



FACULDADE VALE DO SALGADO  
BACHARELADO EM SERVIÇO SOCIAL

SARAH SERLANIA DE SOUSA

**BENEFÍCIOS EVENTUAIS: afirmação ou negação do direito**

SARAH SERLANIA DE SOUSA

**BENEFÍCIOS EVENTUAIS: afirmação ou negação do direito**

Monografia submetida à disciplina de TCC do Curso Bacharelado em Serviço Social da Faculdade Vale do Salgado, a ser apresentado como requisito para obtenção de nota.

**Orientador:** Maria Simone de Araújo Figueiredo.

SARAH SERLANIA DE SOUSA

**BENEFÍCIOS EVENTUAIS: afirmação ou negação do direito**

Monografia submetida à disciplina de TCC II do Curso de Bacharelado em Serviço Social da Faculdade Vale do Salgado, a ser apresentado como requisito para obtenção de nota.

Aprovada em \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Esp. Maria Simone Araújo Figueiredo**  
**Faculdade vale do Salgado - FVS**  
*Orientadora*

---

**Prof<sup>ª</sup>. Esp. Raquel Alencar Lourenço**  
**Faculdade Vale do Salgado - FVS**  
*1<sup>ª</sup> Examinadora*

---

**Prof<sup>ª</sup>. Esp. Daniela Nunes de Jesus**  
**Faculdade Vale do Salgado - FVS**  
*2<sup>ª</sup> Examinadora*

Dedico esse trabalho a minha mãe Maria Fortunato, e aos meus filhos Jó, Lia, Levy e Larah por todo cuidado e incentivo que tive para que fosse possível realizar esse sonho.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, o soberano que é a razão da minha existência, pelo amor e cuidado, por tudo que tens me proporcionado, e pela oportunidade de realizar esse sonho.

Ao meu querido e saudoso avô **Dr. Pedro**, agora nos átrios do Senhor, meu agradecimento especial, *in memoriam*. Nunca cursou doutorado, mas era chamado de doutor, nunca se envolveu com poder, mas era chamado de coronel, mas de todos os títulos o melhor era de avô. Minha gratidão vô por nos ensinar que nenhuma dor deve nos vencer, saudades.

Aos amores da minha vida, **Maria Fortunato**, obrigada minha mãe pela compreensão e apoio de todas as noites, e toda a vida, aos meus filhos, presentes de Deus, **Jó, Lia, Pedro Levy e Larah**, minha inspiração.

Ao meu querido companheiro de todas as horas, **Ailton Barreiro**, pela cumplicidade, paciência, amor e carinho que sempre teve comigo.

A professora e orientadora Maria Simone Araújo que durante toda a construção desse trabalho sempre teve disposição para orientação, e por todo conhecimento que me transmitiu, obrigada por sua colaboração.

A coordenadora do curso Sonilde Saraiva, obrigada por ter me acolhido, compreendido e acreditado que eu seria capaz, foram várias as oportunidades as quais me fizeram compreender que nunca é tarde e que vale à pena sonhar.

A minha supervisora de campo Raquel Alencar que não exitou em compartilhar o seu conhecimento, um ser humano de luz.

Agradeço a todos os professores do Curso de Serviço Social que fizeram parte dessa trajetória de aprendizado e formação. Um agradecimento especial deixo aqui para a professora Aline Jamylli, você é um exemplo de Assistente Social, determinação, competência e humildade te resumem.

Destaca-se ainda o excelente professor Josué Barros Junior, o qual foi de grande importância no processo de construção desse trabalho, nos ensinando com todo cuidado cada detalhe dessa produção.

Aos colegas da turma 2015.2, foram quatro anos de aprendizado e convivência, foi muito bom ter conhecido vocês, estarão sempre guardados no meu coração.

“Sonhar é importante, mas o sonho é apenas o combustível do motor das realizações. Sonho sem atitude é delírio.”

(Carlos Hilsdorf)

## LISTA DE SIGLAS E OU ABREVIATURAS

<b>BE</b>	Benefícios Eventuais
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis Trabalhistas
<b>CNSS</b>	Conselho Nacional de Serviço Social
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência
<b>CAPS</b>	Caixa de Aposentadoria e Pensão
<b>CRAS</b>	Centro de Referência de Assistência Social
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
<b>FMAS</b>	Fundo Municipal de Assistência Social
<b>IAPS</b>	Instituto de Aposentadoria e Pensão
<b>LBA</b>	Legião Brasileira de Assistência
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentária
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica da Assistência Social
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>PSB</b>	Proteção Social Básica
<b>PSE</b>	Proteção Social Especial
<b>SNAS</b>	Secretaria Nacional de Assistência Social
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas

## RESUMO

SOUSA, SARAH SERLANIA DE. **Benefícios Eventuais:** afirmação ou negação do direito. 2019. 51f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Faculdade vale do Salgado, Icó-CE, 2019.

Os Benefícios Eventuais vem ao longo do seu processo de regulamentações envolto de contradições, pois à medida que se afirmam como direito se contradizem em sua efetivação através das praticas enraizadas na caridade e benemerência. O interesse pelo tema em questão surgiu a partir da observação da oferta assistencialista de um direito previsto e garantido em lei. Com esse estudo objetivou-se, analisar os Benefícios Eventuais como direito assegurado pela Lei Orgânica da Assistência Social, como objetivos específicos: Discutir a efetivação dos B.Es previstos no artigo 22 da LOAS; averiguar a operacionalização dos B.Es junto a gestão pública e, elucidar a concepção dos B.Es como benesse e não como direito. Trata-se de um estudo exploratório, descritivo, com abordagem qualitativa, método dialético e do tipo revisão bibliográfica. O estudo ocorreu em ambiente virtual, através de plataformas, com acervos literários em livro e artigos científicos que abordam o tema. Os participantes foram os autores com suas literaturas. A coleta de dados deu-se por meio de artigos e livros. Os dados foram coletados e organizados com base na análise de conteúdo por categorias temáticas, proposto por Minayo. Obtendo os seguintes resultados: Modalidades dos benefícios eventuais, os tipos de benefícios descritos na LOAS. A pobreza extrema como critério de elegibilidade na concessão dos benefícios eventuais, uma seleção que prioriza e exclui. Gestão Pública x B.Es, aos municípios é dada total autonomia na forma de como e quais benefícios conceder, porém os interesses políticos trazem diversos entraves a sua regulamentação. Entre o direito e a caridade, apesar de garantidos legalmente ainda são ofertados de forma assistencialista. Diante disso foi possível observar que os benefícios eventuais possuem particular associação ao clientelismo e assistencialismo, portanto sua regulamentação e operacionalização são elementos indispensáveis para o seu processo de consolidação.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Assistencialismo; Benefícios Eventuais e Direito.

## ABSTRACT

SOUSA, SERLANIA SARAH DE. Possible benefits: affirmation or denial of the right. 2019. 51f. Work Completion of course (Diploma in Social Service) - Faculty Valley Salgado, Ico-EC 2019.

Benefits Any comes along their process of contradictions wrapped regulations because as they claim as a right contradict in its effectiveness through practices rooted in charity and benevolence. Interest in the subject in question arose from the observation of welfare provision of a planned and guaranteed by law right. With this study aimed to,analyze the benefits Possible as a right guaranteed by the Organic Law of Social Assistance, the following objectives: Discuss the effectiveness of B.Es provided for in Article 22 of the LOAS; verify the operation of B.Es with public management and,elucidate the design of B.Es as boon and not as a right.It is an exploratory, descriptive study, with qualitative approach, dialectical method and the type literature review. The study took place in a virtual environment across platforms, with literary collections in books and scientific papers on the topic. Participants were the authors with their literatures. Data collection occurred by means of articles and books. The data were collected and organized based on content analysis of the themes proposed by Minayo. Obtaining the following results: Arrangements of the possible benefits, the types of benefits described in LOAS. Extreme poverty as an eligibility criterion in granting any benefits, a selection that prioritizes and excludes. Public x B.Es management, municipalities are given full autonomy in how and what benefits granted, But political interests bring many obstacles to its regulation. Between the right and charity, although legally guaranteed are still offered for welfare form. Thus it was observed that the potential benefits have particular association with the patronage and paternalism therefore its regulation and operation are indispensable to the process of consolidation.

**Key words:** Social assistance; welfare; Possible benefits and Law.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2</b>	<b>OBJETIVOS</b> .....	13
2.1	OBJETIVO GERAL.....	13
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	13
<b>3</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA</b> .....	14
3.1	HISTÓRICO DO SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DO DIREITO.....	14
<b>3.1.1</b>	<b>A Política de Assistência Social no Brasil</b> .....	17
3.1.1.1	Os avanços da Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988.....	20
3.2.	RELATO HISTÓRICO DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS .....	23
<b>3.2.1</b>	<b>Os benefícios eventuais e a cultura do favor</b> .....	26
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	28
4.1	TIPO DE ESTUDO .....	28
4.2	LOCAL DE ESTUDO .....	29
4.3	PARTICIPANTES DO ESTUDO .....	29
4.4	INSTRUMENTOS E COLETA DE DADOS .....	29
4.5	ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....	30
<b>5.</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	31
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	42
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	44

## 1 INTRODUÇÃO

Benefícios Eventuais, direitos sociais legalmente assegurados aos cidadãos brasileiros, se configuram como respostas imediatas as demandas advindas das mais diversas formas de expressões da questão social, Pereira (2010). Através da pesquisa pode-se refletir sobre seu conceito e caracterização, buscando compreendê-los nas entrelinhas de suas contradições, entre a afirmação e negação do direito.

Discutir a oferta dos benefícios que inicialmente existiam no Departamento de Benefícios Assistenciais, e estavam sobre a responsabilidade da Previdência Social, sendo que em suas normas atendiam apenas os segurados e seus dependentes, torna-se um grande desafio, pois apesar de todo o processo de lutas para o reconhecimento da Política de Assistência Social no Brasil como direito de cidadania, com a sua inclusão na Constituição Federal de 1988, e regulamentação com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993, onde estão expostos no seu artigo 22 esses benefícios, que garantem o atendimento às necessidades básicas dos indivíduos, observa-se que na prática esses direitos devem ser analisados para que assim possam ser efetivados.

Para BRASIL (2010) as ações denominadas Benefícios Eventuais que asseguram a proteção social em momentos emergenciais é sem duvidas um tema bastante oneroso aos que são comprometidos com as brasileiras e brasileiros em situações emergenciais e de riscos que lhes são apresentadas.

Esse trabalho é fruto de inquietações que se acumularam durante o Estágio Supervisionado I, realizado no CRAS I Fátima Soares, onde são ofertados os B.Es no município de Icó Ceará, foi durante as visitas domiciliares e os atendimentos dos profissionais aos usuários que procuram a instituição para obterem acesso aos B.Es, que se pôde perceber qual a realidade que estes se deparam quando buscam esses serviços. Diante da observação notou-se a demanda ao Auxílio Vulnerabilidade e Kit Natalidade, sendo que por diversas vezes indivíduos foram colocados em uma lista de espera mesmo estando perpassando por situação de vulnerabilidade, é, portanto notória a falta de compromisso dos governantes diante de um direito previsto e garantido em lei, que muitas vezes chegam ao usuário de forma assistencialista e excludente.

Cabe lembrar que em sua trajetória histórica no Brasil a Política de Assistência Social segundo Lins (2015) se constituiu através do trabalho voluntário e filantrópico, sendo vista apenas como um favor, e mesmo passando a compor o tripé constitucional da Seguridade Social, a partir de 1988, nunca conseguiu libertar-se das ideias conservadoras e

patrimonialistas. Diante disso Yazbek (2008) ressalta que apesar de todos os avanços a Assistência Social brasileira não consegue trazer a emancipação dos usuários, pois ainda permanece com suas práticas, clientelistas e com traços do primeiro damismo.

Diante de tal realidade pôde-se indagar, qual a real efetividade dos B. Es, que apesar dos instrumentos legais que o orientam, ainda se deparam com a dificuldade de rompimento com as praticas históricas de caráter assistencialista que focalizam e fragilizam a sua afirmação como direito.

Podemos então concluir que a relevância do objeto de estudo contribuiu para obter conhecimento e elaboração de novas sínteses á cerca do contexto histórico e efetivação desses benefícios.

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 OBJETIVO GERAL**

- Analisar os Benefícios Eventuais como direito assegurado pela Lei Orgânica da Assistência Social.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Discutir a efetivação dos B.Es previstos no artigo 22 da LOAS;
- Averiguar a operacionalização dos B.Es junto a gestão pública;
- Elucidar a concepção dos B.E como benesse e não como direito.

### 3 REVISÃO DE LITERATURA

#### 3.1 HISTÓRICO DO SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DO DIREITO

A princípio o direito arcaico possuía em sua essência características como a ausência da escrita e a tradição sagrada, onde os sacerdotes, nomeados como os primeiros executores das leis, guardavam todas as regras jurídicas em segredo, e ainda através dos conselhos dos mais velhos, buscavam regulamentar as relações interpessoais, pois inicialmente não existiam leis e códigos, não havia uma organização normativa, tudo era transmitido diretamente entre os membros de determinadas sociedades. O direito era então concretizado em meio à religiosidade, o temor às sanções consideradas desumanas e o medo das divindades, onde poderiam se manifestar por meio da ira, levava os povos primitivos a respeitarem os primeiros juristas com temor, estes por sua vez transmitiam através dos códigos sumerianos essa ideia, ou seja, declaravam ter recebido as normas através da entidade divina confundindo assim o ilícito com o pecado, levando a serem punidos de forma rigorosa e opressora os considerados faltosos (GUSMÃO, 2015).

Conforme Wolkmer (2008) foram três os fatores históricos que marcaram a transição das formas arcaicas de sociedade para as primeiras civilizações da Antiguidade, o surgimento das cidades, a invenção e domínio da escrita e o advento do comércio, os quais representam a construção de uma nova sociedade, que traz em suas características a urbanização, a troca de materiais, e experiências políticas, o que a torna além de dinâmica, mais complexa, e por consequência exigindo um estilo de direito mais abstrato, indo além dos costumes e da tradição.

Gusmão (2015) salienta que, com o surgimento da técnica da escrita surgiram os primeiros códigos onde os textos passaram a ser escritos, e cita entre eles o código romano de Hamurabi. De todos os povos antigos, foram com os romanos que o direito avançou com autonomia e aperfeiçoamento, estabelecendo assim as bases do direito, porém não só o direito romano influenciou em sua formação, e dentre as diversas contribuições cita: os costumes mercantis, o direito canônico destacando a doutrina do direito natural, entre outros.

Marques (2007) observa os diversos elementos utilizados para a compreensão e estudo do direito, apresentam o século XVIII, repleto de acontecimentos os quais influenciaram na formação do constitucionalismo moderno, cita além das revoluções liberais, inglesa, americana e francesa, as suas respectivas Declarações de Direitos que marcaram a

primeira e clara afirmação histórica dos direitos humanos, onde à pluralidade das tradições constitucionais foram adquiridas conforme cada contexto histórico revolucionário.

Palma (2017) apresenta a Magna Carta inglesa, de 1215, que trazia em sua positividade as limitações dos poderes do rei, e inspirou o constitucionalismo no mundo ocidental, além de considerada um marco para o direito inglês onde estabelecia ainda de forma restrita, direitos e garantias individuais a uma parcela da sociedade da época, é também considerada o mais importante diploma legal da Idade Média.

É na dialética do processo histórico do direito que a Revolução Francesa de 1789, inspirada nos ideais iluministas e na Revolução Norte Americana torna-se um dos maiores marcos da história da humanidade, é também nesse momento que o direito passa a ser guiado pela razão e fundamentado no jusnaturalismo (DINIZ, 2017).

Ramos (2018) narra esse processo e evolução histórica expondo os documentos onde eram tratados os direitos naquela época, inicialmente apresenta a Declaração de Virgínia, de 12 de junho de 1776, onde todos os homens passaram a ser reconhecidos pela sua natureza, sendo, portanto, iguais e possuidores de direitos inatos. Na continuação dessa narração traz a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, aprovada pelo congresso em 4 de julho de 1776, onde ressaltava a igualdade entre os homens. E na mesma direção onde é descrito que os homens nascem e são livres e iguais em direitos, apresenta a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789.

Em sua obra Resende (2015) descreve a evolução histórica do Direito Natural e relata que nos primórdios o pensamento humano sobre a existência de um direito natural, foi um tema incessante. Os antigos traziam a ideia de um direito natural e o definia através da explicação da essência do ser, onde as coisas têm sua ordem natural (*physis*). A Idade Média explica o direito natural através da origem divina e da capacidade intelectual do homem deduzindo assim a prática do Bem, da justiça e da liberdade (*Teocentrismo*). A burguesia prossegue no pensamento moderno na tentativa de conceituar o direito natural, pois, contestava o absolutismo da Monarquia reinante, a qual trazia o fim dos direitos de propriedade e poder político, assim os direitos fundamentais do cidadão: liberdade, igualdade, fraternidade e propriedade foram conquistadas somente através das Revoluções liberais, considerados fundamentais para o avanço da proteção e segurança dos indivíduos.

Nader (2011) Corroborar quando descreve que o Direito Natural, não é escrito, criado ou formulado pelo Estado, e que vem revelar ao legislador princípios de proteção ao homem que deverão ser consagrados pela legislação, e o Direito Positivo, o qual não define somente as ordens em vigor, como também as que já foram revogadas e que contribuiram com a

organização da vida no passado são, portanto consideradas duas ordens distintas e ao mesmo tempo concêntricas no contexto do Direito.

Igualmente Gusmão (2015) na continuação desses fenômenos nos apresenta a ordem jurídica positiva, resultante da lei natural e da formalização, através das leis, regulamentações, entre outros, esse direito, portanto opõe-se ao direito natural o qual independe de legislador são fundamentais, por exemplo, o direito a vida, liberdade e a igualdade, os quais no final dos anos 1940 se tornam incontestáveis, pois passa a fazer parte do texto do direito positivo a partir de resoluções congregadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) constituindo-se como a teoria dos direitos humanos.

Conforme Castilho (2018) é somente ao longo do processo histórico, onde surgem e se desenvolvem atrelados à evolução da própria sociedade que os direitos humanos passam a ser positivados e reconhecidos, vale ressaltar que dentro desse desenvolvimento é de fundamental importância a análise do *corpus* desse processo, entre eles, os documentos que lançaram as suas bases, a história da humanidade à qual é marcada pelo domínio, e ainda as guerras promovidas, dando destaque ao projeto que elevava a raça ariana, e desconsiderava a humanidade dos judeus, tidos como inimigos do Estado, sendo considerado algo inédito para a nossa espécie.

A princípio são apresentados os dois espetáculos de terror pleno do mundo, Primeira e Segunda Guerra Mundial. Em virtude disso Guerra (2017) dá ênfase a Segunda Guerra e diz que após o nazismo constituiu-se um marco definitivo no processo de construção dos direitos humanos, a pessoa humana não era considerada sujeito de direito, foram então necessárias alterações, pois diante das diversas atrocidades e monstruosas violações de direito, entre eles os horrores praticados nos campos de concentração na Alemanha, evidenciou-se que os direitos humanos não poderiam ficar restritos ao âmbito nacional, sendo então necessária a criação de mecanismos e instituições que pudessem garantir proteção aos seres humanos, contra as violações promovidas pelo Estado. Sua efetivação inicia-se com a criação da Organização das Nações Unidas e posteriormente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o que levou a consagração da internacionalização desses direitos.

Em sua obra Sarlete (1998) diz que somente após dois séculos da primeira Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão elaborada no contexto da Revolução Francesa, é votada em Assembleia Geral pela Organização das Nações Unidas (ONU), onde 48 dos 56 países representados proclamam a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948 em Paris fonte de inspiração de textos constitucionais posteriores, descrevendo em seu: Artigo 1º, que "Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e

direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade" (ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU, 1948, art. 1º, p.2).

A Declaração Universal traz além do fundamento da dignidade da pessoa humana, a universalidade, onde a condição de ser pessoa é o suficiente para que se possa reivindicar proteção, independente de circunstância ou ocasião. Em sua composição traz trinta artigos e uma estrutura bipartite, conjugando direitos e garantias individuais, direitos sociais, econômicos e culturais, prevendo assim direitos substanciais (MAZZUOLI, 2017).

Iurconville (2010) diz que, com o advento da Declaração Universal, considerada a principal fonte de direitos humanos e, por conseguinte os direitos sociais, os quais são consagrados pelas constituições atuais entre elas a Constituição Federal de 1988, viu-se a necessidade, de conscientização e garantia da dignidade da pessoa humana atrelada ao princípio da solidariedade consideradas base dos direitos sociais, e nesse contexto surge a ideia da participação do Estado na busca pela igualdade social, agindo de forma a minorar os problemas sociais, e na melhoria das condições de vida dos indivíduos.

Portanto, esse princípio está na base dos direitos sociais e econômicos e proclama alguns elementos indispensáveis para a proteção das classes ou grupos sociais mais vulneráveis, afirmando: o direito à seguridade social, ao trabalho, remuneração igual por trabalho igual, salário mínimo, livre sindicalização, greve, repouso, lazer, limite de horas trabalhadas, férias remuneradas, e direito à educação (COMPARATO, 2017).

E diante dos tratamentos desumanos e opressivos vividos pela classe operária, as péssimas condições de trabalho e de vida no século XIX, onde os indivíduos, embora protegido por diversos instrumentos legais contra o arbítrio, sofreram os efeitos perversos do novo sistema econômico. É no processo da Revolução Industrial que se revela ao mundo um novo homem, real e concreto, titular de direitos eternos e imutáveis, levando o Estado por sua vez a se afastar do seu papel de passivador dos conflitos sociais e a adotar uma postura positiva, conferindo aos indivíduos os denominados direitos econômicos, sociais e culturais (LEWANDOWSK, 2003).

### **3.1.1 A Política de Assistência Social no Brasil**

A humanidade desde o princípio vem sentindo os efeitos das desigualdades sociais e da dominação econômica, as quais tornam incapazes os indivíduos e os deixam carentes da benevolência dos mais poderosos sendo, portanto a assistência aos mais necessitados uma prática antiga e compreendida como um gesto de bondade. Essa solidariedade social aos

pobres se deu de forma diferente dentro do contexto das sociedades, e por tempos vem se constituindo, traduzindo-se como ajuda e caridade enraizada na filantropia e na religião, propagando que haverá sempre os que dependerão da ajuda do outro e os quais vivem na constante busca por sua superação (SPOSATI *et al.*, 1998).

Carvalho (2008) descreve que a precarização das relações de trabalho e a exacerbação da pobreza estão submersos ao processo de expansão do capital, esse crescente aumento passa a incomodar e a ser visto como um risco social, e diante desse contexto surgiram as primeiras medidas de proteção social vinculada ao amparo e ajuda, surgem em caráter de dominação afastando os sujeitos de suas condições de direito, essas práticas foram utilizadas nos países europeus entre os séculos XVII e XIX, foi então presenciada a primeira forma de política social conhecida como a Lei dos Pobres, possuidora de um caráter benévolo e caridoso. Nesse contexto Boschetti (2003, p. 53), afirma que estas legislações impunham um “código coercitivo do trabalho” e possuíam caráter mais punitivo e repressivo do que protetor.

Assim como nos países europeus, no Brasil a Assistência Social também chega alicerçada na caridade, o poder público não se preocupava com a população mais vulnerável, a pobreza era vista como uma fatalidade, assemelhada a doenças e culpabilizando o indivíduo pela situação de miséria em que se encontrava. O Estado não se preocupava com a efetivação de políticas públicas e nem com a garantia de igualdade de direitos, é somente após um longo processo de lutas e conquistas percorridas pela sociedade brasileira que se pôde ter previsto na Constituição de 1988 a Assistência Social como um direito garantido (DUTRA, 2017).

Cabe ressaltar que no decorrer do processo histórico do Brasil também se dá o desenvolvimento das Políticas Sociais, as quais estão atreladas às mais profundas e intensas desigualdades sociais advindas do período colonial, uma herança marcada pela exploração. E para que se possa conceituar a Política de Assistência Social faz se necessário compreender toda a dinâmica de desenvolvimento desse processo histórico (SCHUTZ, 2013).

Data da segunda metade do século XIX importantes mudanças no cenário brasileiro, e a este respeito, Mizubuti, (2001) relata o fim da escravidão aonde o negro mestiço agora livre, vindo de um penoso processo de escravidão é então deixado à solta e sem nenhuma condição de sobrevivência, também nesse período o país presenciou a transição no modo de produção agrária para o industrial o que atraiu um grande número de imigrantes estrangeiros substituindo a mão de obra escrava, onde o trabalho deixou de ser forçado e passou a assalariado.

Rizotti (2001) destaca que foi diante das desigualdades sociais e principalmente após a Revolução Industrial que se teve uma maior preocupação com a classe mais necessitada da sociedade. Com a revolução na década de 1930, a questão social é conduzida ao centro da agenda pública, tendo como objetivo regular os conflitos advindos do novo processo de desenvolvimento econômico do país, o Estado aumenta a sua atuação na área social, tornando-se palco de grandes transformações no campo de direitos sociais, vale salientar que essas iniciativas eram estratégias utilizadas para intervir nas reivindicações e possíveis organizações da classe trabalhadora, pois o Estado trazia em sua agenda os interesses da nova elite industrial.

É somente no período pós-revolucionário a então chamada era Vargas, que o governo passa a ter um maior compromisso com o social, buscando amenizar os conflitos e transformar as lutas de classe em conciliação, harmonizando assim as relações entre capital e trabalho, ainda nesse período permitiu a criação de legislações tanto sindicais quanto as que legitimou de forma regulatória e assistencialista os novos delineares de uma proposta de Estado baseada no autoritarismo, entrando em cena um sistema de proteção social que traz a concessão de benefícios com fortes marcas clientelistas e conservadoras (COUTO, 2010).

Prosseguindo em sua narrativa Couto (2010), diz que é na tentativa de conectar e organizar de forma legalista os conflitos sociais via legislações que o governo Vargas cria o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, e a Consolidação das Leis do Trabalho-CLT. No âmbito da Previdência, intensificou as Caixas de Aposentadoria e Pensão-CAPs, onde o acesso se condicionava a contribuições entre empregados e empregadores, sendo garantido aos contribuintes o direito a aposentadoria na velhice e invalidez, assegurando também a sua família. Nessa lógica de seguro apenas o trabalhador formal era auferido, deixando o trabalhador informal onde a maioria estava vinculada ao trabalho rural, sem proteção social.

Vale ressaltar que as CAPs foram substituídas em 1953 pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão-IAPs onde traz em suas características a composição de diversas áreas de trabalhadores brasileiros, inicialmente organizando-os nacionalmente, os quais contribuíam conforme os seus recursos financeiros, o que levava os benefícios e serviços a serem prestados de forma diferenciada, trazendo por sua vez o controle, a fragmentação e a divisão da classe trabalhadora (SILVANO, 2016).

Cruz (2012) destaca que eram diversos os excluídos do sistema previdenciário os quais estavam à margem da pobreza, foi então que a Legião Brasileira de Assistência-LBA que inicialmente surge para atender as famílias dos militares convocados para a guerra, passa a atender também os mais empobrecidos, tornando-se a primeira instituição de abrangência

nacional no âmbito da assistência social, coordenada por Darcy Vargas, mulher do presidente Getúlio Vargas, dando início ao primeiro damismo junto à assistência social, transferindo para as organizações filantrópicas e para as bondosas mulheres dos governantes, as responsabilidades do Estado. Até a sua extinção coordenava diversos programas que se adaptavam às ações políticas de cada governo, com centralização administrativa e sem controle social.

Podemos ainda destacar a criação do Conselho Nacional de Serviço Social-CNSS, que segundo Mestriner (2008) é considerada a primeira grande regulamentação da assistência social no Brasil, e veio consolidar a estratégia de aliança do Estado com a sociedade civil, onde ao final cria-se apenas uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico.

Em seguida inicia-se o golpe de 64 no Brasil, os militares então assumem o poder, período que marcou a vida do brasileiro, pois muitos direitos foram restritos e até mesmo rompidos, envolto em ações arbitrárias e clientelistas, contradizendo assim a democracia, a liberdade de expressão e os direitos políticos, pois passaram a tratar a população de forma violenta e repressiva, tornando a questão social caso de polícia, levando a perda do exercício de cidadania e, o enfraquecimento dos movimentos sociais (LINS, 2015).

Pereira (2008) ressalta que foi somente através das pressões e mobilizações da sociedade que as políticas sociais passaram a ser vistas de forma mais centralizada o que levou a possibilidade da elaboração da Constituição Federal em 1988, possibilitando assim o atendimento de acordo com as necessidades básicas dos cidadãos.

É então que pela primeira vez se terá a oportunidade de construção de um sistema de proteção social nunca visto em nosso país, podendo ser compreendido como uma espécie de Estado de bem estar social, consagrando-se na nova carta Constituinte, os direitos sociais, assim como os civis e políticos, estruturando-os jurídica e politicamente, podendo assim ser implantada na sociedade brasileira, uma política social compatível com as exigências de justiça social, equidade e universalidade (NETTO, 1999).

### 3.1.1.1 Os avanços da Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, segundo Yazbek (2008) traz em seu Art. 194 a conceituação de seguridade social, a qual compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, e a cobertura de diferentes contingentes sociais, foram elegidas três áreas de necessidades básicas na vida da população, são portanto os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência

social, também garantem a estabilidade da própria sociedade, sendo que essa tríade é configurada como uma proposta de construção de um sistema de proteção social e de direitos.

Ressaltamos que às novas políticas sociais desenhadas pela Constituição Cidadã que estabelece, Segundo Brasil (1988) em seu art. 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do sistema constitucional, composta por indivíduos concretos, em suas singularidades, onde o cidadão tem direito à vida digna independente de suas diferenças sociais, revela-se como princípio de direito e valor supremo para nortear e apreciar os demais direitos sejam eles coletivos, por meio de medidas destinadas à comunidade ou individuais através da prestação social. E na redação dos incisos do seu art. 5º universaliza os direitos e garantias fundamentais, e no impulso do princípio da igualdade e solidariedade em seu art. 6º universaliza os direitos sociais, atribuindo caráter social ao valor da dignidade.

Lins (2015) destaca a Política de Assistência Social apresentada na Constituição Cidadã de 1988, onde afirma-se como política pública que deve atender a todos que dela necessitar, porém apesar de arquitetada como uma das três instituições políticas basilares da Seguridade Social, ainda precisava ser regulamentada e legitimada como estratégia no enfrentamento à pobreza, e contar com apoio federal em seus processos de implantação. Foram grandes os obstáculos que surgiram no caminho até a aprovação da lei que a regulamenta, pois as tendências neoliberais que se introduziram no país abalaram sensivelmente a implantação das propostas elaboradas nos artigos 203 e 204 do texto constitucional vigente, que expõem o direito a Assistência Social, efetivada e reconhecida como Política Pública de Direito do cidadão, com aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS de nº 8742/1993, que vem garantir um modelo de gestão descentralizada e participativa, dispendo em seu artigo primeiro sua forma de organização no Brasil.

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, Lei nº 8.742, 1993, p. 1).

Segundo a descrição de Couto (2010) a Loas pode ser considerada um grande avanço para a política social, pois lhe traz um novo significado, adentra nos âmbitos mais vulnerabilizados da população, e busca alternativas que defendam e garantam a universalização dos direitos e o acesso dos usuários aos serviços sociais.

Foram longos os debates e reivindicações onde se buscava a concretização dos direitos do cidadão, atribuindo ao Estado participação no financiamento e oferta dos benefícios e serviços. O Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS sancionou em 2004

a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, documento normatizador das ações da assistência social, o qual através de uma gestão compartilhada observa a união das três esferas de governo, Distrito Federal, Estados e Municípios (COUTO, *et al.*, 2010).

Brasil (2004) apresenta na PNAS necessária execução de três dimensões, vistas como importante avanço, as quais contribuem para o enfrentamento da questão social, é então que através da territorialização ocorre o recorte das regiões na busca de identificar problemas concretos respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais, na descentralização que apesar da união indissolúvel dos entes federativos no Brasil, são estes dotados da autonomia administrativa, fiscal e compartilhamento de poderes em seus territórios e, por fim a intersetorialidade onde a assistência social é articulada às demais políticas públicas, visando à satisfação das necessidades e uma melhor qualidade de vida dos usuários, podendo assim ampliar o público da política de assistência social.

Ainda no âmbito da PNAS é ressaltado a matricialidade sociofamiliar, onde a família é reconhecida como alvo central e de destaque, sendo esta merecedora da proteção do Estado, e em vistas ao processo de exclusão e empobrecimento, luta para que as famílias possam proteger seus membros e superem a situação de miséria. Independente dos formatos ou modelos em que se configura, a família é denominada o principal campo de mediação das relações entre os sujeitos e a coletividade e ainda geradora de modalidades comunitárias de vida, porém se caracteriza como um espaço contraditório, pois cotidianamente vive uma dinâmica marcada de conflitos e desigualdades, mas ainda considerada fundamental no campo da proteção social nas sociedades capitalistas (BRASIL, 2004).

Para se falar na atualidade acerca da política de Assistência Social no Brasil é necessário compreender todo o processo que e a levou a ocupar o seu próprio espaço institucional, portanto Pereira (2010a) destaca a Secretária Nacional de Assistência Social - SNAS, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, o qual elaborou a PNAS em 2004. E tendo em vistas o enfrentamento de importantes desafios com a consolidação da assistência social como política pública, depara-se com a necessidade de se construir e redesenhar esta política, é então que nessa perspectiva se materializa a criação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em 2006, onde denota-se o seu compromisso em materializar as diretrizes da Loas.

A criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ocorre em momento histórico propício às discussões das demandas sociais brasileira que estavam na base do programa de governo do recente eleito Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. A iniciativa de um governo democrático ocasionou o diálogo entre diversos segmentos

da sociedade e, principalmente, para a categoria profissional sobre a materialização do direito à Assistência Social. A IV Conferência Nacional de Assistência Social foi palco da deliberação em torno da materialização da proteção social que viesse a dar concretude ao Art. 6º da LOAS, que organiza a Assistência Social sob a forma de um sistema descentralizado e participativo. O SUAS, que começa a ser regulamentado pela NOB/SUAS em 2005 compõe a Política Nacional de Assistência Social (2004), e busca juntamente com a CF/1988 e a LOAS compor a base estrutural da atuação profissional no campo da Assistência Social em nível nacional (BUZZI, 2015).

Na concepção de Sposati (2006) o SUAS além de reafirmar as concepções da PNAS, ultrapassa o modelo de proteção social compensatório trazido pela assistência, é através da nova proposta que introduz na Proteção Social o modelo básico utilizado na prevenção, e o especial de média e alta complexidade que será executado após o risco já instalado, podendo ser contempladas nas ações assistenciais em todo o território nacional.

Podemos ainda mediante a contribuição de Teixeira (2010) conhecer as inovações trazidas pela PNAS e SUAS, com a criação de equipamentos públicos nos municípios, como os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS onde são ofertados os serviços e benefícios, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, que traduzem um novo modelo socioassistencial.

As dinâmicas ofertadas no CRAS integram a Proteção Social Básica - PSB e visam à população em situação de vulnerabilidade advindas da miséria, e fragilização das relações familiares, nele são ofertada serviços e programas que buscam acolher e socializar as famílias e indivíduos fortalecendo os seus vínculos, já o CREAS através da Proteção Social Especial – PSE trabalha vínculos já rompidos e direitos violados, na tentativa de reestruturar a família e o fortalecimento da autonomia do usuário como possuidor de direito inserindo-o na sociedade e, em uma gestão mais complexa trabalha junto ao Poder Judiciário, Ministério Público, outros órgãos e ações do Executivo (MACHADO, 2008).

### 3.2. RELATO HISTÓRICO DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS

Freitas e Marco (2010) apresentam os benefícios eventuais os quais fazem parte do conjunto da proteção da assistência e assinalam que foram diversos os percalços percorridos na trajetória histórica da sua provisão, até serem inseridos no âmbito da política pública de assistência social e se configurarem como benefícios socioassistenciais, eram ofertados de sem planejamento ou controle social, envoltos de oportunismo trazidos como herança do

primeiro damismo, traduzindo o interesse dos governantes dissociando-os desse conjunto de proteção.

Pereira (2002) diz que os BEs, que desde 1954 já haviam sido criados eram ofertados aos seus demandantes em forma de auxílio natalidade e funeral. No entanto essas provisões foram suspensas pela Previdência na década de 1990 e transferidas para a esfera da política de assistência social, onde apesar da sinalização de uma ampliação em sua oferta, muitos cidadãos que antes tinham acesso aos benefícios tornaram-se inelegíveis, e os que necessitavam solicitá-los em sua maioria não obtinham acesso. E no decorrer desse período a Assistência vem a passos lentos regulamentando, qualificando conceitual e normativamente essas provisões.

Quando amparados pela previdência, esses benefícios tinham como oferta o pagamento de um salário mínimo, e era descrito na legislação vigente quem eram os contemplados, dependentes, segurados facultativos, a forma de inscrição, efetuação das prestações e quem deveria ser excluído (BOVOLENTA, 2011).

Com a ampliação em 1988 do novo catálogo de direitos, e implantação da Seguridade Social são apresentadas condições consideradas básicas para o cidadão, e para compor esse modelo de proteção traz a assistência social com a oferta de serviços e benefícios que chegam de forma não contributiva e universal, com atendimento para quem dela necessitar, visando assim à população em situação de insegurança e risco social (LINS, 2015).

É ressaltado por Buzzi (2015, p.23) “A cisão dos Benefícios Eventuais da Previdência ocorreu a partir da criação da Lei Orgânica de Assistência Social e de toda a movimentação em prol dos direitos sociais como garantia aos usuários da política.

Pereira (2010) ressalta que os B.Es, instituem na atualidade, a oferta pública de provisões, a grupos que não podem diante de suas fragilidades suprirem necessidades consideradas básicas, sejam elas materiais ou financeiras, constituem-se no entanto como um instrumento protetor diferenciado com providência urgente e de responsabilidade do Estado.

A PNAS relaciona os benefícios da política de assistência, e os define como provisões e transferências que podem ser prestadas em forma de bens ou em espécie:

- Benefício de Prestação Continuada: previsto na LOAS e no Estatuto do Idoso, é provido pelo Governo Federal, consistindo no repasse de 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência ou de tê-la suprida por sua família. Esse benefício compõe o nível de proteção social básica, sendo seu repasse efetuado diretamente ao beneficiário.

- Benefícios Eventuais: são previstos no art. 22 da LOAS e visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.
- Transferência de Renda: programas que visam o repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda, visando o combate à fome, à pobreza e outras formas de privação de direitos, que levem à situação de vulnerabilidade social, criando possibilidades para a emancipação, o exercício da autonomia das famílias e indivíduos atendidos e o desenvolvimento local (BRASIL, 2004, p. 94).

No que concerne aos B.Es estes compõem as garantias da política de Assistência Social, e fazem parte do rol de benefícios não contributivos da Proteção Social Básica (PSB), podendo ser ofertados mediante apresentação de demandas por parte de indivíduos e familiares em situação de vulnerabilidade, e para os usuários dos serviços socioassistenciais (SANTANA, 2016).

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 (BRASIL, 1993, p.19).

Bovolenta (2011a) ressalta que as garantias de acesso aos direitos apresentados à sociedade, não foram eficientes, pois inicialmente a concessão desses benefícios se deu, a partir do corte de renda mensal *per capita* familiar inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, portanto a LOAS trazia essa focalização limitando e dificultando de acesso aos benefícios.

E conforme a alteração do Art. 22, onde ocorre à superação desse corte de renda, é disposto na Lei nº 12.435/2011:

“(...) Entende-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.” (BRASIL, 2011, p. 6).

Vale ressaltar dentre os avanços desse processo histórico o SUAS, que além de organizar os serviços, programas e benefícios, segundo Buzzi (2015) traz como uma de suas diretrizes a descentralização, dando autonomia aos municípios nas formas de regular, administrar a oferta e acesso a esses serviços de acordo com suas próprias regulamentações.

Para Mendonça (2015) uma regulamentação negligenciada por um longo período, que vem facilitando a oferta reiterada em praticas assistencialistas, e apesar do processo lento e sinuoso de normatizações, onde foi publicado em 2006 a resolução nº 212 que veio orientar

a regulamentação e prazo para a concessão dos B.Es pelos municípios, e a instituição do Decreto nº 6.307/2007 contendo os conceitos e princípios relativos a esses benefícios, onde propôs os critérios orientadores para a sua regulamentação, organização, financiamento e implementação, observa-se na realidade que apesar de tais instrumentos legais, ainda há a necessidade de mudanças para que assim estes possam ser acessados como um direito social.

A Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006 incube em seu art. 12, ao Distrito Federal e Municípios além da operacionalização e acompanhamento dos benefícios eventuais, a participação no financiamento. E redige em seu art.15 a definição do Estado na sua participação junto aos municípios no cofinanciamento desses benefícios (BRASIL, 2006).

É reafirmado no art. 2º do Decreto nº 6.307/2007 os princípios fundamentais para a realização dos B.Es no âmbito do SUAS, onde busca integração a rede de serviços socioassistenciais; proibição de subordinação e contrapartida; decisão na utilização da provisão para que assim haja agilidade nos enfrentamentos dos eventos; qualidade e prontidão aos usuários; igualdade no acesso, divulgação dos critérios de acesso aos benefícios; afirmação como direito de cidadania e desligamento da comprovação de pobreza (BRASIL, 2007).

Diante do exposto, Bovolenta (2013) apresenta os BEs e ressalta que são de responsabilidade dos estados, governos municipais e Distrito Federal, por meio dos Conselhos de Assistência Social sendo que a União tem papel limitado a respeito de sua regulamentação.

### **3.2.1 Os benefícios eventuais e a cultura do favor**

Neste capítulo trataremos um enredo de contradições onde apresentamos os benefícios eventuais como direito previsto e regulamentado em Lei, e por outro lado, sua dificuldade em romper com a cultura do favor e da caridade. Segundo Silva (2017), são considerados um dos maiores atrasos na política de assistência social, e ainda continuam sendo utilizados de forma oportuna.

De acordo com Gonçalves (2016) os benefícios eventuais trazem ao longo de sua trajetória uma oferta alicerçada na caridade, trazidos como respostas as demandas da população, e se configuram como umas das primeiras manifestações de assistência social.

Machado (2008) enfatiza que se caracterizavam como caridade, pois diante dessas demandas o Estado atendia somente às necessidades pontuais e emergenciais, não buscava de fato conceituar a cidadania, e não estabelecia condições dignas para sobrevivência da população.

Em face a LOAS/93 é instituído ao Estado o dever de se fazer presente nas prestações diante das eventualidades ocasionais e excepcionais dos ciclos da vida, garantindo proteção ao cidadão, portanto é dado a essa categoria de benefícios antes utilizada como benesse, um caráter acolhedor e protetor diante das situações eventuais apresentadas aos cidadãos (BOVOLENTA, 2018).

Santana (2016) afirma que no campo dos direitos sociais a LOAS fruto de lutas sociais vem dar continuidade ao percurso de avanços no campo desses direitos, e ainda ressalta que apesar de todo processo de conquistas, configurando a Assistência Social dentro de uma nova lógica, infelizmente não houveram mudanças significativas referentes à concessão dos BES, os quais vem perpassando por um longo processo de regulamentações e mesmo diante desses processos continuam sendo ofertados aos usuários, quando e da maneira que convém, com praticas paternalistas e clientelistas, dando continuidade ao assistencialismo existente antes da LOAS, trazendo como um dos seus maiores desafios a tradição da caridade.

Bovolenta (2013) relata que os serviços ofertados na proteção social básica entre eles os B.Es, são de fato tratados com inferioridade, de forma marginal ou até esquecidos diante das legislações que os regem, e afirma que apesar desses benefícios estarem previstos na LOAS não é garantida sua adequada execução.

Diante disso Oliveira (2003) ressalta que a política clientelista ainda se faz presente na contemporaneidade, configurando-se como uma sucessora aos antigos laços de lealdade em troca de benefícios materiais. De forma moderna se dá através da moeda política, ou seja, através do favor, configurando-se como uma dívida muitas vezes cobrada em período eleitoral, um clientelismo fortalecido a partir das necessidades excepcionais e urgentes, e do acordo firmado na prestação do favor.

Nesse sentido Paula (2010), conclui a que a inovação que nos foi apresentada a partir da constituição onde a assistência e previdência são expostas de forma distintas em seus padrões de proteção social, não foram suficientes para nos trazer uma política direito conforme está prevista na lei.

## 4 METODOLOGIA

### 4.1 TIPO DE ESTUDO

Esse estudo é do tipo exploratório, descritivo com abordagem qualitativa, método dialético, em seu procedimento técnico uma revisão bibliográfica.

Na tentativa de se alcançar os objetivos propostos optou-se por uma pesquisa de natureza exploratório, com levantamento bibliográfico através de livros e artigos científicos, visando no primeiro momento obter um maior conhecimento e familiaridade com o tema que expõe os Benefícios Eventuais, nesse sentido Minayo (2014) compreende que a fase de investigação para a compreensão entre os diversos saberes constitui-se etapa importante na construção de trabalhos científico.

A presente pesquisa classifica-se como descritiva a qual segundo Gil (2016) tem como objetivo descrever as características de fatos ou fenômenos e, desse modo podemos classifica-la além de exploratória, descritiva.

A abordagem do fenômeno se deu através de Pesquisa Qualitativa, como destaca Minayo (2014, p. 57) “permite desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos (...) propicia a construção de novas abordagens e a criação de novos conceitos durante o processo de investigação”.

Utilizou-se o método dialético, descrito por Gil (2016) como um método que interpreta a realidade de forma dinâmica, pois estabelece que os fatos sociais não poderão ser entendidos quando considerados isoladamente abstraídos de suas influências, sejam elas políticas, econômicas ou sociais, levando o pesquisador a utilizar-se do olhar crítico e todo o processo histórico na avaliação do seu objeto de estudo.

No que se refere ao procedimento técnico, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, que, para Gil (2018, p. 28), “é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos.”.

De acordo com Marconi e Lakatos (2019), na pesquisa bibliográfica a abrangência de todo material já publicado em relação ao tema abordado pelo pesquisador o levará a ter um contato direto com essas publicações, sejam elas escritas, faladas, filmadas, ou independente de sua transcrição.

## 4.2 LOCAL DE ESTUDO

Por se tratar de uma pesquisa do tipo revisão bibliográfica, a busca dos artigos ocorreu através das bases de dados da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), Biblioteca Virtual da Faculdade Vale do Salgado (FVS), Scientific Electronic Library Online (Scielo), Catalogo de Teses e Dissertações (CAPS), Plataforma Sucupira (CAPS), Google acadêmico e literaturas disponíveis em livros, apresentando como descritores: Assistência Social, Assistencialismo, Benefícios Eventuais e Direito.

## 4.3 PARTICIPANTES DO ESTUDO

Para iniciar o estudo utilizou-se o cruzamento dos descritores: Assistência Social, Assistencialismo, Benefícios Eventuais e Direito, onde se obteve os estudos de vários autores nos quais os assuntos se correlacionam, podendo assim colaborar com a pesquisa, na utilização dos critérios de inclusão: foram utilizados apenas artigos e livros disponíveis em português, que tratassem o tema de forma clara e objetiva, podendo assim iniciar a construção do trabalho. E como critério de exclusão: publicações e literaturas que não estivesse na proposta do estudo, ainda que fossem publicações científicas.

## 4.4 INSTRUMENTOS E COLETA DE DADOS

A coleta dos dados se deu a partir da seleção de trinta e sete artigos e dentre esses foram utilizados apenas quinze, pois abordavam com clareza o tema proposto, em seguida colocados em uma pasta, para assim serem analisados. Durante a pesquisa foram manuseado livros do acervo da biblioteca, na busca de se ter uma melhor compreensão sobre o tema abordado, para que não houvessem dúvidas sobre os dados coletados, os artigos foram observados minuciosamente. De acordo com Gil (2016):

A observação constitui elemento fundamental para a pesquisa. Desde a formulação do problema, passando pela construção de hipóteses, coleta, análise e interpretação dos dados, a observação desempenha papel imprescindível no processo da pesquisa. É, todavia, na fase de coleta de dados que o seu papel se torna mais evidente ( GIL, 2016, p. 100).

A observação é parte fundamental na pesquisa, pois auxilia na evidência dos dados, e dar ao leitor uma gama de claras informações.

#### 4.5 ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Para analisar e organizar os dados foram utilizadas leituras flutuantes de obras referentes ao objeto de estudo da presente pesquisa, onde se buscou a partir da fundamentação teórica a interpretação dos resultados. Minayo (2001) diz que é na tentativa de fundamentar e correlacionar o significado das perguntas com as respostas, na busca de alcançar um resultado final do que está por trás das variáveis, que ocorre a organização dos dados. Foram utilizadas categorias temáticas para o desenvolvimento da análise do conteúdo, e para organizar de forma clara os dados obtidos além da utilização de obras que abordam várias etapas, foi necessária uma pré-análise, exploração do material, tratamento dos dados, inferência e interpretação.

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Neste capítulo, apresentamos as informações obtidas na coleta de dados por meio de uma revisão bibliográfica, divididas em quatro categorias temáticas, segundo Minayo (2001) são informações que além de características comuns se relacionam entre si. E tem ainda como objetivo expor as discursões dos autores para que assim as questões referentes aos objetivos da pesquisa sejam compreendidas.

### **5.1 MODALIDADES DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS**

Segundo Queiroz (2018) está assegurado na redação atual do artigo 22 da LOAS, com alterações promovidas pela Lei 12.435, de 06 de julho de 2011 os BEs, divididos em modalidades, os quais integram organicamente as garantias do SUAS.

Compreende-se a partir dessa atualização um avanço em relação a esses benefícios, pois anteriormente no âmbito da Previdência Social além de serem contributivos eram definidos apenas como auxílio natalidade e funeral, e diante do novo contexto da política de assistência social, viu-se a necessidade de serem ofertados nas modalidades que serão apresentadas.

#### **5.1.1 Auxílio natalidade**

Estão consagradas explicitamente duas situações, as quais são consideradas fundantes no ciclo de vida do ser humano, o nascimento e a morte, que decorrem de etapas naturais e trazem em sua representação o começo e o fim da vida.

Em sua definição o artigo 3º do Decreto n. 6.307/2007) utiliza o termo auxílio natalidade para o evento nascimento, uma provisão na forma de pecúnia ou bens, que busca atender preferencialmente as necessidades do bebe que vai nascer apoio à mãe nos casos em que o bebe nasce sem vida ou morre logo após o parto, e ainda o apoio à família no caso de morte da mãe (BRASIL, 2007).

O nascimento de uma criança ocorrido no seio de uma família que se encontre em condições de vulnerabilidade poderá ocasionar diversas repercussões que vão além das necessidades materiais. Gomes (2015) observa que é instalada uma nova realidade na vida da mãe, como também no âmbito familiar a partir do nascimento de uma criança, devido os cuidados que essa requer sendo, portanto necessário o fortalecimento dos vínculos familiares

diante dessa nova realidade, pois tal evento além de provocar condições de vulnerabilidade social, poderá repercutir na convivência e autonomia dessa família.

Diante de tal afirmação Queiroz (2018) diz que a proteção social a ser afiançada no campo dos benefícios socioassistenciais deve afastar-se das práticas seculares da entrega de utensílios para o bebê, rompendo assim com as práticas assistencialistas, pois o evento nascimento requer da família e do Estado cuidado, atenção e não apenas se resume a um kit enxoval ou higiene.

### **5.1.2 Auxílio funeral**

É apresentado na LOAS o segundo benefício, denominado de auxílio funeral que vem atender além das despesas de urna funerária, velório e sepultamento, as necessidades que venham ser causadas a família devido a morte do seu provedor ou membro. (BRASIL, 1993).

Cabe aqui lembrar que este é um evento imprevisível e, portanto necessita de uma ação imediata, não somente o auxílio material e as providências do sepultamento serão necessárias, pois esse é um momento que ocasiona a experiência da dor, da angústia e da ansiedade, é necessário compreender como será a dinâmica dessa família a partir desse novo momento, vivido pela perda de um membro ou até mesmo daquele que garantia o seu sustento, conforme Bovolenta (2017) não é apenas afiançar os ritos fúnebres, dando destino ao corpo sem vida, preservando a dignidade e compreendendo a morte como parte dos ciclos da vida, esse deverá também apoiar, cuidar promovendo proteção social à família a qual se encontra inserida devido a tal ocorrência em uma situação de insegurança social.

Percebe-se nas análises que diante dos eventos onde se inicia a vida através do nascimento, diante das necessidades requeridas por um novo membro familiar, e de sua finalização em consequência da morte, a necessidade de que seja superada a redução da prestação que se resume a entrega de um kit para o bebê, e o sepultamento do falecido, para que assim possa ser alargada a concepção de proteção social destinada às famílias que perpassam por determinados momentos de fragilidade.

Prosseguindo na análise das modalidades dos BEs previstas na LOAS, apresentamos as prestações nas situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, as quais trazem dificuldades na forma de serem tratados, sendo denominados segundo Pereira (2010) como “facultativos, pois estão sujeitos a opções quanto a sua provisão...” sendo adversos aos benefícios por natalidade e morte classificados como, “compulsórios porque são inegociáveis e obrigatória a sua provisão...”

### 5.1.3 Vulnerabilidade temporária

É descrito no Artigo 7º do Decreto n. 6.307/2007 a vulnerabilidade temporária, entendida como as situações advindas de riscos, perdas e danos que comprometem a integridade pessoal e familiar (BRASIL, 2007).

Segundo o Dicionário Crítico da Assistência Social:

A vulnerabilidade social se refere à situação na qual os recursos e habilidades de um determinado grupo são insuficientes e/ou inadequados para manejar as ofertas sociais, as quais possibilitariam ascender a maiores níveis de bem-estar ou reduzir a probabilidade de deterioração das condições de vida dos atores sociais. (Dicionário Crítico da Assistência Social, 2016. p. 300-302).

Dessa forma, aos cidadãos que se encontram submersos em vivências que lhes resultaram em perdas e até mesmo privações, tornando-os vulneráveis é apresentada na busca da redução dos danos, a política de Assistência que vem garantir a proteção social a partir da oferta dos benefícios eventuais.

Para contextualizar a modalidade descrita é observado no relato dos resultados obtidos no Levantamento Nacional (2009) do MDS/CNAS, que em 87% dos municípios pesquisados, dentre as modalidades dos BEs a vulnerabilidade temporária tem sido o benefício mais concedido. Rezende (2016) diz em seus achados que tem sido a solicitação da cesta básica representante da maior parcela na concessão dessa modalidade, no entanto este benefício não está sendo solicitado de forma eventual, e ainda relata que esse número não é ainda mais elevado devido o atendimento exacerbado à demanda reprimida, onde ocorre à solicitação da cesta básica e apesar da situação de vulnerabilidade os usuários não levam o benefício devido à falta do mesmo.

A esse respeito Almeida (2018) observa que a necessidade contínua de alimento não deve ser considerada eventual, e ressalta que são necessários parâmetros para se avaliar essa concessão como temporária ou pontual mediante a vulnerabilidade, pois as mesmas famílias vêm solicitando o benefício seguidamente, o que no mínimo demonstra que tal vulnerabilidade não é passageira e sim uma situação de pobreza, reflexo de um contexto originado devido à situação social, econômica, política e cultural do país, que paradoxalmente é estrutural e não eventual.

Soares (2016) afirma em seus estudos que a cesta básica tem sim caráter eventual, porém se ofertada e isolada de outros benefícios ou garantia de direitos não contribui para superação da situação de vulnerabilidade social, e ainda relata que esse isolamento tem levado

um grande numero de pessoas assistidas pelos CRAS a estabelecerem um vinculo de dependência com esse benefício.

Nesse sentido, percebe-se que é necessário entender que as situações de riscos impostas às famílias, não devem ser denominadas como pobreza, apesar de comprometerem a sua sobrevivência, porém devemos compreender que a pobreza traz o agravamento dessas situações, vulnerabilizam e as desestabilizam por um determinado tempo, portanto centralizar a provisão dos benefícios eventuais a meras distribuições pontuais afasta do usuário a oportunidade de ter acesso aos demais serviços da política de assistência.

#### **5.1.4 Calamidade pública**

Quanto à situação de calamidade pública onde seu conceito e provisão não são determinados, é descrito no paragrafo único do Decreto n. 6.307/2007, que são situações anormais, reconhecidas pelo poder público, onde devido aos efeitos impostos pela ação da natureza, pelas epidemias e incêndios, é dada as vitimas desses eventos a garantia de atendimento, sobrevivência e reconstrução de sua autonomia (BRASIL, 2007).

Diante disso observamos como se configuram as perdas, os danos e fragilidades causados pelas calamidades e desastres, “Com efeito, as famílias afetadas se encontram em situação de vulnerabilidade social, a qual configura insegurança social, seja em relação a sua sobrevivência, acolhida ou convívio (GOMES, 2015, p. 45).

Sendo assim compreendemos que dentre todas as situações eventuais expostas, há a necessidade de articulação entre as varias politicas publicas intersetoriais para que seja garantida a redução dos danos instalados, independente da demanda apresentada pelo usuário que busca o acesso aos BEs. E diante dos estudos conclui-se que não existem distintos tipos de benefícios eventuais, o que de fato ocorre segundo Mendonça (2015) é uma provisão de acordo com as diferentes necessidades e desproteções, trazendo para suas diferentes finalidades uma similaridade.

## **5.2 A POBREZA EXTREMA COMO CRITÉRIO DE ELEGIBILIDADE NA CONSEQÜÃO DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS**

É através da prestação dos Benefícios eventuais que ocorre a distribuição das provisões aos grupos que se encontram sem recursos para satisfazerem necessidades consideradas básicas na vida do ser social, porém o acesso a esses serviços tem através dos

critérios estabelecidos para sua concessão limitado essa distribuição, mesmo diante das situações de fragilidade perpassadas pelas famílias.

Lins (2015) ressalta que é na perspectiva de acessar e receber aquilo que lhe é de direito que essas famílias recorrem à assistência, portanto os cidadãos que adentram ao CRAS vão em busca de segurança e proteção.

Diante dessa realidade e sabendo como ocorre a concessão dos B.Es, ressaltamos a notória contradição no seu acesso, sendo que a maior limitação exposta as famílias é que além de atenderem a todos os critérios, terão que comprovar, que se encontram em situação eventual ou em extrema pobreza.

E dentre esses critérios estabelecidos para essa concessão, Oliveira (2018) também destaca a focalização na pobreza extrema, que traz como consequência o acesso por meio de comprovação de renda e situações extremas, havendo dessa forma que definir quem é o mais pobre.

A esse respeito Pereira (2010) aponta que os critérios de elegibilidade são denominados draconiano, pois estabelece a pobreza como requisito de acesso, e centraliza-se nos segmentos mais pobres da população. E nessa perspectiva, Boschetti (2003) compreende que a focalização dissociada da seletividade poderá ser compatível com a universalidade, pois selecionar é definir de acordo com tais critérios quem deverá ou poderá ter acesso aos benefícios, e em consequência da elegibilidade, uma redução nos atendimentos.

Lins (2015) concorda quando se utiliza a focalização no sentido de priorização utilizada na perspectiva da universalização, trazendo os mais vulneráveis ou em situações emergenciais para o centro de sua provisão, porém a universalidade deixa de existir quando vista no âmbito da seletividade a qual impossibilita e muitas vezes exclui o usuário de ter acesso aos seus direitos.

Percebe-se que o exposta na LOAS na prática não é aplicado, pois a assistência social que além de universal é para quem dela necessitar, é de fato celetista, focalista e não universal, e leva os cidadãos que necessitam diante das situações eventuais expostas no percurso de suas vidas, recorrerem aos B. Es, onde deparam-se em muitas situações com um direito negado, mesmo necessitando naquele momento dos serviços da assistência.

Em seus achados Queiroz (2018) ressalta que ao centralizar a provisão desses benefícios na pobreza extrema uma imensa parcela da população pobre e que se encontra socialmente vulnerável, porém por não estar em total miserabilidade é deixada à margem da proteção social, tendo que enfrentar com seus próprios meios, determinadas situações ou necessidades que deveriam ser compreendidas no campo da política de Assistência Social.

Rocha (2018) descreve em seus estudos que a solicitação feita pelos usuários para obter os benefícios eventuais muitas vezes se dá por uma estratégia de sobrevivência, e conclui que a concentração de renda da produção aliada à falta de vontade política, e a cultura moralista são os principais fatores que compõem o cenário da não efetivação dos direitos que são garantidos aos usuários.

Bovolenta (2017) relata que é dada aos técnicos, sobre tudo ao Assistente Social a responsabilidade de definir e decidir entre as situações expostas pelos usuários qual delas é a mais paupérrima, quais os miseráveis, sendo estas, as condições para que possa obter acesso ao atendimento, tornando desumana e perversa uma relação que deveria ser cidadã e politizadora.

Cabe lembrar que segundo Rocha (2018) os B.Es tem como objetivo suprir uma demanda imediata e urgente, porém por si só não possibilita emancipação aos cidadãos, sendo necessário para que possa alcançar esse objetivo uma intervenção com interação entre o indivíduo e a família através dos serviços de proteção social, de forma efetiva e continuada.

A LOAS/93 traz os benefícios eventuais no seu artigo 22 como o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, e focaliza essa provisão aos segmento mais pobre da população, contemplando apenas os indivíduos com renda per capita mensal familiar inferior a um quarto do salário mínimo (BRASIL,1993).

Porém a promulgação da Lei 12.435/2011 promove alterações no artigo 22 da LOAS, supera o critério de seletividade entre eles o acesso por calculo de renda, e equipara a partir de sua publicação todas as provisões suplementares e provisórias prestadas aos cidadãos e as famílias (BRASIL, 2011).

Diante dos dados conclui-se que apesar de todos os avanços e regulamentações onde os benefícios eventuais não mais terão que ser acessados por meio de comprovação de renda e sim a partir das necessidades agora previstas em legislação, as quais geram aos cidadãos o direito a acessarem esses benefícios, ainda há a necessidade que o critério de renda e pobreza extrema sejam superados na prática cotidiana dos municípios, pois excluem apesar de estarem em situação de insegurança social uma grande parcela da população.

### 5.3 GESTÃO PÚBLICA X BENEFÍCIOS EVENTUAIS

À medida que a política de Assistência se consolida e passa a ser direito do cidadão e dever do Estado, vemos também nesse processo os Benefícios Eventuais sendo configurados a partir das regulamentações trazidas pelo CNAS, de acordo com Brasil (2011) por meio da

Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006, e a União, por intermédio do Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007, onde foram estabelecidos que cabe aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal estabelecerem critérios orientadores que regulamentam a provisão desses benefícios.

Percebe-se que apesar de regulamentados na LOAS, os BEs perpassaram por um longo período à espera de normatizações as quais foram necessárias para a sua efetivação. Brasil (2016) apresenta essas normatizações as quais dão aos municípios autonomia na forma de concessão desses benefícios, podendo assim ser ofertados de acordo com a realidade e necessidades dos seus usuários, sendo necessária a observância às regulamentações já existentes, porém é indispensável que hajam dispositivos locais o que levará a existência de uma vigência efetiva da impessoalidade em todos os níveis de gestão.

Feitosa (2017) frisa, além da responsabilidade de distribuir os B.Es, os municípios também deverão planejar e articular entre os órgãos gestores e Conselhos de Assistência Social das três esferas de governo e com as instâncias correspondentes da Política de Social. E ainda relata que deverá constar o financiamento dos benefícios eventuais na previsão orçamentária Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA, com definição de porcentagem referente aos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, e ao Conselho Municipal de Assistência Social cabe à responsabilidade de acompanhar os recursos.

Para que seja possível o pagamento desses benefícios é necessário que cada ente federativo partilhe das suas competências político-administrativa no âmbito do SUAS, conforme descrito por Queiroz (2018) à União compete estabelecer as diretrizes gerais que os regulamenta; os Estados destinam recursos financeiros aos municípios a título de cofinanciamento, e tem atuação conjunta em casos de calamidade pública e ações assistências emergenciais, e os municípios e Distrito Federal vem regulamentar, custear o pagamento e assegurar a provisão dos benefícios que integram à rede dos serviços sociassistenciais.

É nítida a falta de compromisso dos gestores municipais em relação à regulamentação que trata os B.Es, mesmo sendo necessária e não gerando ônus a mais aos municípios como muitas vezes se interpreta. Bovolenta (2013) obteve em seus achados a confirmação dessa falta de compromisso:

Dos 4.174 (quatro mil cento e setenta e quatro) municípios que participaram do levantamento nacional, somente 1.229 (um mil duzentos e vinte nove) municípios declararam que estão em conformidade de adequação aos parâmetros nacionais de regulação, operação e prestação destes benefícios. (...) Este descumprimento também é observado junto aos estados federados. Neste relatório, em 89% não há

co-financiamento do Estado para financiamento dos benefícios eventuais junto aos municípios. Apenas 11% (443) possuem co-financiamento estadual para esta atenção. Ainda assim, não há transparência sobre este repasse, uma vez que não há regulação destes benefícios junto aos estados federados (BOVOLENTA, 2013, p. 276).

Silvano (2016) discute em seus estudos os avanços que essas regulamentações municipais trarão, entre elas cita as ações dos profissionais que atuam diante das eventualidades vivenciadas pelos usuários, as quais passam a ser norteadas, a facilidade que trará ao controle social, podendo ainda levar os usuários a reivindicarem o seu acesso a esses direitos, o que se subtem, que isso faz com que alguns municípios não normatizem esses benefícios.

Diante do exposto é verificado que, no âmbito nacional essa regulamentação tem ocorrido de forma diferenciada, a esse respeito Queiroz (2017) aponta que muitos municípios não os regulamentam, pois ainda os operacionalizam com caráter compensatório, na perspectiva de que os usuários não os compreendam como direito.

Nesse sentido, é necessário entender toda a dinâmica que compreende a regulamentação e efetivação dos benefícios eventuais, pois esses estão munidos dos mais diversos entraves, sendo necessário verificar as legislações que os regulamentam para que assim possam ser eficazes e superem as práticas assistencialistas que os impedem de serem concretizados.

Pereira (2002) relata que não ocorre de forma casual às práticas e tendências na concessão dos B.Es, e descreve que cada governo municipal os concebem, denominam, provêm e administram de acordo com o seu entendimento, com tendência a desprezar a participação da Assistência Social como política pública e direito de cidadania, desafiando os avanços trazidos ao campo da assistência.

Bovolenta (2013) descreve a transferência de responsabilidade na oferta dos benefícios eventuais e aponta que a sua execução não é suficiente apesar de serem instituídos como um direito social e descritos no corpo da Lei Orgânica, pois a sua operacionalização torna-se limitada, incompleta e imprecisa devido à ausência de regulamentação posterior a LOAS, a qual não garantiu a sua regulação e implementação nos municípios brasileiros, o que os deixou distantes do campo direito.

O fato de serem transferidos para a esfera municipal a qual se encontra próxima aos eventos vividos pelos cidadãos não foi um avanço, o que se vivência no cotidiano das pessoas que necessitam desses serviços é uma não concretização desses direitos, pois ainda há a necessidade de que os gestores municipais compreenda-os como direito e não como uma

manutenção das relações clientelistas. Bovolenta, conclui que os municípios deixam a situação estagnada, “nos moldes do vai levando”. Para a autora (2013, p. 276), “regular um direito requer competência e conhecimento, além de ultrapassar interesses de caráter econômico, cultural, político e social”.

#### 5.4 ENTRE O DIREITO E A CARIDADE

No Brasil a Assistência Social esteve atrelada em sua trajetória, a pobreza e, por conseguinte a prestação dos benefícios eventuais, que independente do momento perpassado pelo campo da assistência, seja como prática emergencial ou ação provisória, constituíram prática certa, trazendo consigo marcos do clientelismo e apesar de constituídos como direito a partir da LOAS e do SUAS, ainda resistem a herança, assistencialista, fragmentada e descompromissada com a cidadania (GOMES, 2015).

Nesse sentido, é necessário salientar que apesar de persistirem tais práticas, os referenciais normativos redigidos representam grandes avanços ao campo da Assistência Social. De acordo com Rocha (2016) essas normas são de fundamental importância, pois trazem para a ação profissional a garantia de rebatimento às práticas de caridade benevolência, e reconhecem o indivíduo como sujeito de direito.

“Vislumbrava-se, portanto, um aparente avanço no tratamento dos benefícios eventuais no campo da assistência social. Contudo, não é o que se constata no campo da legislação regulamentadora ou mesmo da sua ausência” (QUEIROZ, 2017, p. 6). Esse avanço e ausência que o autor se refere se dá devido ao tratamento que os benefícios eventuais receberam desde a publicação da LOAS/93, e o descompromisso na forma de serem tratados pelos gestores estaduais e municipal. Pereira (2010) já advertia a impossibilidade desses direitos serem concretizados e acessados pelo cidadão pela via do direito, por meio da política, apesar de normatizados.

Prates (2016) frisa, a mudança ocorrida na nomenclatura dos serviços diante das regulamentações estabelecidas entre elas Benefícios Eventuais a exemplo da cesta básica, não foi suficiente para trazer mudança em sua lógica de mediação, seja por parte dos gestores, ou dos usuários. Fica evidente nos resultados obtidos em seus estudos que de fato o que leva os usuários a buscarem seus direitos não apenas é a consciência de saber que os tem, também utilizam a relação que têm com a política partidária para assim obtê-los, os quais são ofertados a partir de interesses políticos. “Aí você diz que tem critérios e aí eles afirmam ‘não,

mas eu fui falar com o vereador e ele falou que eu tenho direito’, então não é fácil” (PRATES, 2016, p. 355).

É perceptível o crescimento em relação ao conhecimento dos usuários que buscam acesso a política de assistência apesar de haver falhas na divulgação desses direitos, porém ainda há a necessidade de que esses sejam politizados para que assim compreendam a oferta e garantia desses serviços como direito e não como ajuda, o que os levariam a se afastarem das artimanhas e interesses pessoais de políticos, como descreve Mendonça (2015, p. 137) em seus resultados, “[...] Porque é uma ajuda que vem verba pra isso, pra ajudar a população, só que eles ficam só fazendo os outros de besta, pra lá e pra cá, enganando. Aí dá quando bem quer, eu acho que quando sobra dos gastos deles”.

Em relação ao resultado mais esperado no trabalho onde se buscou compreender a garantia de um direito que não consegue superar as práticas de caridade, foi possível perceber ainda segundo a análise de Prates (2016) a dificuldade em se construir a cultura do direito, pois ainda é necessário que sejam estabelecidas estratégias para o combate da tão arraigada cultura do favor, pois os gestores “[...] não tem conhecimento da Assistência. É aquela coisa: não me interessa o que você está dizendo ou o que a tal política está dizendo! É pra dar!!!” (PRATES, 2016, p.360). Fica claro diante dos achados que o Assistência Social não tem ocupado o espaço que lhe foi designado, e que os gestores ainda a utilizam como prática de favor, e contrapondo-se ao resultado do autor o que de fato ocorre não é a falta de conhecimento e sim a utilização da ofertar desses direitos sociais na garantia dos seus interesses próprios.

Nesse sentido, Pereira ressalta:

Em decorrência, não é casual que a prática da concessão dos benefícios eventuais venha apresentando as seguintes tendências: cada governo municipal os concebem, denominam, provêm e administram, de acordo com o seu entendimento (...). Tem-se, assim num espaço não desprezível de participação da Assistência Social como política pública e direito de cidadania a condenável prática do assistencialismo que, além de desafiar os recentes avanços no campo assistencial, vem se afirmando como um não-direito social. (PEREIRA, 2010, p.20).

Dentre os achados mais significativos foi possível perceber a inexistência de normatização dos BEs nos níveis municipais, em sua amostra Rocha (2016) ressalta que essa ausência se da devido à forma de regular as práticas sociais e ações, onde os gestores por meio da tradição e costumes as regulam e ofertam como favor na troca de interesses.

E diante da falta de regulação contatou-se que os profissionais que atuam frente às situações emergências vividas pelos usuários. “Efetivamente, a pobreza é parte da experiência

diária do trabalho dos Assistentes Sociais`` (YAZBEK, 2010, p.153), são a partir dessa realidade expostos a diversos constrangimentos frente a sua atuação, tendo esses usuários os seus direitos violados e apesar de suas fragilidades são colocados diante da boa vontade dos gestores.

``O repasse de responsabilidade aos municípios na administração da política de Assistência Social cria lacunas colossais entre o ideal e o real no que se refere à maneira que é gerenciada e materializada aos usuários`` (BUZZI, 2015, p. ). A partir da crítica que a autora suscita destaca-se que um dos principais motivos que levam esses direitos ainda serem ofertados em seus véis assistencialistas é a falta de regulamentação por parte dos municípios.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho percorrido nesta pesquisa permitiu analisar os Benefícios Eventuais como direito assegurado pela Lei Orgânica da Assistência Social.

Foi contemplada a discursão que trata a sua efetivação e constatou-se que a concessão desses benefícios esta focalizada na pobreza extrema, sendo necessário entre os seus critérios de avaliação selecionar, como destaca alguns autores, o miserável do miserável, deixando a partir da utilização desse critério alguns usuários sem atendimento, mesmo estando perpassando por situações eventuais.

De acordo com as observações pode-se averiguar a operacionalização dos B.Es junto a gestão pública, podendo assim conhecer um dos motivos pelo qual esses ainda são negligenciados em sua efetivação.

Pode-se também elucidar a concepção dos B.Es como benesse e não como direito, e percebeu-se que dentre os percalços percorridos ao longo de sua trajetória, desde sua inserção como direito previsto na LOAS, a forma marginal que sempre foram tratados, e em várias situações utilizados pela política partidária como troca de favores apesar de terem oferta e operacionalização garantidas em lei.

É necessário ressaltar que apesar de todo o processo de regulamentação percorrido pelos benefícios eventuais, muitos são os avanços e diversos são entraves que ainda enfrentam, a exemplo temos a descentralização como diretriz do SUAS, que da aos municípios total autonomia pra decidir quais e como serão ofertados os benefícios, demonstrando um grande avanço, pois estão diante da realidade vivenciada pelos usuários, possibilitando a oferta de acordo com suas reais necessidades, e em seus retrocessos, trazem consigo a falta de regulamentação a nível municipal, levando a não efetivação dos benefícios vinculados à natureza do direito social, deixando-os a mercê dos interesses políticos dos gestores.

A partir dos dados analisados nota-se que é preciso priorizar a regulamentação dos benefícios eventuais no âmbito municipal, a falta desta faz com que a sua oferta ainda seja atrelada ao assistencialismo, um favor prestado pelos bondosos gestores a quem necessita do acesso a esse direito, os quais em sua maioria não tem comprometimento com a regularização dessa oferta.

Por fim, ressaltamos que todos os objetivos desta pesquisa foram contemplados, proporcionando uma análise ampla da negação na efetivação dos benefícios eventuais apesar de se constituírem como direito legalmente garantido. Nesse sentido, reconhecemos que na

tentativa de identificar as particularidades dessa constância, são necessários novos estudos para continuação da discussão e, surgimento de novos debates acerca do tema, portanto este trabalho será de grande relevância acadêmica e social.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. M. B. R. **Reflexões sobre o auxílio alimentação no CRAS volante bairros em Mariana - MG: eventualidade, continuidade e necessidades, dilemas da PNAS.** 2018. 112 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2018.

Assembleia Geral da ONU. "**Declaração Universal dos Direitos Humanos**". "Nações Unidas", 217 (III) A. Paris, dez. 1948.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 35.448, de 01 de maio de 1954.** Senado Federal, Brasília, 2010.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Brasília: Ministério da Justiça, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência (PNAS).** 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 212, de 19 de outubro de 2006.** Brasília, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre os Benefícios Eventuais. Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2007.

BRASIL. **Lei nº 12.435, Brasília, DF, 2011.** Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

BRASIL. Benefícios Eventuais da Assistência Social. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.** – N. 12 (2010) - Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, p. 78, 2010.

BRASIL. **Guia de políticas e programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).** Governo e sociedade trabalhando juntos. Brasília, 2011. p. 138.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. In: **Cadernos de orientações**: aos conselhos de Assistência Social para o controle social do benefício de prestação continuada (BPC), programa bolsa família (PBF) e benefícios eventuais da Assistência Social. Brasília/DF, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Conselho Nacional de Assistência Social. In: **Levantamento Nacional sobre os Benefícios Eventuais da Assistência Social**. Brasília, 2009.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um direito entre Assistência Social na originalidade e conservadorismo**. 2º. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BOVOLENTA, G. A. Benefício eventual e Assistência Social: apontamentos desse campo de (des) proteção social. In: **6º Encontro Internacional de Política Social. 13º Encontro Nacional de Política Social. Duzentos anos depois: a atualidade de Karl Marx para pensar a crise do capitalismo**. Vitória - ES, 2018.

BOVOLENTA, G. A. Cesta básica e assistência social: notas de uma antiga relação. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, nº 130, p. 507-525, set./dez. 2017.

BOVOLENTA, G. A. Os benefícios eventuais junto à política de assistência social: algumas considerações. **O social em questão**, ano XVII, v.30, n. 30, p. 273-286, 2013.

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

BOVOLENTA, G. A.; *et al.*. Benefícios Eventuais: conquistas e desafios enfrentados para sua efetivação. In: **V Jornada Internacional de Políticas Públicas: Estado, Desenvolvimento e Crise do capital**. Maranhão, 2011a.

BUZZI, A. P. **A ação do Serviço Social no campo dos Benefícios Eventuais: caso Florianópolis**. 2015. 61f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

CARVALHO, G. F. **A assistência social no Brasil: da caridade ao direito**. 2008. 57f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito)–Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2008.

CASTILHO, R. **Direitos humanos**. 6ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. 4 .ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B. R. *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento**. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CRUZ, L. R.; GUARESCHI, N. **Políticas públicas e assistência social: Diálogo com práticas psicológicas**. 3ª ed. Petrópolis: Vozes Limitada, 2012.

DINIZ, M. H. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 26ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

DUTRA, D. A. M. S. **O benefício de prestação continuada assistencial no Brasil: uma análise diante das inovações trazidas pela PEC no 287/2016**. 2017. 37f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Humanidades, Universidade Estadual da Paraíba, Guarabira, 2017.

FREITAS, M. J. de.; MARCO, P. S. de. **Benefícios Eventuais no contexto do SUAS. In: Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. nº 12. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, MDS/SAG, 2010. p. 31-50.

Gil, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6ª ed. São Paulo :Atlas, 2018.

GIL, A. C.. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, A. L. G. Subsídios para orientações técnicas sobre a caracterização de provisões dos Benefícios Eventuais em situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, bem como quanto a sua regulamentação, gestão e prestação. *In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Secretaria Nacional de Assistência social. Departamento de Benefícios Eventuais. Quarto Produto IV. PNUD. BRA, 12. 006, maio, 2015.*

GONÇALVES, A. P. **Assistência Social e o vínculo suas: trânsito da subsidiariedade para o conhecimento público dos serviços socioassistenciais**. Orientador: Rosangela Dias Oliveira da Paz. 2016. 280f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

GUERRA, S. **Direitos humanos: curso elementar**. 5ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

GUSMÃO, P. D. **Introdução de ao estudo do direito**. 48ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

IURCONVITE, A. S. dos. A evolução histórica dos direitos sociais: da Constituição do Império à Constituição Cidadã. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 74, mar. 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LEWANDOWSKI, E. R. A formação da doutrina dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 98, p. 411-422, 2003.

LINS, C. G. N. **Benefícios Eventuais**: possibilidades e limites para sua efetivação no CRAS de Riacho Fundo I. 2015. 69f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MACHADO, S. M. **Auxílio natalidade em Florianópolis**: proteção e direito. 2008. 71f. Trabalho de Conclusão de Concurso (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

MARQUES, R. P. P. História semântica de um conceito: a influência inglesa do século XVII e norte-americana do século XVIII na construção do sentido de Constituição como Paramount Law. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 357-382, jul, 2007.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de direitos humanos**. 4ª ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, 2017.

MENDONÇA, A. C. F. **A percepção dos usuários sobre os benefícios eventuais no município de Sapé, PB**: obstáculo para afirmação da assistência social enquanto direito. Orientador: Maria de Lurdes Soares. 2015. 171f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas, programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

MESTRINER, M. L. **O Estado a filantropia e a assistência social**. 3ª ed. São Paulo, Cortez, 2008.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14ª ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MINAYO, M. C.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social. Teoria, método e criatividade**. 18ª ed. Petrópolis: vozes, 2001.

MIZUBUTI, S. Sobre a Formação da Mão de Obra Industrial no Brasil e a Imigração Estrangeira. **GEOgraphia**, v. 3, n. 5, p. 47-57, 2001.

NADER, P. **Introdução ao estudo do direito**. 33ª ed. - Rio de Janeiro: Fonseca, 2011.

NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.) **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 3ª ed. Petrópolis; Rio de Janeiro: Vozes, 1999. p. 75-89.

OLIVEIRA, P. S. **DEMANDA POR BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA- RS**. 2018. 101 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2018.

OLIVEIRA, H. M. J. de. **Cultura Política e Assistência Social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. 1ª ed. – São Paulo: Cortez, 2003.

PALMA, R. F. **História do direito**. 6ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

PAULA, R. F. S. Benefícios eventuais e controle social: uma associação indissolúvel. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. nº 12, Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. p. 63-69.

PEREIRA, P. A. P. A.; NASSER, I. R.; CAMPOS, S. M. A Política de Assistência Social no Brasil: Avanços e Retrocessos. In: **CONFLITOS de Interesses e a Regulamentação da Política da Assistência Social**. Cadernos do CEAM, Brasília, Ano III, n. 11, p. 63-80, out. 2002a.

PEREIRA, P. A. P. Assistência Social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Revista SER Social**, n. 20, p. 63-84, 2010a.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**: 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, P. A. P. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos Benefícios Eventuais regidos pelas LOAS. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento**

**Social em Debate.** nº 12, Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, MDS/SAG, 2010. p. 11-29.

PEREIRA, P. A. P.; NASSER, I. R.; CAMPOS, S. M. A. Os percalços dos Benefícios Eventuais regidos pela LOAS. *In: CONFLITOS de Interesses e a Regulamentação da Política da Assistência Social.* Cadernos do CEAM, Brasília, ano III nº 11. p.113-140, out. 2002.

PRATES, A. M. M. C. **O exercício profissional do Assistente Social:** a garantia de direitos sociais em políticas de combate à pobreza no centro sul do estado do Paraná. Orientador: Helenara Silveira Fagundes. 2016. 415 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

QUEIROZ, C. C. Um olhar sobre os Benefícios Eventuais da Assistência Social. *In: II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais.* Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017. p.10.

QUEIROZ, C. C. **Benefícios Socioassistenciais como direito do cidadão:** conquistas e desafios em tempos de ajustes fiscais. Orientador: Lúcia Cortes da Costa. 2018. 820f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2018.

RAMOS, A. C. **Curso de direitos humanos.** 5. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RESENDE, A. J. Conceito e Evolução Histórica do Direito Natural. **Revista Jurídica, Goiás** – Ano III, n. 3. p. 1- 25, jan. 2015.

REZENDE, I. L. **Os Benefícios Eventuais de Assistência Social e sua Operacionalização no Município de Florianópolis.** 2016. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

RIZOTTI, M. L. A. Estado e Sociedade civil na história das políticas sociais brasileiras. *Semina: Ciências Sociais e Humanas*, v. 22, n. 1, p. 39-56, 2001.

ROCHA, B. R. **O tradicional e o moderno no sistema único de assistência social em município de pequeno porte:** assistencialismo ou direito social?. Orientador: Virgílio César da Silva e Oliveira. 2016. 90f. Dissertação (Mestrado) – Gestão Pública e Sociedade. Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2016.

SANTANA, S. C. R. **Os benefícios eventuais como modalidade de proteção básica da política de assistência social: analisando o plantão social de Mariana-MG.** 2016. 65f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Ciências Sociais, Jornalismo e Serviço Social, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2016.

SARLET, W. A dignidade da pessoa humana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 212, p. 84-94, abr/jun. 1998.

SCHÜTZ, F. **O debate sobre os serviços na política social.** Orientador: Regina Célia Tamaso Mioto, 2013. 134f. Dissertação (Mestrado) – Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

SILVA, M. A. F. **Sistema Único de Assistência Social (SUAS): gastos públicos em benefícios eventuais no município de Cacoal-RO.** 2016. 26 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Departamento Acadêmico de Ciências Contábeis, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Cocal, 2017.

SILVANO, I. C. **A Regulamentação dos Benefícios Eventuais em Santa Catarina: necessária afirmação do direito.** 2016. 65f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SOARES, I. R. **Benefício Eventual na modalidade cesta básica: a contradição entre o eventual e o constante.** 2018. 112 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Ouro Preto, Mariana, 2016.

SPOSATI, A. O. de *et al.* **Assistência na trajetória da políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 7.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SPOSATI, A. O. de. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 32. v. 87, p. 96-122, 2006.

TEIXEIRA, S. Trabalho Interdisciplinar nos CRAS: um novo enfoque e trato à pobreza?. **Textos & Contextos, Porto Alegre**, v. 9, n. 2. p. 286-297, ago./dez. 2010.

Wolkmer, A. C. Fundamentos de História do Direito. *In*: Antonio Carlos Wolkmer (Org.). **O direito nas sociedades primitivas.** 4<sup>a</sup> ed. 2. Tir. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. cap. 1, p. 13-32.

YAZBEK, M. C. Serviço Social e Pobreza. **Rev. Katál.** Florianópolis v. 13 n. 2 p. 153-154 jul./dez. 2010.

YAZBEK, M. C. Estado e políticas sociais. **Praia Vermelha**, v. 18, n. 1, p. 1-22, 2008.