



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA**

RAYANNE MONNESKA ARAÚJO CALDEIRA FREIRE

**UMA REFLEXÃO ACERCA DOS SIGNIFICADOS SOCIAIS E POLÍTICOS DOS
BENEFÍCIOS EVENTUAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**RECIFE
2024**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
BACHARELADO EM SERVIÇO SOCIAL

RAYANNE MONNESKA ARAÚJO CALDEIRA FREIRE

UMA REFLEXÃO ACERCA DOS SIGNIFICADOS SOCIAIS E POLÍTICOS DOS
BENEFÍCIOS EVENTUAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Trabalho de conclusão apresentado ao curso de Bacharelado em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, como requisito para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Laudicena Maria Pereira Barreto

RECIFE

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Freire, Rayanne Monneska Araújo Caldeira.

Uma reflexão acerca dos significados sociais e políticos dos Benefícios
Eventuais na Política de Assistência Social / Rayanne Monneska Araújo
Caldeira Freire. - Recife, 2024.

93 p. : il., tab.

Orientador(a): Laudicena Maria Pereira Barreto

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Serviço Social -
Bacharelado, 2024.

Inclui referências.

1. Benefícios Eventuais. 2. Assistência Social. 3. Regulamentação. 4.
Direitos Sociais. I. Barreto, Laudicena Maria Pereira. (Orientação). II. Título.

360 CDD (22.ed.)

RAYANNE MONNESKA ARAÚJO CALDEIRA FREIRE

**UMA REFLEXÃO ACERCA DOS SIGNIFICADOS SOCIAIS E POLÍTICOS DOS
BENEFÍCIOS EVENTUAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de conclusão apresentado ao curso de Bacharelado em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, como requisito para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em: 17/10/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Laudicena Maria Pereira Barreto (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof^ª. Dr^ª. Sandra Maria Batista Silveira (Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

A minha tia Uiara Caldeira, por sua trajetória profissional na Política de Assistência Social, especialmente no trabalho com os Benefícios Eventuais.

A todos(as) usuários(as) do SUAS que buscam a garantia desse direito social.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, por me conceder sabedoria e conforto espiritual nos momentos difíceis durante a graduação, e especialmente na construção deste trabalho. Obrigada Senhor, por ter me dado forças e me mostrado que sou capaz de atravessar os caminhos tortuosos e cheios de aflição se eu confiar em ti.

À minha família, agradeço profundamente por todo suporte e incentivo, por acreditarem no meu potencial, pela força que me deram para concluir o curso e não desistir. Especialmente minha avó Luiza Araújo e minha mãe Maria Luíza, tudo que conquistei até aqui devo a vocês!

Ao meu noivo Pedro Pontes, minha imensa gratidão por segurar minha mão e permanecer ao meu lado nos momentos que eu mais precisei, obrigada por me encorajar e acreditar que eu conseguiria. Eu amo você!

Agradeço à minhas amigas da universidade, que me apoiaram desde o início e confiaram na minha capacidade: Marcela, Natasha, Jacyra, Mariana, Yasmin, Saffira e Gilvia.

Gostaria de agradecer à minha orientadora, Laudicena Barreto, pelo direcionamento, disponibilidade e paciência durante os meses de orientação. Obrigada por tudo!

RESUMO

A presente monografia intitulada *Uma reflexão acerca dos significados sociais e políticos dos Benefícios Eventuais na Política de Assistência Social*, tem como objetivo geral problematizar os significados sociais e políticos dos benefícios eventuais da política de assistência social, a fim de refletir as tendências na dinâmica de sua regulamentação. O referencial empírico teve como ponto de partida a observação de elementos particulares em torno da dinâmica de regulamentação e efetivação desses benefícios em um município de médio porte do estado de Pernambuco, aspecto que impulsionou a construção da problemática em reflexão. Como referencial crítico e dialético, a perspectiva metodológica se constituiu sob bases qualitativas ancoradas tanto na pesquisa bibliográfica como na documental. As observações empíricas associadas ao arcabouço teórico possibilitaram concluir que parte da população brasileira enfrenta a situação de pauperismo e desproteção social diante dos avanços das políticas neoliberais associada aos traços marcantes da formação social brasileira. Que, por sua vez, indicam o clientelismo e o assistencialismo na dinâmica da garantia à assistência social e dos benefícios por ela concedidos. Mas, na dinâmica de regulamentação desse direito social, as legislações municipais apontam a conformidade com os princípios e diretrizes estabelecidos pelas orientações técnicas pertinentes à sua operacionalização.

Palavras-chave: Benefícios Eventuais; Assistência Social; Regulamentação; Direitos Sociais.

ABSTRACT

This monograph, entitled *A reflection on the social and political meanings of Eventual Benefits in the Social Assistance Policy*, aims to problematize the social and political meanings of eventual benefits in the social assistance policy, in order to reflect trends in the dynamics of their regulation. The empirical reference point was the observation of particular elements surrounding the dynamics of the regulation and implementation of these benefits in a medium-sized municipality in the state of Pernambuco, an aspect that led to the construction of the problem under consideration. As a critical and dialectical reference, the methodological perspective was based on qualitative research anchored in both literature and documents. The empirical observations associated with the theoretical framework made it possible to conclude that part of the Brazilian population faces a situation of pauperism and social unprotection in the face of the advances of neoliberal policies associated with the striking features of Brazilian social formation. These, in turn, indicate clientelism and assistance in the dynamics of guaranteeing social assistance and the benefits it grants. However, in the dynamics of regulating this social right, municipal legislation points to compliance with the principles and guidelines established by the technical guidelines pertinent to its operationalization.

Keywords: Eventual Benefits; Social Assistance; Regulation; Social Rights

LISTA DE SIGLAS

AS	Agreste Setentrional
BE	Benefícios Eventuais
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF 88	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional da Assistência Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
GESUAS	Gestão do Sistema Único de Assistência Social
IA	Insegurança Alimentar
IAPs	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MN	Mata Norte
MS	Mata Sul
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RD	Região de Desenvolvimento
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
TCE	Tribunal de Contas do Estado

LISTA DE FIGURAS

- FIGURA 1** Rede de equipamentos da Assistência Social de Carpina
- FIGURA 2** Rede de equipamentos da Assistência Social de Escada
- FIGURA 3** Rede de equipamentos da Assistência Social de Limoeiro

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** Alguns elementos acerca dos benefícios prestados à população antes da Constituição Federal de 1988
- Quadro 2** Órgãos e instituições voltados para a Assistência Social implantados no governo FHC
- Quadro 3** Alguns dos principais elementos da Assistência Social nos governos de Lula e Dilma
- Quadro 4** Características da população de três municípios de médio porte de Pernambuco
- Quadro 5** Benefícios Eventuais no município de Carpina
- Quadro 6** Benefícios Eventuais no município de Escada
- Quadro 7** Benefícios Eventuais no município de Limoeiro
- Quadro 8** Princípios normativos dos Benefícios Eventuais conforme decreto nº 6.707/2007 em consonância com os princípios da Assistência Social estabelecidos na PNAS e LOAS

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. A PERSPECTIVA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DE UMA APROXIMAÇÃO ACERCA DE ELEMENTOS QUE PRECEDEM E SUCEDEM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	23
2.1 A PRESTAÇÃO DE BENEFÍCIOS CORRESPONDENTES À ASSISTÊNCIA SOCIAL ANTES DA REGULAMENTAÇÃO DESSE DIREITO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NO BRASIL	29
2.2 UM PANORAMA SOBRE A (RE)DEFINIÇÃO DAS CONQUISTAS SOCIAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PRESTAÇÃO DE BENEFÍCIOS À POPULAÇÃO NO PÓS-1988	35
3. ASPECTOS DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO SOB CONJUNTURA NEOLIBERAL E A REGULAMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS PERTINENTES À ASSISTÊNCIA SOCIAL	43
3.1 UMA SÍNTESE ACERCA DO PENSAMENTO NEOLIBERAL E SUA INFLUÊNCIA A RESPEITO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	43
3.2 TENDÊNCIAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOVERNOS NEOLIBERAIS E PROGRESSISTAS NO BRASIL.....	47
4. A REGULAMENTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS EM MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE DE PERNAMBUCO: UMA REFLEXÃO A PARTIR DOS PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS NO DECRETO Nº 6.307/2007.....	57
4.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE ASPECTOS SOCIOASSISTENCIAIS DE TRÊS MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE DE REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO: MATA NORTE, MATA SUL E AGRESTE SETENTRIONAL	57
4.1.1 Aspectos da operacionalização dos benefícios eventuais nos três municípios: modalidades, público alvo e formas de concessão	65
4.2 OS PRINCÍPIOS NORMATIVOS DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO DECRETO Nº 6.307/2007: AS LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS ESTÃO EM CONFORMIDADE COM AS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS?.....	72
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	86

1. INTRODUÇÃO

A temática aqui apresentada foi escolhida em virtude da experiência de estágio em um equipamento socioassistencial da Proteção Social Básica, que é visto como a porta de entrada da Política de Assistência Social, que são os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), no qual foi espaço de estágio obrigatório durante dois semestres. Tal vivência fez surgir o interesse pelo tema de pesquisa, já que foi um local marcado por diversas problemáticas que expressam a realidade de um município de médio porte de Pernambuco.

Diante disso, foram constatadas diversas questões, destacando as que se referem à crescente demanda pelo acesso a direitos sociais pertinentes aos Benefícios Eventuais (BE), especialmente as oportunas às modalidades ofertadas nesta localidade como as alusivas às necessidades alimentares, de moradia, de documentação civil, em virtude de nascimento e morte. Deixando evidente a situação de desproteção social e vulnerabilidade que parcela da população enfrenta cotidianamente.

Faz-se imperioso saber que tais benefícios estão assegurados pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), no Art. 22 da Lei nº 8.742/1993, que foi alterado pela Lei nº 12.435/2011, sendo, portanto, “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 calamidade pública”. (Brasil, 2011) Além de estarem previstos também na Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 33/2012 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) e pelo Decreto nº 6.307/2007, que estabelece orientações para regulamentação e provisão desses benefícios no âmbito da política de Assistência Social.

É de relevância inquestionável a necessidade de regulamentação dos benefícios eventuais, e diante da dificuldade de compreensão acerca do que concerne à provisão de benefícios no âmbito da política de Assistência Social diante do SUAS e da política de Saúde, o CNAS aprovou a resolução nº 39/2010, dispondo sobre o reordenamento desses benefícios entre as duas políticas públicas. Logo, ficou estabelecido por esta resolução que não são provisões da política de Assistência Social

itens referentes a órteses e próteses, tais como aparelhos ortopédicos, dentaduras, dentre outros; cadeiras de roda, muletas, óculos e outros itens inerentes à área de saúde, [...] bem como medicamentos, pagamento de exames médicos, apoio financeiro para tratamento de saúde fora do município, transporte de doentes, leites e

dietas de prescrição especial e fraldas descartáveis para pessoas que têm necessidades de uso. (CNAS, 2010, Art. 1º)

Este processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais ocorreu ao considerar o Levantamento Nacional sobre os Benefícios Eventuais da Assistência Social, realizado em 2009, mapeando a situação de regulação e prestação dos benefícios no país, identificando que ainda eram, à época, disponibilizadas provisões específicas da política de saúde como benefícios eventuais da assistência social. (Brasil, SNAS, 2018, p. 123) Desse modo, tal levantamento foi feito com a participação de 4.174 municípios, o que contabiliza cerca de 75% das cidades brasileiras. Como resultado, foi obtido que apenas 1.229 municípios tinham construído o marco regulatório de maneira adequada aos parâmetros nacionais. (Brasília, 2010)

Diante deste cenário, é considerável pensar que a falta de regulamentação dos Benefícios Eventuais pode indicar uma tendência de ações incompatíveis com o que preconiza a LOAS e demais normativas, abrindo espaço para práticas clientelistas e assistencialistas diante das demandas desses benefícios. Sendo assim, observou-se ao vivenciar a realidade apresentada no estágio, significativos números de atendimentos em virtude de situações de vulnerabilidade social, demandando acesso aos benefícios, que por muitas vezes não apresentava prontidão para atender o usuário. Estes, por sua vez, nem sempre tinham compreensão que sua solicitação era um direito social garantido a ele por meio da legislação, o levando a pensar que o que alcançaria ali seria uma espécie de ajuda.

Por essa razão, a realidade apresentada suscitou num projeto de intervenção voltado para as demandas em virtude de natalidade, visto que se apresentou uma quantidade significativa de mulheres buscando atendimento no CRAS para solicitar enxoval, pois se encontravam em uma situação que as impossibilita de arcar com esses insumos necessários durante esse período de gestação, que pode envolver diversas mudanças na vida de uma mulher, tanto biológicas quanto sociais. Para isso, foi possível observar a realização de grupos de gestantes operacionalizados no equipamento socioassistencial, oportunizando o acompanhamento das mulheres incluídas no Benefício Eventual Auxílio Natalidade.

Frente às demandas que são impulsionadas pelas expressões da questão social e os elementos que se referem à população usuária, assim como seu perfil, diante do que foi encontrado durante o período em que estava inserida no campo de estágio, foi estabelecido uma intervenção que objetivou disseminar conhecimento acerca dos direitos sociais das mulheres gestantes por meio de uma roda de conversa, com apoio de material socioeducativo. A fim de esclarecer que o que elas recebem em forma de auxílio natalidade é um direito

firmado na legislação, desmascarando qualquer indicativo de assistencialismo que pudesse existir. Por isso, a escolha pela temática discutida neste trabalho foi impulsionada pela constatação da necessidade de aprofundar os estudos acerca da regulamentação dos Benefícios Eventuais, com o intuito de compreender a trajetória que os estabeleceu como um direito social até sua regulamentação, em todas as modalidades garantidas.

É essencial esclarecer que quando se fala dos benefícios eventuais, é evidente que se entende seu caráter inesperado, pelo menos na nomenclatura. Pois, sabe-se que em dado momento de vida de um indivíduo pode ocorrer alguma situação que o faz necessitar buscar tais benefícios, sendo, portanto, uma situação casual. Portanto, a atenção do poder público deve ser prevista, devendo assim garantir o acesso a esses benefícios de acordo com a situação posta pelo usuário. Compreendendo que tais ocorrências acontecem de maneira atípica, e que interfere profundamente na vida daquelas pessoas de maneira mais agravada, considerando sua prévia situação de vulnerabilidade e risco social. (Bovolenta, 2017)

Sendo assim, é dever do poder público prestar atendimento a essas pessoas, reconhecendo seus direitos sociais estabelecidos por lei, não mascarando tais direitos como forma de favor ou moeda de troca, ainda mais se a gestão desses benefícios for utilizada para alcançar interesses políticos, como é muito comum, empiricamente dizendo, que se utilize a distribuição de cestas básicas com esse intuito, por exemplo. Também, é fundamental esclarecer e buscar compreensão do que, de fato, é eventual e do que é recorrente dentro dessas demandas pelos benefícios, para que sua concessão não disfarce as raízes mais profundas dessa problemática.

A PNAS foi materializada no âmbito da Seguridade Social, sendo um dos pilares do Sistema de Proteção Brasileiro, e “[...] busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado”. (Brasil, 2004, p. 13) No âmbito da Proteção Social Básica (PSB), tal política tem como objetivos

[...] prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). (Brasil, 2004, p. 33)

Logo, o CRAS, equipamento que faz parte da PSB, é o local onde ocorre o acolhimento de indivíduos e/ou famílias que possam estar em situação de risco social, visto

que está inserido em territórios que apresentam índices de vulnerabilidade social, oferece serviços que buscam suprir, na medida do possível, as demandas deste recorte populacional, que enfrenta diversas expressões tais quais fome, desemprego, entre outros.

Portanto, é necessário se atentar às normativas quanto à instalação desse equipamento da rede socioassistencial nos municípios, atentando-se ao que diz o Caderno de Orientações Técnicas para os CRAS, no qual instrui que “O CRAS deve localizar-se em áreas que concentram situações de vulnerabilidade e risco social”. (Brasil, 2009, p. 34) Além de que, é fundamental observar a quantidade necessária deste equipamento de acordo com o porte do município.

Sendo assim, ressalta-se que nesta presente pesquisa, interessa a definição concernente ao médio porte, visto que o período de estágio ocorreu em um município com essa característica. Portanto, pensando nas dificuldades enfrentadas pelo equipamento socioassistencial, foi escolhido utilizar como referência para pesquisa municípios que fazem parte desse perfil, a fim de realizar reflexões sobre como ocorre a oferta desses serviços de acordo com as suas especificidades territoriais. No que se refere a este aspecto, a PNAS determina, de acordo com a caracterização dos grupos territoriais, a definição dos municípios utilizada pelo IBGE, sendo municípios de médio porte:

[...]aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias). Mesmo ainda precisando contar com a referência de municípios de grande porte para questões de maior complexidade, já possuem mais autonomia na estruturação de sua economia, sediam algumas indústrias de transformação, além de contarem com maior oferta de comércio e serviços. [...]Esses municípios necessitam de uma rede mais ampla de serviços de assistência social, particularmente na rede de proteção social básica. (Brasil, 2004, p. 45)

Em continuidade, o Caderno de Orientações Técnicas para os CRAS, especifica a escolha pela localização dos CRAS,

Nos municípios de médio e grande porte, bem como nas metrópoles, o CRAS deve situar-se nos territórios de maior vulnerabilidade. Em caso de impossibilidade temporária (não existência de imóvel compatível, grande incidência de violência, dentre outros), a unidade deve ser instalada em local próximo ao território de abrangência, a fim de garantir o efetivo referenciamento das famílias em situação de vulnerabilidade e seu acesso à proteção social básica. (Brasil, 2009, p. 34)

Diante das especificações acima, visando o atendimento das necessidades sociais da população atendida pelos CRAS nos territórios, atenta-se para os Benefícios Eventuais, já que podem tanto prevenir quanto enfrentar as situações de caráter provisório que afetem as famílias e indivíduos. Portanto, é relevante realizar um estudo no qual suas diretrizes metodológicas exponham reflexões relativas a tais benefícios, de acordo com as necessidades

sociais, dentro do recorte da proteção básica que é o CRAS, para então seguir por um percurso que dê significado à essa política no seu caminho para reprodução social.

Pois, novas necessidades podem ser criadas de acordo com as relações sociais que são produzidas na sociedade, levando em consideração a totalidade, dado seu dinamismo. Mas, é essencial pensar nesta definição quando se observa a realidade vivenciada no cotidiano desses equipamentos, dada as possibilidades e os limites impostos pela gestão de cada um, pensando se a prática é realizada de acordo com as orientações técnicas, ou se existe algum entrave, e indo além, observando a prática do assistencialismo tão enraizado desde a gestação da política.

O assistencialismo foi um traço forte que marcou a constituição da Assistência Social, e é possível ponderar que no cenário contemporâneo se pode encontrar esses vestígios em equipamentos da rede socioassistencial. À frente desses indícios, torna-se necessário abordar a formação sócio-histórica brasileira, especialmente no que se trata da região nordeste, já que é o recorte socioespacial do presente estudo. É relevante destacar que, a exposição desta região neste estudo não possui o intuito de reforçar estereótipos, mas sim de considerar ter sido um território com elementos expressivos da formação social e histórica do país. Pois, sabe-se que esta região é historicamente marcada por profundas desigualdades econômicas e sociais, que apresentaram certo atraso em relação às outras regiões do país, assombrado por expressões da questão social que assolam a vida de diversas famílias.

Portanto, ao observar as necessidades sociais do público que é atendido pelos CRAS, pensando na particularidade dos Benefícios Eventuais da Assistência Social, atentando-se para a tendência do assistencialismo e do clientelismo historicamente constituído no Nordeste, a questão norteadora da pesquisa é: há um atraso na dinâmica da regulamentação e da efetivação desses Benefícios Eventuais? Para responder a tal questionamento, serão observados os objetivos listados adiante, assim como a metodologia adotada para alcançá-los. Mas, é fundamental pensar que o problema de pesquisa aqui proposto possui como fonte de sua formulação a observação realizada no estágio, conforme já mencionado em momentos anteriores.

A pesquisa “[...]é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”. (Marconi e Lakatos, 2003, p. 155) Portanto, para alcançar o que se pretende estudar, são formulados os objetivos, para que se mostre o problema da pesquisa, “aumentando os conhecimentos sobre determinado assunto”. (Marconi e Lakatos, 2003, p.

157) Sendo assim, como objetivo geral pretende-se: Problematizar os significados sociais e políticos dos Benefícios Eventuais na Política de Assistência Social, a fim de refletir as tendências na dinâmica de sua regulamentação. É relevante destacar que esta pesquisa possui um caráter qualitativo, pois

[...]ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada por seus semelhantes. (Minayo, 2009, p. 21)

Como objetivos específicos, que darão seguimento aos processos metodológicos e serão expressos nos capítulos posteriores deste trabalho, tem-se: **1.** Realizar uma aproximação sobre os significados sociais da Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988, com ênfase nas legislações que a regulamentaram como Direito Social no âmbito da Seguridade Social; **2.** Refletir sobre as diretrizes do Estado Social brasileiro em conjuntura neoliberal para regulamentação do atendimento do direito social à Assistência Social a partir do que estabelece a Constituição Federal de 1988; **3.** Sistematizar e refletir sobre a regulamentação dos Benefícios Eventuais da Assistência Social em municípios de médio porte de Pernambuco, para o atendimento dessas demandas sociais dos usuários dessa política social.

Diante de tais objetivos estabelecidos, é essencial realizar o levantamento de dados, visto que é o primeiro passo de uma pesquisa científica, sendo realizado de duas maneiras: pesquisa documental (fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (fontes secundárias). (Marconi e Lakatos, 2003, p. 174) É uma fase que possui a intenção de recolher informações prévias sobre o assunto a ser estudado e é uma etapa imprescindível para realização da pesquisa, podendo ser utilizados procedimentos diferentes para obter esses dados.

Sendo assim, esta pesquisa, classifica-se como bibliográfica ao atender os dois primeiros objetivos, pois é “um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados ao tema”. (Marconi e Lakatos, 2003, p. 158) Além de que, continuam Marconi e Lakatos (2003, p. 158) “O estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho[...]e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações”.

Esta classificação abrange a bibliografia que é pública e que se relaciona ao tema estudado, tais como monografias, teses, artigos, livros etc. Tendo contato direto com o que já foi escrito sobre o assunto, sabendo que “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que

já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. (Marconi e Lakatos, 2003, p. 183)

Isto posto, os tipos de fontes desta etapa da pesquisa foram as publicações, contando com “livros, teses, monografias, publicações avulsas, pesquisas etc. formam o conjunto de publicações...” (Marconi e Lakatos, 2003, p. 185) Para tal, no intuito de atender ao objetivo específico 1 elencado anteriormente, utiliza-se como referências principais Florestan Fernandes ([1968] 2013), Elaine Rossetti Behring (2003), Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2009), além de artigos que abordam a temática, entre outros textos que possam agregar na discussão do tema. Ademais, permeia pelas leis e decretos que formaram o caminho até a regulamentação dos direitos sociais.

Portanto, esse objetivo origina a discussão realizada no Capítulo 2 desta monografia, abordando categorias como conservadorismo, assistencialismo, patrimonialismo, coronelismo e primeiro damismo, elementos da formação sócio-histórica do Brasil, na busca da observação acerca de como a Assistência Social era tratada antes da Constituição Federal de 1988 (CF 88), fazendo uma reflexão dos avanços ocorridos após sua constituição. Será resgatada a questão do direito que é posto pelas legislações, regulamentado, mas, é mascarado como caridade. Além disso, será feita uma aproximação acerca de como os direitos sociais foram regulamentados na Seguridade Social, por meio da CF 88 e da LOAS. Permeando, assim, a luta da classe trabalhadora e a origem da política social.

O Capítulo 3 aborda as diretrizes do neoliberalismo para a política de Assistência Social, e como o projeto e processo de contrarreforma do estado se configuram. Além do mais, se expõe os impactos sobre a assistência social, com a expropriação do fundo público, as contradições, pois será demonstrado que existem avanços, apesar disso, como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS), como um novo âmbito do sistema de proteção social. Embora esse sistema tenha uma configuração que é atravessada por essas diretrizes e políticas neoliberais, portanto, há avanços e retrocessos que constituem essas contradições. Para isso, serão utilizados autores como Behring (2009), Mota (1995) e Anderson (1995) e estudos que abordam o desmonte da Assistência Social no Brasil, considerando os cortes orçamentários realizados no país em governos neoliberais, demonstrando a importância do orçamento para a gestão de políticas públicas.

Não se pode deixar de expor as lutas sociais da classe trabalhadora, compreendendo os fundamentos da política social, que garante a reprodução social dessa classe, mas também é fundamental pensar na garantia da reprodução ampliada do capital, possuindo uma base de

contradição. Sendo assim, é buscado levantar uma reflexão acerca do interesse do capital nas políticas sociais. Portanto, será abordado a divergência entre um cenário neoliberal e as políticas sociais.

Esta pesquisa também pode ser classificada como documental, visto que possui uma característica na qual “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos[...] constituindo o que se denomina de fontes primárias”. (Marconi e Lakatos, 2003, p. 174) Quando se pensa na fonte dos documentos estudados, se estabelece aqueles de arquivos públicos, especialmente os municipais e nacionais. Estes documentos são oficiais, como as leis, que são um tipo de documento escrito que “[...]constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados. Podem dizer respeito a atos individuais, ou, ao contrário, atos da vida política, de alcance municipal, estadual ou nacional”. (Marconi e Lakatos, 2003, p. 178)

Esta classificação atende principalmente ao objetivo 4, que origina o Capítulo 4 da pesquisa, na qual sistematiza as discussões realizadas anteriormente e estuda os documentos específicos municipais, que dizem respeito a municípios de médio porte de Pernambuco, das Regiões de Desenvolvimento (RD) da Mata Norte, Mata Sul e Agreste Setentrional, a saber: documento que apresenta como os benefícios eventuais são regulamentados, a legislação que dispõe sobre o SUAS no âmbito municipal, além do Diagnóstico Situacional realizado trimestralmente pela Coordenação de Vigilância Socioassistencial do Estado de Pernambuco, a fim de obter dados atualizados acerca da rede socioassistencial municipal.

O critério adotado para tal escolha foi a realização de um levantamento das legislações dos municípios de médio porte dessas Regiões de Desenvolvimento, culminando em regulamentações específicas dos Benefícios Eventuais e legislações que abrangem a normatização do SUAS em âmbito municipal. Desse modo, foi selecionado um município para representar cada RD, sabendo que uma dessas regiões é composta por apenas um município desse porte, sendo este o representante dela no estudo. Os outros que representam as demais RDs foram designados em virtude de serem os únicos a disporem de legislação específica acerca dos benefícios eventuais.

Um fator de grande relevância é a utilização de documentos advindos de fontes que apresentam dados que possibilitam um estudo mais aprofundado da realidade pesquisada. Além de que, Gil (2002, p. 46) expõe que “Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica”. Já que este estudo perpassa por diversos momentos históricos que fazem refletir a questão dos direitos sociais, por meio dos documentos estudados.

É fundamental esclarecer que, como este trabalho utiliza fontes diversas, sabe-se que a localização das fontes não se resume a bibliotecas físicas, pois, atualmente existem diversos materiais disponíveis em meio eletrônico, facilitando a busca por dados dispostos nos diversos sistemas. Quando se reúne todos os materiais a ser utilizados na pesquisa, é fundamental realizar a leitura para estudá-los, mas, como Gil (2002, p. 77) menciona:

Como os objetivos das diversas leituras variam, naturalmente também variam os procedimentos e as atitudes requeridas. A leitura que se faz na pesquisa bibliográfica deve servir aos seguintes objetivos: a) identificar as informações e os dados constantes do material impresso; b) estabelecer relações entre as informações e os dados obtidos com o problema proposto; c) analisar a consistência das informações e dados apresentados pelos autores.

Após a realização da etapa de coleta de dados, no qual se fez uso de técnicas de pesquisa como observação e coleta documental, que contou com os documentos oficiais como decretos e leis, além de artigos científicos e livros relacionados ao tema, foi feito um procedimento de seleção, que consiste em “verificar criticamente o material para evitar que sejam utilizadas informações confusas e incompletas”. (Marconi e Lakatos, 2003, p. 166) Após os dados serem levantados, é imprescindível analisá-los, e esta etapa

[...]é a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos[...] a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz ilações mais amplas dos dados discutidos. (Marconi e Lakatos, 2003, p 168)

Portanto, foi feita a chamada leitura compreensiva, que, como expõe Minayo (2009, p.100) nesta etapa “se busca ter uma visão do conjunto, mas também apreender as particularidades do material”. Continuando dizendo que “Após essa leitura devemos ser capazes tanto de montar uma estrutura que serve de base para a nossa interpretação, como descrever o material a partir da perspectiva dos atores, das informações e das ações coletadas”. (Minayo, 2009, p. 100)

Em vista disso, recorre-se à perspectiva teórico-metodológica com uma abordagem crítica marxista, buscando aprofundamento da compreensão teórica do objeto a ser estudado. Logo, será utilizada uma abordagem materialista dialética, com o intuito de examinar as relações de classe, as contradições inerentes ao sistema capitalista. Pois, sabe-se que enquanto abordagem, o marxismo “[...]considera a historicidade dos processos sociais e dos conceitos, as condições socioeconômicas de produção dos fenômenos e as contradições sociais”. (Minayo, 2009, p. 24) E enquanto método, propõe a abordagem dialética, já que possibilita fazer uma análise de “contextos históricos, as determinações socioeconômicas dos

fenômenos, as relações sociais de produção e de dominação com a compreensão das representações sociais”. (Minayo, 2009, p. 24)

2. A PERSPECTIVA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL A PARTIR DE UMA APROXIMAÇÃO ACERCA DE ELEMENTOS QUE PRECEDEM E SUCEDEM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Não é possível falar sobre direitos sociais, sem antes fazer uma exposição dos processos e das lutas sociais que levaram à sua conquista. Para expor esses elementos serão percorridos os principais elementos da formação sócio-histórica brasileira a fim de observar como a assistência social era realizada antes da sua regulamentação na Seguridade Social por meio da Constituição Federal de 1988. Assim, é relevante apresentar aspectos como os pertinentes ao período colonial, à escravidão, à expropriação, que levaram à existência de distinções sociais advindas já da sociedade portuguesa, na qual evidencia um padrão das elites das classes dominantes, conforme pensamento de Florestan Fernandes (1968).

Até hoje permeia na sociedade brasileira um padrão no qual o passado respinga no presente, observando que a classe dominante nacional e suas frações, entram em confronto com a classe trabalhadora, com os assalariados. Evidencia-se assim, de acordo com o pensamento de Florestan Fernandes, a face autocrática e autoritária das relações humanas, sendo a “herança mais duradoura (e, ao mesmo tempo, mais negativa) do passado colonial e do mundo escravista”. (Fernandes, 1968, p. 39)

Ao recordar o passado colonial, sabe-se que esta época determinou muitas diferenças sociais no país, e na região nordeste, visto que ela possui ligação direta com o colonialismo brasileiro, quando se recorda a questão açucareira, com o perfil agrário exportador da região, além do trabalho escravo existente. Estes elementos se tornam expressivos nessa região quando se pensa na apropriação do espaço territorial pelo colonialismo, com a mão-de-obra utilizada advinda da escravidão, além da concentração de terra, que era um elemento marcante da economia, à época. (Bernardes, 2007)

As dinâmicas da economia, assim como as relações de produção e trabalho de cada época são moldadas de acordo com as demandas dela provenientes, se adaptando ao tempo histórico vivido e não necessariamente fazendo rupturas. Assim, ao longo do tempo, traços de cada época são preservados, mas vão sendo feitas remodelagens, como foi a substituição da mão-de-obra escrava no Nordeste pelos chamados trabalhadores livres¹, “preservando o controle da terra e, ao mesmo tempo, submetendo uma grande parte da força de trabalho livre

¹ São entendidos como aqueles que ainda não estavam submissos ao trabalho na lavoura, então sua força de trabalho foi utilizada como “A solução encontrada pela grande lavoura nordestina no processo de substituição da mão-de-obra escrava, facilitada pela existência de um grande contingente de pequenos e médios proprietários, especialmente no agreste e, em menor escala, no sertão”. (Bernardes, 2007, p. 60)

às relações de produção que não implicavam, necessariamente, um assalariamento pleno, mas preservavam ou criavam formas de relações não capitalistas”. (Bernardes, 2007, p. 60)

Ao ponderar acerca da região Nordeste, algumas pontuações feitas por Bernardes (2007) são relevantes serem expostas, pois no período pós-64 houve uma mistura do chamado velho com o novo. Isto é dito porque apesar de presenciar uma industrialização com novos setores produtivos, como a agroindústria modernizada, a estrutura da propriedade de terra permaneceu, havendo, inclusive, mais concentração. Desse modo, com a expansão dos empreendimentos como os do setor industrial, também se expandiram as expressões da questão social, como a miséria. Isso fez com que também fosse vivenciado no Nordeste, algo que era (e ainda é) vivenciado em todo o país, que é a desigualdade escancarada em aglomerados urbanos. (Bernardes, 2007)

Isto posto, trazendo para o cenário atual, as relações de trabalho são questionadas ao pensar quais grupos, atualmente, se encontram em situações de significativa exploração ao vender sua força de trabalho realizando trabalho precarizado. Na maioria das vezes, pessoas negras e periféricas realizam tais atividades para sobreviver. Este cenário pode ser visualizado quando se observa dados² referentes à ocupação, nos quais apresentam um aspecto de segregação racial no mercado de trabalho, com segmentação dessas ocupações, já que existe um percentual maior de pessoas negras realizando atividades mais precarizadas do que pessoas brancas, conforme apontado pelo IBGE 2023.

Decerto este é um reflexo que se apresenta diante do processo de formação econômica do Brasil, considerando a concentração de renda e as desigualdades por ela desencadeada, no qual os trabalhadores ficavam diante de um cenário desfavorável no tocante aos ganhos, como apontado na Síntese de Indicadores Sociais IBGE 2023 ao se debruçar sobre a análise de Celso Furtado acerca dessa temática. Pois, é posto por ele que o modelo primário-exportador fez com que houvesse contribuição na formação de “um sistema que teve como uma de suas principais marcas a elevada concentração de renda”, isto com base na exploração dos recursos humanos abundantes, além dos naturais. (IBGE, 2023)

Embora que ao decorrer do tempo tenham ocorrido mudanças, sejam elas políticas, sociais, ou econômicas, fragmentos do passado permaneceram permeando a trajetória do mundo do trabalho, no presente. Pois, pensando na sua dinâmica, sempre existiu um grupo específico que foi fortemente explorado em detrimento de outro, neste caso, o passado demonstra pessoas negras sendo impostas a essa dinâmica como uma característica do

² A incidência de pretos ou pardos é acentuada na Agropecuária (62,0%), na Construção (65,1%) e nos Serviços domésticos (66,4%), atividades que apresentaram rendimentos inferiores à média. (IBGE, 2023)

trabalho escravo. Assim é relevante destacar que resquícios desse passado de exploração assombram até os dias atuais essa grande parcela da população, que ainda desempenham trabalhos de maneira mais precarizada, ou em atividades que são ocupadas, significativamente, pela população branca³.

Esta afirmativa se fundamenta pelo fato de que, conforme Behring e Boschetti (2009) apontam, no processo em que houve a transição para o capitalismo, no Brasil, foram favorecidos os interesses de alguns setores, como do agroexportador, fazendo com que as mudanças que ocorriam fossem feitas “com a aristocracia agrária e não contra ela”. (Behring; Boschetti, 2009, p. 77) Desse modo, as práticas realizadas posteriormente, seguiram essa ideia de favorecimento da classe dominante. Assim, quando se fala em trabalhadores livres, estes carregam consigo as marcas do passado, pois como apontamento de Florestan Fernandes (1987: 193) utilizado por Behring e Boschetti (2009, p. 77)

A persistente presença do trabalho escravo teve impactos importantes no nascimento do trabalho livre e nas possibilidades políticas de um processo mais rápido e radicalizado de transição, com participação mais contundente do movimento operário.

Assim, as classes dominantes conseguiram se adaptar fazendo com que seus interesses fossem atendidos de maneira que, mesmo diante de um cenário que emanava mudanças, pudessem ter continuidade, sempre trazendo para si as vantagens e deixando fora de seus interesses a classe trabalhadora. Por isso que existe a presença de tantos traços do passado no presente, pois existe o chamado círculo vicioso apontado por Fernandes (1987) e citado por Behring e Boschetti (2009), já que este círculo “tende a repetir-se em quadros estruturais subsequentes. Como não há ruptura definitiva com o passado, a cada passo este se reapresenta na cena histórica e cobra seu preço...” (Fernandes, 1987: 202 *apud* Behring; Boschetti, 2009, p. 77)

Destarte, a população que não fazia parte da classe dominante passou a se concentrar, em grande parte, nas regiões periféricas, que em síntese, são aquelas regiões que apresentam um cenário engendrado por relações sociais, políticas e econômicas que carregam marcas dos processos históricos e sociais em determinado território. Assim, como D’Andrea (2020) utiliza as formulações de Angela Davis (2016), há existência de opressões territoriais que fazem com que haja produção e reprodução desigual da riqueza no espaço, assim, são perpetuadas desigualdades que se expressam “por meio da dominação que o polo dominante,

³ Administração pública, educação, saúde e serviços sociais, cujos rendimentos apresentaram níveis bastante superiores à média, foram as atividades que contaram com, proporcionalmente, maior presença de pessoas ocupadas de cor ou raça branca. (IBGE, 2023)

a área de habitação das elites, exerce sobre o polo dominado, a área de habitação dos mais pobres”. (Davis, 2016 *apud* D’Andrea, 2020. p. 25) Desse modo, tais regiões carregam esse passado, pois à medida que a economia crescia, esmagava a população para as margens, para regiões que até hoje são caracterizadas pelas diversas expressões da questão social⁴, fazendo parte das classes subalternas.

Por classes subalternas entende-se que, de acordo com o pensamento de Gramsci referenciando-se pelos escritos de Marx, a condição de subalternidade se inscreve no sentido de ampliação do conceito de classe social, pois, os subalternos são uma adjetivação dos trabalhadores que se encontram às margens, aqueles que são explorados pelas classes dominantes, sabendo que, no sentido etimológico da palavra, subalterno significa “[...]o outro inferior ou inferiorizado”. (Del Roio, 2007, p. 64)

Porém, é relevante destacar que Del Roio (2007, p. 64) baseia-se no pensamento de Gramsci ao dizer que “a determinação essencial se encontra nos fundamentos materiais da realidade em movimento contraditório”. Pois, as classes subalternas possuíam uma vida fragmentada, sendo visto por Gramsci como “uma característica da própria situação social em que se encontram esses agrupamentos, submetidos à exploração e à opressão”. (Del Roio, 2007, p. 64)

Uma característica própria da formação social brasileira, conforme aponta Netto (2005), é que a face autoritária da classe dominante indicou que as forças populares fossem excluídas nos processos de decisões políticas. Assim, parcela da classe dominante encontrou meios para travar as “forças comprometidas com as classes subalternas nos processos e centros políticos decisórios”. (Netto, 2015, p. 33) Dessa maneira, ainda de acordo com Netto (2015) esse setor dominante fez com que a história do país fosse desenhada de maneira que a vida social fosse constituída por meio de exclusão da massa do povo.

Assim, é essencial trazer à exposição o pensamento de Florestan Fernandes quando se atenta à sociedade brasileira diante da implantação do capitalismo, já que conferiu mudanças tanto políticas, como sociais e econômicas. Behring e Boschetti (2009, p. 72-73) ao referenciar Fernandes expõem que

O processo específico brasileiro, em que pese alguns móveis do capitalismo terem sido introduzidos no país no contexto do estatuto colonial, só é realmente impulsionado com a criação do Estado nacional [...]Assim, foram decisivos processos como a ruptura com a homogeneidade da aristocracia agrária, ao lado do

⁴ É apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade. (Iamamoto, 2000, p. 27)

São algumas expressões da questão social: desemprego, pobreza.

surgimento de novos agentes econômicos, sob a pressão da divisão do trabalho, na direção da construção de uma nova sociedade nacional. Contudo, esse movimento é marcado pela ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômico-políticas.

Sendo assim, em retomada a questão colonial, é importante recordar a expansão do capitalismo no país, já que à época foi necessário a economia colonial se adaptar às novas exigências do mundo capitalista ocidental no pós-revolução industrial, constituindo parte de uma nova divisão internacional do trabalho. Mas, sabe-se que diante desse processo não aconteceu uma ruptura, já que permaneceram traços patrimonialistas e escravistas. Isto porque, quando o Estado brasileiro nasceu, o patrimonialismo ainda permanecia sendo uma prática, para garantir privilégios. Assim, este cenário foi marcado por interesses políticos, já que, embora tenha se ensejado uma mudança no estatuto colonial, muitos ainda queriam manter suas regalias. (Behring, 2003, p. 95-96)

Portanto, este é um traço patrimonialista que se remodela de acordo com o período histórico, no qual prevalece o interesse de um determinado grupo que esteja ocupando alguma posição de poder, utilizando-o para favorecimentos particulares. Desse modo, utilizando os escritos de Fernandes (1987: 68), Behring (2003, p. 95) diz que se tem a “impossibilidade de romper frontalmente com o passado e de optar claramente por um certo futuro”. Indo mais adiante, Fernandes aponta que “estamos diante de uma evolução histórica em que o ‘setor velho’ da economia não se transformou nem se destruiu para gerar o ‘setor novo’.” (Fernandes, 1987: 80-1 *apud* Behring, 2003, p. 96)

Assim, um país que se encontrava em um processo de adaptação ao capitalismo e que possuía uma economia voltada para a exportação, o mercado permaneceu subordinado a vontades externas, além de haver uma mistura entre os processos capitalistas com processos locais, com aspectos da economia colonial, como aponta Behring (2003) ao se debruçar sobre os escritos de Fernandes (1987). Desse modo, o perfil do capitalismo brasileiro era de uma subordinação, sendo assim consolidado por meio da modernização que acontecia no país, levando essa tendência de dependência a ser mantida. (Behring, 2003).

Portanto, o setor novo se viu insatisfeito com essa dependência externa do país, ainda mais porque “o setor agrário exportador acreditava ser capaz de impulsionar a modernização econômica”, como mencionado por Behring (2003, p. 97). Assim, Behring (2003) aponta, conforme Fernandes expôs, que a revolução burguesa seria engendrada por dois sujeitos diante da situação histórica, capazes de realizar este feito, que eram os fazendeiros de café e

os imigrantes. Já que “Estes promoveram novas adaptações e comportamentos, desagregando a ordem escravocrata e senhorial, política e economicamente”. (Behring, 2003, p. 97)

Dito isso, é notável pensar que aqueles vínculos relacionados a favores ainda eram mantidos, quando se fundem os interesses econômicos e políticos para que permaneça o caráter de dominação patrimonialista no “setor novo”, que é justamente o cenário do país em adaptação ao capitalismo. Além de que, continuando neste cenário, também é relevante dar destaque a característica de conservadorismo político, pois apesar da busca por manter os lucros na tentativa de adaptar-se a este novo contexto, os fazendeiros de café, citados anteriormente, tinham essa particularidade, visando garantir estabilidade para continuar concentrando capital comercial e financeiro. (Behring, 2003).

Mas, na conjuntura de mudanças, pensando na divisão social do trabalho, surgiram camadas intermediárias, as classes médias, que Behring (2003, p. 98) ao se referenciar em Fernandes (1987) aponta que estariam apegadas “à modernização e à democratização como meros expedientes de privilegiamento de seus interesses e do seu destino social” além de também cumprir uma “obscura missão histórica de fiadores da perpetuação crônica do ‘poder conservador’ e de privilégios sobreviventes da sociedade colonial e imperial”. Behring (2003, p. 98) Desse modo, recorda-se o chamado coronelismo, já que é tido como uma expressão desse patrimonialismo, no qual utilizava-se seu domínio na figura de coronel, para que pudesse atuar politicamente como um líder paternalista, ocupando um lugar de poder na região em que se põe, a fim de favorecimentos de interesses pessoais e não coletivos.

Neste processo de transição para o capitalismo, nota-se que persistiu a presença do trabalho escravo no Brasil, para o surgimento do trabalhador livre, com participação do movimento operário, ressaltando o que Fernandes expõe ao dizer que

[...]em vez de fomentar a competição e o conflito, ele nasce fadado a articular-se, estrutural e dinamicamente, ao clima de mandonismo, do paternalismo e do conformismo, imposto pela sociedade existente, como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo. (Fernandes, 1987 *apud* Behring, 2003, p. 100).

Diante disso, destaca-se o que Behring e Boschetti (2009, p. 72) mencionam ao utilizar a colocação feita por Prado Jr. (1991) quando fez a identificação da “adaptação brasileira ao capitalismo a partir da substituição lenta do trabalho escravo pelo trabalho livre nas grandes unidades agrárias”. Para ele, existiu uma “complexa articulação de ‘progresso’ (a adaptação ao capitalismo) e conservação (a permanência de importantes elementos da antiga ordem)”. (Coutinho, 1989: 119 *apud* Behring; Boschetti, 2009, p. 72)

Com o passar do tempo, no Brasil, com um cenário de industrialização, com a urbanização, novas demandas foram sendo postas à medida que os novos grupos sociais foram surgindo, com suas especificidades ao pensar na relação do capital e do mundo do trabalho. Para isso, no tocante ao tema deste trabalho, é fundamental observar o surgimento de políticas sociais públicas para o atendimento das necessidades da população, mas, que não apareceram espontaneamente, é inegável o papel das lutas dessa classe trabalhadora para alcançar suas reivindicações por direitos, a fim de obter a reprodução social. Mas, é essencial destacar que, ressaltando o cenário internacional, ao pensar no Estado capitalista

[...]a resposta dada à questão social no final do século XIX foi sobretudo repressiva e apenas incorporou algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações em leis que estabeleciam melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores, sem atingir, portanto, o cerne da questão social” (Behring; Boschetti, 2009, p. 63)

Assim, observa-se que aconteceram mudanças relativas à incorporação das demandas sociais, com as políticas sociais que estavam inseridas em um contexto que apresentava as lutas de classe em relação ao cenário socioeconômico. Porém, é fundamental destacar que tanto o Estado liberal quanto o social “[...]têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo.” (Behring; Boschetti, 2009, p. 63)

2.1 A PRESTAÇÃO DE BENEFÍCIOS CORRESPONDENTES À ASSISTÊNCIA SOCIAL ANTES DA REGULAMENTAÇÃO DESSE DIREITO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NO BRASIL

É imprescindível realizar uma breve exposição acerca da história da Assistência Social, neste campo de lutas pela conquista de direitos, na busca pelo alcance de uma sociedade mais justa e igualitária. Enquanto política, sabe-se que se estabeleceu durante o governo de Getúlio Vargas, em meados da década de 1930. Mas, antes, é interessante mencionar que existem algumas características estruturais da política social no país. Sabendo que seu surgimento

[...] não acompanha o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central. Não houve no Brasil escravista do século XIX uma radicalização das lutas operárias, sua constituição em classe para si, com partidos e organizações fortes. A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas do pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as

primeiras lutas dos trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho. (Behring; Boschetti, 2009, p. 78)

Porém, é importante destacar, também, que existiam interesses das classes dominantes, no qual possuía um cenário que expunha questões morais e religiosas, possuindo uma doutrina moral que era voltada para a classe trabalhadora e suas famílias, com um contexto voltado para o ajuste e enquadramento social. (Medeiros, 2020) Este cenário demonstra a “[...]busca pela legitimidade das classes dominantes em ambientes de restrição de direitos políticos e civis - como demonstra a expansão das políticas sociais no Brasil nos períodos de ditadura, que as institui como tutela e favor: nada mais simbólico que a figura de Vargas como ‘pai dos pobres’”. (Behring; Boschetti, 2009, p. 79)

Em face do exposto, evoca-se que a questão social foi enfrentada durante este período do governo Vargas como caso de polícia, já que emergia uma organização dos operários pelo atendimento às suas demandas. Isto porque a pobreza como expressão da questão social não era reconhecida como tal. Portanto, é preciso compreender que o capitalismo precisou buscar um mecanismo de controle de classes, aliando-se à luta desses trabalhadores, na busca por respostas dessas expressões da questão social, que não era visto, ainda, como uma problemática social, mas sim de polícia. (Medeiros, 2020) Foi então que se utilizou essa conjuntura para uma “[...]forte iniciativa política: a regulamentação das relações de trabalho no país, buscando transformar a luta de classes em colaboração de classes”. (Behring; Boschetti, 2009, p. 106)

Pensando na integração da política social varguista com esse novo arranjo pelo qual apresentava a relação do Estado com os trabalhadores, e também com os sindicatos destes que expunham suas demandas diante das mudanças políticas e econômicas da época, é preciso fazer algumas observações. Recorda-se que Vargas assumiu o poder ao liderar um movimento de ascensão econômica das oligarquias do gado e do açúcar, que aproveitaram a vulnerabilidade tanto econômica quanto política que estas oligarquias de café passavam. Diante disso, se inseriu essas outras oligarquias (gado e açúcar) na economia, visto que contava com o setor industrial se modernizando. (Behring; Boschetti, 2009)

Sendo assim, com essa modernização acontecendo, é compreendido a necessidade de algumas modificações e adaptações, já que havia expansão da indústria, ultrapassando aquele modelo agrário-exportador de antes. Mas, com esse intento modernizador, os trabalhadores demandavam novas necessidades durante esse processo, o que leva a fatores fundamentais

para a reprodução da classe trabalhadora que estava diante deste novo cenário, tais como direitos trabalhistas.

Desse modo, a política social varguista foi marcada como uma resposta às lutas de classe que aconteciam com suas reivindicações, no intuito de transformá-las em colaboração de classe, conforme já mencionado anteriormente. Posteriormente, foi criado o Ministério do Trabalho (em 1930) e algum tempo depois, a Carteira de Trabalho (em 1932), havendo participação dos trabalhadores em sindicatos, além da criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs) - o primeiro foi criado em 1933. (Behring; Boschetti, 2009)

Este último foi o que deu início ao sistema público de previdência, que se expandiu durante esta década “[...]cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa (velhice, morte, invalidez, doença), naquelas categorias de trabalhadores estratégicas, mas com planos pouco uniformizados e orientados pela lógica contributiva do seguro”. (Behring; Boschetti, 2009, p. 106) Os trabalhadores poderiam participar da direção desses IAPs, sendo uma maneira de chamar a atenção destes para a participação dos sindicatos.

Como o Estado queria ter controle, havia participação dos chamados pelegos nesses sindicatos, que eram pessoas do Estado “infiltradas”, que interferiram nas decisões sindicais, decisões essas que favoreciam o Estado. Sendo assim, a conquista de um documento como a Carteira de Trabalho seria um elemento pelo qual, civicamente, o cidadão seria reconhecido como tal, juridicamente, mostrando assim, uma maneira de contrato com o Estado, no qual os cidadãos que a possuíam teriam acesso a direitos.

Isso, portanto, seria a cidadania regulada, pois seriam reconhecidos como cidadãos aqueles que tivessem sua profissão regulamentada, como é o caso da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Portanto, “Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana⁵”. (Behring; Boschetti, 2009, p. 106)

Adentrando esse momento da história brasileira, faz-se um parêntese para refletir acerca de um fenômeno chamado primeiro damismo, no qual utiliza-se da figura da mulher como um semblante de bondade, de caridade, para ficar à frente de ações de cunho social. Percebe-se a construção de uma imagem de caridade e ajuda àqueles necessitados por meio de ações assistencialistas. “A construção dessa identidade social vinculada à caridade e à ajuda

⁵ De acordo com Behring e Boschetti (2009, p.97) “O modelo beveridgiano, tem como principal objetivo a luta contra a pobreza. Nesse sistema de proteção social, os direitos são universais, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (testes de meios), e o Estado deve garantir mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais (e não da contribuição direta de empregados e empregadores) e a gestão é pública, estatal.”

aos pobres permeia todo o contexto histórico e político na conquista da adesão das classes subalternas, e legitima relações sociais e de poder e influencia a visão dos usuários da assistência”. (Silva, 2010, p. 13)

A saber, esse fenômeno histórico do primeiro damismo possui um conjunto de características “[...]essencial para uma relação com a população em geral e com os mais pobres em particular. Porém ele não é único, pois, enquanto processo político, transforma-se diante de diferentes conjunturas”. (Silva, 2010, p. 10) No Brasil, em específico neste recorte histórico do governo Vargas, têm-se a figura da primeira dama Darcy Vargas, que ficou responsável por prestar assistência aos trabalhadores que não se encaixavam naquele cenário de trabalho regulamentado, desenvolvendo, portanto, trabalhos informais, além dos pobres. Ela, portanto, prestava assistência por meio das instituições de caridade e pela Legião Brasileira de Assistência (LBA). (Silva, 2010)

Assim, a LBA foi criada por Vargas para que ele pudesse ser legitimado no poder em relação à população pobre. Diante disso é que se observa a representação do primeiro damismo por meio da “[...]primeira instituição de atenção social, direcionada para o atendimento à pobreza, evidenciando um Estado protetor com características humanitárias”. (Silva, 2010, p. 11) Portanto, nota-se o foco em ações de cunho assistencialista, como cita Neves (1994, p. 20) *apud* Silva (2010, p. 11) “Na realidade, com a criação da LBA, a figura marcante com relação à assistência é da primeira-dama, vista como benevolente, e não a assistência vista como direito dos cidadãos”.

É fundamental evidenciar que ela desempenhou um papel relevante diante de órgãos assistenciais que eram ligados ao governo, sendo a primeira mulher a realizar este feito, apesar do contexto histórico da época, com traços marcantes de uma sociedade patriarcal. Já que a LBA “[...]incubiu-se de múltiplas atividades em todo o país, tornando-se o principal órgão de assistência social do governo brasileiro durante décadas”. (Simili, 2008, p. 11 *apud* Silva, 2010, p. 74)

Sendo assim, a intervenção da LBA com caráter de benemerência e de clientelismo perpassa o tempo e mostra que esta característica permanece envolvendo a política de assistência no Brasil. Ademais, no quadro abaixo, será possível observar, de maneira sucinta, alguns elementos correspondentes à trajetória acerca da assistência social, no tocante aos benefícios prestados à população. Para assim, num momento posterior, demonstrar os avanços destes após a Constituição Federal de 1988.

Quadro 1 - Alguns elementos acerca dos benefícios prestados à população antes da Constituição Federal de 1988	
<p>Decreto nº 35.448, de 1º de Maio de 1954, com o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões</p>	<p>Quem recebe?</p> <p>Os benefícios instituídos na Previdência Social, contemplava as pessoas, na qualidade de segurados, desde que possuíssem emprego ou atividade remunerada, ou ainda, que recebessem algum provento. - Art. 2</p> <p>-Aqueles que não possuíssem mais emprego ou exercessem atividade disposta neste regulamento, poderiam deixar de ser segurados, salvo dispostos nos artigos 9º e 10º. -Art. 8</p>
	<p>Quais tipos de benefícios eram prestados? (Destaca-se aqui os que fazem alusão aos benefícios que são conhecidos e prestados atualmente)</p> <p>-Auxílio-maternidade: garantido à segurada gestante ou ao segurado, pelo parto de sua esposa não segurada, após a realização de 12 (doze) contribuições mensais, uma quantia, paga de uma só vez, igual ao salário mínimo vigente na sede de trabalho do segurado. - Art. 30</p> <p>-Auxílio-funeral: garantido a quem custear o funeral do segurado a indenização das despesas comprovadamente feitas para esse fim, até o valor do salário mínimo de adulto vigente na localidade onde se realizar o enterramento. - Art. 38</p>
	<p>Serviços complementares - prestação de serviços sociais aos beneficiários:</p> <p>Estes serviços sociais são compreendidos como assistência jurídica que os beneficiários poderiam requerer, desde que comprovasse que dela necessitavam, para poder se habilitar aos benefícios deste regulamento. - Art. 41</p>
<p>Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)</p>	<p>Onde eram prestados?</p> <p>Os serviços e benefícios eram prestados de maneira assegurada pela previdência social.</p>
	<p>Quais tipos de benefícios eram prestados?</p> <p>- Auxílio Funeral: garantidos quanto aos dependentes (Art. 22)</p> <p>-Auxílio Natalidade: deixou de ter a nomenclatura de auxílio maternidade.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como eram prestados? <p>-Na condição de segurado;</p> <p>-Necessitava inscrição da gestante ou da pessoa responsável pelo seguro, pelo menos 300 dias antes do parto, após a realização de 12 contribuições mensais, ou uma quantia paga de uma só vez igual ao salário mínimo vigente na sede do trabalho do segurado. - Art. 33</p>

<p>Decreto nº 48.959 - A, de 19 de setembro de 1960, aprova o Regulamento Geral da Previdência Social.</p>	<p>Quais tipos de benefícios eram prestados?</p> <p>-Auxílio natalidade: em caso de impossibilidade de prestar assistência médica à gestante, seria concedido o pagamento do dobro do valor, ou seja, dois salários mínimos. - Art. 98</p> <p>- Auxílio funeral: os dependentes do segurado que faleceu teriam a garantia de uma importância em dinheiro, igual ao dobro do salário-mínimo de adulto, vigente na localidade onde se realizou o enterramento. - Art. 44</p> <p>*Em caso de inexistência de dependentes, quem realizou o pagamento do funeral, seria ressarcido, desde que comprovasse as despesas.</p> <hr/> <p>Novos benefícios:</p> <p>-Assistência alimentar: ficaria sua prestação por responsabilidade do chamado Serviço de Alimentação da Previdência Social. - Art. 51</p> <p>-Assistência complementar: compreendia a ação pessoal junto aos beneficiários, quer individualmente, quer em grupo, por meio da técnica do Serviço Social, visando à melhoria de suas condições de vida. - Art. 52</p>
<p>Lei nº 6.174 de 11 de dezembro de 1974, institui amparo previdenciário e dá outras providências.</p>	<p>Quem recebe?</p> <p>Pessoas maiores de setenta anos que não tinham condições de exercer atividades relacionadas ao trabalho e que também não eram capazes de se sustentar por si próprios ou pela família.</p> <p>Qual tipo de benefício era prestado?</p> <p>Era um benefício previdenciário prestado na forma de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renda Mensal Vitalícia (RMV), a cargo do INPS ou do FUNRURAL, conforme o caso, devida a partir da data da apresentação do requerimento e igual à metade do maior salário-mínimo vigente no País, arredondada para a unidade de cruzeiro imediatamente superior, não podendo ultrapassar 60% (sessenta por cento) do valor do salário-mínimo do local de pagamento; - Assistência médica nos mesmos moldes da prestada aos demais beneficiários da Previdência Social urbana ou rural, conforme o caso.

Fonte: Elaboração autoral baseada em Brasil (1954; 1960; 1974)

Desse modo, os indivíduos que não possuíam emprego poderiam sair da cobertura da Previdência Social, já que, para ter acesso aos benefícios, era preciso realizar um pagamento prévio, diante do status de segurado, no valor de um salário mínimo, à época. Portanto, enxerga-se os traços do modelo bismarckiano⁶, já que possui particularidades de seguros privados, pois a cobertura dos benefícios, em relação a seus direitos, só é dada àqueles que contribuem, os trabalhadores.

Além da mudança na nomenclatura dos benefícios, o acesso foi ampliado, pois percebe-se que, ao observar o quadro acima, o segurado passou a poder designar outra pessoa além do seu dependente, desde que pagasse uma quantia já mencionada. Assim, a partir do acréscimo de elementos como a assistência complementar, pode-se perceber a introdução do Serviço Social da época, compreendendo, dessa forma, como um avanço na concessão de tais benefícios.

Nota-se, então, que nesta época a atuação dos assistentes sociais no atendimento aos beneficiários apresentava a característica de intervir diante do cenário de reivindicações da classe trabalhadora, com a perspectiva de “apaziguar” a tensão social que existia. Assim, a prestação desses benefícios foi uma maneira que o Estado encontrou de amenizar a conjuntura de descontentamento dos trabalhadores que se viam em um cenário de exploração de sua força de trabalho, além das desigualdades sociais e econômicas que a época apresentava diante do processo de industrialização do país. O percurso apresentado até aqui foi necessário para melhor compreensão acerca dos direitos estabelecidos e conquistados a partir da Constituição Federal de 1988, que será abordado no item a seguir.

2.2 UM PANORAMA SOBRE A (RE)DEFINIÇÃO DAS CONQUISTAS SOCIAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PRESTAÇÃO DE BENEFÍCIOS À POPULAÇÃO NO PÓS-1988

Conforme já mencionado em momentos anteriores, é essencial atentar-se aos avanços que a Constituição Federal de 1988 apresentou, no estabelecimento de direitos civis, políticos

⁶ De acordo com Behring e Boschetti (2009, p.66) “O modelo bismarckiano é identificado como sistema de seguros sociais, pois suas características assemelham-se à de seguros privados. Em relação aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores contribuintes e suas famílias; o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos provêm fundamentalmente das contribuições diretas de empregados e empregadores, baseadas na folha de salários. Quanto à gestão, os seguros eram originalmente organizados em caixas estruturadas por tipos de risco social: caixas de aposentadorias, caixas de seguro-saúde, e assim por diante, e eram geridos pelos contribuintes, ou seja, por empregadores e empregados.

e sociais. Nesse sentido, a Assistência Social, desempenhando papel de política social pública seria prestada para quem dela necessitar, sendo uma “política social não contributiva, por meio de benefícios e serviços, alicerçada de direitos sociais.” (Medeiros, 2020).

Isso se tornou possível por meio da organização da sociedade civil, que fez surgir movimentos sociais que lutavam pelos direitos sociais que se tornaram responsabilidade do Estado. Sendo assim, não se pode deixar de fundamentar o que diz respeito à essa sociedade civil, que se vincula à um papel de luta pelas demandas no tocante às políticas sociais públicas. Sendo assim, Duriguetto *et al* (2009, p. 14) aborda os movimentos sociais quando diz que “[...] a emergência e o desenvolvimento dos movimentos sociais, que expressam os interesses das classes subalternas, são o desdobramento sociopolítico das contradições do desenvolvimento capitalista que se materializam na chamada ‘questão social’.” Além do mais, segue afirmando Duriguetto *et al* (2009, p. 14):

E é no campo da sociedade civil, tal como a definira o marxista italiano Gramsci, que se desenvolve a visibilidade política e pública da questão social pelos movimentos sociais. Sociedade civil, para Gramsci, é o espaço em que as classes organizam e defendem seus interesses (através de associações e organizações, sindicatos, partidos etc.), é a esfera da elaboração e/ou difusão de valores, cultura e ideologias que tornam, ou não, conscientes os conflitos e as contradições sociais.

Esse elemento é notável em uma das diretrizes expostas no Art. 204. da Constituição Federal de 1988, ao demonstrar em seu inciso “II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. (Brasil, 1988)

Além do mais, é possível contemplar o novo aspecto da Assistência Social ao ler o texto original da Constituição Federal de 1988, especificamente na seção que trata deste conteúdo, expondo em seu Art. 203 que

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (Brasil, 1988)

Este último inciso merece um destaque, pois acende a questão relacionada ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), mas que só foi regulamentado anos depois, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, como um benefício

não contributivo que garante o pagamento de um salário mínimo a pessoas idosas e pessoas com deficiência.

Perante isso, é importante mencionar que o BPC foi um substituto da extinta Renda Mensal Vitalícia, benefício previdenciário que foi abolido a partir da aprovação da LOAS. Mas, a RMV permaneceu mantida para aqueles beneficiários que a recebiam até 1995, o que fez com que os recursos para pagamento desses que permaneceram, além das despesas para sua operacionalização, passassem a ser feito pelo Fundo Nacional de Assistência Social. Desse modo, os remanescentes dessa RMV podem acessar programas sociais com sua inserção no Cadastro Único. (MDS, 2023)

Em continuidade, para atender tais objetivos, é essencial destacar a organização da Seguridade Social conforme esta legislação, a saber o Art. 194. expondo que “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (Brasil, 1988) Sua organização é de competência do Poder Público, mediante alguns objetivos, tais como:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (Brasil, 1988)

É fundamental observar que houve um avanço e um aumento da cobertura da Previdência Social, como pode-se perceber, demonstra uma atenção às áreas rurais, já que a população urbana que era atendida pela lógica dos seguros, embora de maneira contributiva. Mas, ainda apresenta um caráter seletivo para o acesso aos benefícios. Porém, um avanço interessante é a irredutibilidade do valor dos benefícios, o que significa que esses valores não podem sofrer reajustes que o diminuam.

Os direitos sociais amparados pela assistência social, como um objetivo desta, observando os avanços em relação aos benefícios eventuais, de que trata este trabalho, tinham ligação com a Previdência Social, até o recorte temporal exposto até aqui. Porém, observa-se a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS,) Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, no qual o acesso a tais direitos sociais acontece por meio da proteção social, que possui as modalidades básicas e especial, nas quais atendem famílias em situação de vulnerabilidade

social, fortalecendo vínculos familiares e com a comunidade, e reconstrói famílias e comunidades nas quais os vínculos foram rompidos, respectivamente. (Brasil, 1993) Sendo assim, é importante notar os princípios que regem a Assistência Social diante desta legislação, no qual consta em seu Art. 4º

A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (Brasil, LOAS, 1993)

Sendo assim, observa-se que as pessoas que necessitassem da assistência social não precisariam comprovar que não dispunham de renda suficiente para atender suas necessidades sociais, já que foi estabelecido como direito social, sendo respeitado como tal e obtendo o resguardo de acordo com o acesso a todos os critérios necessários. Mostrando, assim, que o cidadão não deve passar por qualquer constrangimento para comprovar que precisa acessar os benefícios, pois sabe-se que uma eventualidade pode ocorrer na vida de qualquer pessoa, e aquela que antes poderia suprir suas necessidades, de repente pode não conseguir mais. Assim, este indivíduo possui o direito de acessar benefícios que amenizem a situação de vulnerabilidade que lhe ocorreu, resguardado por lei, assegurando sua dignidade.

Porém é necessário observar que, apesar da Assistência Social ser regida pelos princípios acima elencados, e sendo ela um direito social, existe sim o critério de renda, um elemento utilizado como forma de selecionar o público alvo desta política social. Pois, há um instrumento utilizado para identificar o perfil dos indivíduos e/ou famílias do país que possibilita identificar a população de baixa renda, o Cadastro Único. E é justamente essa população que está no foco da política, ainda mais quando se pensa nos programas sociais de transferência de renda, utilizando esse elemento de renda para definir quem está habilitado a acessá-los ou não. Assim, não é possível afirmar completamente que não há necessidade de comprovação de renda, dado o exposto. Pois, a pobreza acaba sendo um critério para ser incluído em programas como o PBF, por exemplo.

Quando se trata dos benefícios eventuais, observa-se que a responsabilidade é competida aos Estados e municípios. Em relação à competência estadual, a LOAS define que

se deve participar do custeio para pagamento dos auxílios natalidade e funeral, destinando recursos para os municípios. Quanto às competências municipais, deve ser destinado recursos para o custeio do pagamento desses auxílios, além de efetuar seus pagamentos. (Brasil, LOAS, 1993)

Além disso, a LOAS estabelece que “[...]as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta Lei”. (Brasil, LOAS, 1993, Art. 23) Sendo assim, é notório a importância da aprovação e regulamentação dessa legislação, apresentando-se como um avanço no atendimento das necessidades da população, com diretrizes que sejam compromissadas com a garantia de direitos sociais por meio de políticas públicas voltadas para essas pessoas.

Os Benefícios Eventuais são entendidos no Art. 22 como “[...]aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”. (Brasil, LOAS, 1993) Estes, por sua vez, possuem o valor regulamentado pelos “[...]Conselhos de Assistência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS”. (Brasil, LOAS, 1993, § 1º)

Além desses dois tipos de benefícios, abre-se o leque de possibilidades de concessão de outros, conforme § 2º do Art. 22

Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública. (Brasil, LOAS, 1993)

Mas, avançando um pouco no tempo, observa-se o Decreto 6.307, de 14 de dezembro de 2007, que diz respeito justamente a este artigo 22 da LOAS. Nele, já se observa uma alteração no que define o que são os Benefícios Eventuais em seu Art. 1, pois “são provisões suplementares e provisórias, prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública”. (Brasil, 2007) Além de esclarecer que tais benefícios “integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social - SUAS”. (Brasil, 2007) Sendo assim, foram incorporados os demais aspectos que possibilitam a viabilização do benefício diante de outras situações eventuais de vulnerabilidade, e não apenas por nascimento ou morte.

Ao falar do SUAS, é importante dar destaque à criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS), em 2004, por meio da Resolução 145, de 15 de outubro de 2004, pois materializa como política o que foi estabelecido pela LOAS. Sendo assim, sabe-se

que foi visado implementar um sistema que pudesse remodelar, se assim pode-se dizer, o que vinha sendo feito em relação à assistência social no Brasil durante esse tempo. Percebe-se a sua importância ao ler o texto de apresentação da PNAS, ao dizer que sua aprovação” [...]expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social.” (Brasil, PNAS, 2004, p. 11) Continuando que “Trata-se, portanto, de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil”. (Brasil, PNAS, 2004, p.11-12)

Portanto, com direitos previstos em leis, a participação social foi fundamental para a formulação de políticas sociais públicas que devem ser voltadas para o atendimento das necessidades da sociedade. Sabe-se que ao longo das décadas, muitos avanços foram feitos, nos quais, a partir da Constituição Federal de 1988 a Assistência Social passou a ser uma política de seguridade social, tendo o Estado como garantidor dos direitos dos cidadãos. Sendo assim, para acessar os serviços, não era mais necessário ser um segurado contribuinte da previdência, passou a ter acesso universal para toda a população do país, sem que precisasse de prévia contribuição, mas sim um dever e responsabilidade do poder público.

No entanto, é preciso compreender que existem processos diferenciados entre a dinâmica da conquista do Direito à Assistência Social na CF/88 e a sua regulamentação, com destaque para o processo da LOAS e, posteriormente da primeira política nacional de assistência social e a PNAS/SUAS (2004). Apesar de ter um caráter universal, de atendimento a todos que necessitam, sabe-se que a prática das políticas públicas, sua execução, não atende às necessidades sociais da população de maneira igualitária. Existe uma massa da população que, mesmo diante de tais garantias, vivem à mercê da exploração de sua força de trabalho e sem garantia de produção e reprodução social, além de estarem diante, ainda, de práticas assistencialistas, de favores. Favores esses que permeiam as questões patrimonialistas e coronelistas, o passado no presente, mas com outra face.

Conforme aponta Neto (2018), é possível identificar nos dias atuais, que uma prática antiga se remodelou e permanece sendo vivenciada, é possível observar o cenário de favores na entrega de cestas básicas como moeda de troca para ganhar votos, dentre outros fatores como promessas de emprego ou qualquer outro item que satisfaça a necessidade imediata de um indivíduo, o levando a depositar seu voto sem que haja uma visão crítica. (Neto, 2018)

Apesar de terem sido alcançados avanços nas legislações que envolvem o atendimento aos direitos sociais da classe trabalhadora, ainda está longe de se alcançar uma efetivação desses direitos, na prática. Já que os direitos sociais envolvem o trabalho, que influi em tudo que está envolto neste elemento, como a qualidade de vida, abarcando questões como saúde, educação. Assim, muitos necessitam de acesso à benefícios assistenciais para prover melhores condições de vida, diante de tantas vulnerabilidades e riscos sociais. Por isso, o viés caritativo, o assistencialismo consegue perpetuar, pois a classe dominante permanece no controle da sociedade. Sendo dela o interesse em manter as condições de subalternidade, recordando assim o passado, mantendo os privilégios da sociedade colonial, da sociedade escravista.

Este cenário é visto especialmente na concessão de cestas básicas como auxílio alimentação, modalidade de benefício eventual ofertado em vários municípios. Tais concessões são feitas, muitas vezes, como uma moeda de troca política, no qual é dada a cesta básica com um viés assistencialista, para que as pessoas tenham o mínimo que é preciso para sobreviver. Este ato é visto por muitos como caridade, atribuindo à assistência social, política pela qual permanece tendo essa atribuição, como um lugar de caridade e não de direito. Fato que acontece desde suas primeiras formas de prestação de benefícios, no passado, e que permanece acontecendo até os dias atuais.

É importante que essas concessões sejam acompanhadas de encaminhamentos em rede, para que a situação eventual que faz o indivíduo necessitar desse benefício, seja amenizada por meio de ações realizadas pela rede socioassistencial. Além do trabalho multiprofissional com as outras políticas, para que as pessoas possam ter acesso a condições que a possibilitem sair da situação de vulnerabilidade social que se encontra. Então,

Nesse caso, é necessário atentar se a cesta básica não vem cumprindo o papel de amenizar o sofrimento do cidadão diante da ausência de respostas mais efetivas por parte do Estado, na garantia e acesso a direitos socioassistenciais que os protejam e os atendam em suas desproteções sociais. (Bovolenta, 2017, p. 03)

Ademais, é inegável que a LOAS trouxe consigo avanços no atendimento aos direitos sociais, com a universalização desses, mostrando que a assistência social é um desses direitos, sendo acessível a todos que dela necessitar, sem precisar contribuir previamente. Assim, possibilita o acesso a benefícios que são importantes para proteção social. Além de que, mais um avanço foi a inclusão das pessoas com deficiência e pessoas idosas, podendo reconhecer que estes fazem parte de um público que demanda medidas mais focalizadas diante de suas necessidades, com a garantia de uma renda através do BPC, para aqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade.

É importante que não se deixe de realizar uma leitura crítica acerca de avanços nas legislações, como a da própria LOAS, já que por ela é estabelecido o provimento de mínimos sociais, conforme seu Art. 1º apresenta, por exemplo. Porém, não é definido quais são esses mínimos, quando na verdade dentre esses seriam a qualidade de vida, além de acesso aos direitos básicos ao ser humano, como apontado por Magosse *et. al.* (2017) Assim, é essencial que sejam definidos especificamente e de maneira objetiva o que a legislação, de fato, se propõe a fazer, para assim ter as devidas condições de efetivá-las.

Ademais, como já foi exteriorizado anteriormente, a participação social na construção de políticas públicas de assistência social possibilitou um avanço. Pois, essa participação contribui para que as necessidades da população sejam postas de maneira mais próxima da realidade vivenciada por elas. Porém, não se pode deixar de falar que embora seja prevista essa participação civil, é preciso que exista uma eficácia e uma efetividade do que compete ao controle das ações realizadas. Além de que, é importante atentar às questões de investimentos e recursos para financiamento de tal política e dos benefícios por ela prestados, para que assim estes possam ser garantidos a quem precisar.

3. ASPECTOS DO ESTADO SOCIAL BRASILEIRO SOB CONJUNTURA NEOLIBERAL E A REGULAMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS PERTINENTES À ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo busca realizar uma reflexão sobre as diretrizes do Estado Social brasileiro em conjuntura neoliberal para regulamentação do atendimento das necessidades sociais na Assistência Social a partir do que estabelece a Constituição Federal de 1988. Assim, é importante pensar nos direitos sociais que se inserem nesse contexto, atentando-se também à ligação que possui com o capitalismo diante de distintos períodos históricos. Desse modo, é válido recordar elementos que se fizeram necessários para a demanda dessas políticas sociais no período em que houve a transição para o capitalismo tardio. Para isso, serão utilizados autores como Behring (2009), Mota (1995) e Anderson (1995).

Será discutido, posteriormente, como a Assistência Social foi operada diante de um contexto econômico com fundamentos neoliberais, que possui uma perspectiva de corte de gastos com o social. Assim sendo, será feita uma exposição acerca de como essa política foi efetuada nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, e de Bolsonaro e Temer. Pensando assim, em possíveis continuidades e rupturas de tendências neoliberais.

3.1 UMA SÍNTESE ACERCA DO PENSAMENTO NEOLIBERAL E SUA INFLUÊNCIA A RESPEITO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Para realizar uma reflexão a respeito do neoliberalismo e sua influência sobre a Assistência Social, antes é importante considerar alguns elementos que fundamentam essa discussão, e que possui ligação com a crítica da economia capitalista. Levando em consideração a crise do capital em um período de expansão, após a Segunda Guerra Mundial, conforme fundamenta Behring (2009, p. 166), “houve estagnação de emprego e produtividade, cenário que proporcionou escassez de lucros”. Assim, de acordo com Paulani (2010, p. 35), houve a necessidade de um instrumento que pudesse regular a economia capitalista, e isto aconteceria ao seguir os pressupostos keynesianos, que considerava que o capitalismo não seria capaz de operar sozinho, correndo o risco de se autodestruir, desse modo, ele precisaria ser regulado por uma instituição que fosse externa à sua própria lógica, assim, era defendido que o Estado deveria ter controle sobre o comportamento do sistema econômico.

Desse modo, conforme Behring (2009, p. 166) aponta, é considerável dizer que a intenção de uma “política keynesiana para elevação da demanda global por meio de ações do Estado não evitaria a crise, a amorteceria através de alguns mecanismos”. Dentre esses mecanismos estão as políticas sociais, uma das estratégias pelas quais se pensou para conter a queda da taxa de lucros, podendo ter por meio dessas ações controle sobre o ciclo do capital. (Behring, 2009)

Portanto, questiona-se diante destas circunstâncias, o papel da política social, sabendo que diante de um ambiente de muita insegurança por parte da classe trabalhadora, com o cenário que se encontravam, com desemprego, por exemplo, através de pressão dessa classe operária, foram reivindicados direitos. Estas reivindicações existiam na tentativa de alcançar segurança tanto em relação a esse cenário de desemprego, quanto a questões relacionadas à saúde e envelhecimento. Assim, surgiram os seguros sociais, conquistados através dessa pressão dos trabalhadores. (Behring, 2009)

Este movimento fez com que houvesse certa superação diante de ações caritativas, surgindo o princípio dos seguros sociais, no qual de acordo com Mandel (1978, p. 83) *apud* Behring (2009, p. 167) “seriam criadas caixas voluntárias e, posteriormente, obrigatórias para cobrir perdas [...] levando assim, ao princípio da segurança social, a partir do qual os assalariados deveriam ter cobertura contra toda perda de salário corrente”.

Dito isto, ressalta-se que as políticas sociais foram uma estratégia anticrise do capital, como exemplo da seguridade social, em particular o seguro desemprego. Isto porque se as pessoas estivessem desempregadas, não iriam consumir da mesma maneira se estas tivessem em posse de recurso financeiro para um maior consumo. Assim, o seguro desemprego seria um amortecimento para que o consumo não caísse tanto. Por isso é assinalado pelo pensamento de Mandel, de acordo com Behring (2009, p. 168) que “a política social integra estratégia global anticrise do capital após 1929”. Além do mais, é fundamental compreender que as políticas sociais são estratégias que vão além do viés econômico, são também estratégias políticas.

Sendo assim, na década de 1970 houve um declínio do regime fordista-keynesiano devido a superprodução ocasionada dentro do próprio sistema capitalista. Portanto, se presencia um momento de crise, que de acordo com Mota (1995) vai além de uma crise econômica, é preciso observar que também é uma crise global, ou societal, como ela nomeia. Essa crise “[...]diz respeito ao conjunto de transformações econômicas, políticas, sociais,

institucionais e culturais que interferem no processo de reprodução social”. (Mota, 1995, p. 88)

Após a Segunda Guerra Mundial, o neoliberalismo tomou força, se contrapondo à ideologia do fordismo-keynesiano, que foi uma forma de enfrentar a crise econômica com o viés de intervenção do Estado. Assim, conforme Anderson (1995, p. 09) “O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”. Assim, o Estado social foi alvo de críticas dos neoliberais quando observaram as altas taxas de inflação, mas com baixos índices de crescimento. (Anderson, 1995)

Desse modo, diante da crise, as ideias neoliberais foram fortalecidas, com a justificativa de que estas adversidades estariam acontecendo em consequência do

poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais”. (Anderson, 1995, p. 10)

Diante desse argumento neoliberal, as empresas teriam seus lucros abalados, o que acarretaria em um processo de inflação, desencadeando uma crise na economia de mercado. Assim, a saída seria manter um Estado forte no sentido de romper com esse arranjo sindical e controlar o dinheiro, mas poupado em intervenções de cunho econômico e sociais. Visto que acreditavam que o governo deveria priorizar a estabilidade monetária. (Anderson, 1995)

Ademais, o neoliberalismo teve suas ideias espalhadas pela América Latina a partir da década de 1970, com suas proposições de favorecer o cenário econômico, sendo este ponto colocado acima do social. Além de que é essencial pensar na existência de cortes orçamentários atribuindo a ideia de reduzir os gastos com o social, com a justificativa que não existem recursos suficientes. Isto evitaria que o Estado tivesse problemas com a economia, equilibrando assim as contas públicas, como aponta Behring (2009).

Tal equilíbrio recairia sobre as políticas sociais, que são tidas como causadoras de desequilíbrio. Portanto, elas não iriam ser vistas como direitos sociais. Assim, esse pensamento neoliberal mostra a tendência de não financiamento das políticas sociais públicas por parte do Estado, este que deve se preocupar mais com o capital e menos com o social. Então, ao pensar nesse cenário Behring (2009, p. 186) aponta que

Hoje, cumprir com esse papel é facilitar o fluxo global de mercadorias e dinheiro, por meio da desregulamentação de direitos sociais, de garantias fiscais ao capital, da “vista grossa” para a fuga fiscal, da política de privatização (supercapitalização),

dentre inúmeras possibilidades que pragmaticamente viabilizem a realização dos superlucros e da acumulação.

Isto posto, o ajuste global em relação à economia se moldava sob as diretrizes neoliberais, e esse contexto de globalização fez com que fossem propostas reformas estruturais a serem implementadas nos países periféricos, a partir do chamado Consenso de Washington⁷. Assim, as agências internacionais se reuniram para estudar as ações que seriam feitas diante deste cenário, como foi o caso do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Diante disso, os países periféricos que tinham dívidas internacionais com essas instituições, se viram pressionadas a aderir às propostas que se voltavam para o corte de despesas com as questões relacionadas às políticas sociais, levando à uma focalização destas e incentivando privatizações. Assim, os rebatimentos dessas ações recaem sobre a classe trabalhadora, visto que, em relação a posição do Brasil, como Mota (1995) destaca, as medidas que foram propostas pelo Consenso de Washington, culminaram em reformas e ajustes que não deram vantagem a dinâmica da economia brasileira no cenário internacional. Desse modo, “as medidas propostas, longe de reduzirem as disparidades de renda e as condições de vida da população, vêm agravando este quadro”. (Mota, 1995, p. 83)

Nesse cenário, o neoliberalismo é o produto de uma reação da burguesia à crise, que possui como foco uma ofensiva à classe trabalhadora. Diante disso, é fundamental pensar sobre as tendências que o neoliberalismo descarrega sobre a assistência social, com o processo de contrarreforma do Estado e suas configurações. Mas, é inegável que a Constituição Federal de 1988 se apresenta como um marco na história do país, especificamente no que concerne à Assistência Social, que passou a ser reconhecida como direito social e constituinte das políticas de Seguridade Social em seu tripé, Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Assim, é significativo levantar alguns elementos desta política em governos que sucederam a constituição federativa, na tentativa de enxergar como estes caminharam no atendimento aos direitos sociais, os efetivando ou não.

⁷ Trata-se de uma reunião entre instituições financeiras internacionais em que foram definidas diretrizes neoliberais para a América Latina, defendendo a ideia de redução de gastos públicos, estímulo de privatizações, entre outras medidas que, para eles, resolveriam os problemas das economias menos desenvolvidas. (Paulani, 2010, p. 39)

3.2 TENDÊNCIAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GOVERNOS NEOLIBERAIS E PROGRESSISTAS NO BRASIL

Considerando que, a partir da década de 1990, houve no Brasil uma nova ofensiva burguesa, novamente ocorreu uma adaptação à ordem do capitalismo mundial. Assim, é importante sintetizar que as diretrizes neoliberais no Brasil se apresentam no governo de Fernando Collor de Mello, em um período de “transição política que substituiu a institucionalidade autoritária, criada durante a Ditadura Militar, pela institucionalidade democrática instituída pela Constituição Federal de 1988”. (Maciel, 2017, p. 98) A fragilidade dessa democracia recém instalada no Estado brasileiro fez com que o projeto neoliberal emergisse no país, sendo uma alternativa de manter o poder desse bloco. Assim, os planos econômicos propostos por Collor se viram fracassados, já que não impulsionou desenvolvimento econômico, tendo sido gerados contradições sociais e econômicas, agravando a crise de hegemonia burguesa no interior do projeto neoliberal. (Maciel, 2017)

É relevante destacar que no governo de Collor, houve a elaboração de um “projeto nacional de integração subordinada ao capitalismo mundial”, conforme apontado por da Silva (2020, p. 133) utilizando os escritos de Antunes (2005). Além do mais, este governo também deu continuidade à forma de fazer política tradicional no país, com faces paternalistas, clientelistas. (da Silva, 2020)

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) deu prosseguimento às reformas que buscavam estabilidade econômica, mas que não teriam foco no desenvolvimento social. Ao executar as políticas sociais em seu governo, FHC determinou a gestão dessas com os direitos sociais conquistados e regulamentados pela Constituição Federal de 1988 (CF 88), por meio do Programa de Publicização, que surgiu através da publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o que pode ser entendido como uma contrarreforma, que encaminha para ajustes fiscais. (Brasil, 1995)

A ideia de uma reforma do Estado seria justificada como uma resposta à crise, e para superá-la, deveria acontecer essa reconstrução “[...]de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas”. (Brasil, 1995, p.16) Sendo assim, o PDRAE preconizou algumas medidas, dentre elas são destacadas a contrarreforma da previdência social, que definiria o tempo mínimo de contribuição e de serviço para alcançar a

aposentadoria. Além disso, também se propunha o aumento da “governança” do Estado na implementação das políticas públicas⁸.

Sendo assim, o Estado ao passar por essa contrarreforma, passaria a desempenhar um papel de regulador e promotor desse desenvolvimento, de acordo com o texto do próprio Plano. Além disso, salienta-se o elemento da publicização, no qual se descentraliza “[...]para o setor público não-estatal a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado...” (Brasil, 1995, p. 17-18) Esta proposta leva a pensar na estratégia de desresponsabilizar o Estado, visto que se transferia serviços do setor estatal para o público não-estatal na forma de organizações sociais⁹.

Desse modo, no intento de privatizar e terceirizar ações relacionadas ao atendimento do social, as ações realizadas pelo terceiro setor podem fazer com que tenha a tendência de substituir o que deve ser feito através de políticas públicas. Isto é mencionado por Behring (2003, p. 253), apoiada no pensamento de Yazbek ao tratar este cenário como a “[...]refilantropização da assistência social, que implica uma precipitada volta ao passado sem esgotar as possibilidades da política pública, sobretudo a da assistência social, na sua forma constitucional”.

É fundamental que essas parcerias do público com o privado sigam as devidas normativas para existir, não levando assim ao risco de transferir essa responsabilidade, já que as entidades que desempenham atividades assistenciais não substituam as ações governamentais. Isto levaria a retrocessos, descredibilizando os direitos conquistados na legislação. (Behring, 2003) Mas, também é importante pensar que embora os direitos sociais sejam reconhecidos legalmente, é penoso efetivá-los como tal, retirando a ótica de favores tão enraizados no país durante seu percurso histórico e político. Já que práticas clientelistas podem ser observadas ao passo que os direitos garantidos por lei são atribuídos muitas vezes à população como uma forma bondosa de sujeitos que possuem interesses particulares em se

⁸ De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), algumas medidas seriam: a reforma da previdência social; a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais, e a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (Brasil, 1995, p. 16)

⁹ Em 1998, foi sancionada a lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, na qual “Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização...” (Brasil, 1998) Nesta lei, é estabelecido o objetivo deste programa, a saber: Art. 20. Será criado, mediante decreto do Poder Executivo, o Programa Nacional de Publicização (PNP), com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União... (Brasil, 1998)

promover, quando na verdade deve ser acessado de acordo com as necessidades de cada indivíduo, como uma garantia e não favor.

Ao pensar nos benefícios eventuais, o governo de FHC reforçou práticas clientelistas, quando houve distribuição de cestas de alimentos por meio do Programa Comunidade Solidária (PCS), coordenado pela primeira dama Ruth Cardoso. Mas, como foi alvo de críticas nas conferências de Assistência Social, a realização dessa prática que retoma o fenômeno do primeiro-damismo, levou à extinção do programa em 1997. (Behring, 2003)

As conquistas de direitos previstos na legislação, como na Constituição Federal de 1988, como sendo universais, se deparam com uma desestruturação, pois o assistencialismo passa por cima das políticas públicas regidas pela lei. Isto é percebido na maneira que a política social foi conduzida no governo de FHC, dando destaque ao PCS, já que conforme aponta Boschetti (2001, p. 79-80) *apud* Behring (2003, p. 254), “[...] foi um exemplo da relação desse governo com o conceito constitucional de seguridade: organizou-se por fora do sistema e ignorando a Lei Orgânica da Assistência Social;”

Quando se utiliza recursos públicos para realização de parcerias com projetos, acende a questão de favorecimento de setores que não romperam com o viés caritativo, utilizando das questões que envolvem o social para obtenção de algum tipo de vantagem. Assim, tais projetos seriam “[...]introduzidos em áreas nas quais secularmente predominaram a barganha, o clientelismo e o acesso privilegiado aos recursos”. (Draibe, 2003, p. 77) Sendo assim, a assistência social reconhecida como direito, ainda pode ser implementada por organizações não-governamentais, conforme aponta Behring (2003). Mas, é fundamental atentar às essas entidades que recebem os recursos públicos em conformidade com o que determina a legislação¹⁰.

Os programas sociais foram redefinidos, ficando longe das instâncias democráticas de participação, favorecendo um perfil seletivo e focalizado, como apontado por Behring (2003). Estas foram algumas concepções do governo de FHC, com diversos programas que visavam a área social, mas de maneira focalizada, devendo seguir critérios como renda, por exemplo. Tal critério, utilizado por programas de transferência de renda para o enfrentamento à pobreza, demonstra um mecanismo de supervisão e controle sobre as famílias que o acessam.

Houve sim, uma remodelagem na tentativa de sobressair interesses particulares, políticos e econômicos sobre as necessidades sociais da população, neste caso, utilizando a

¹⁰ Os parâmetros nacionais para inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, além dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social são definidos pela Resolução nº 14, de 15 de maio de 2014.

assistência social. Pois, as organizações sociais tidas como parceiras podem não atribuir devida efetividade nas ações sobre as expressões da questão social, retirando a responsabilidade do poder público e deixando à mercê do privado, pondo tais ações nas mãos de grupos específicos de interesses.

Assim, as políticas públicas ficam comprometidas, chegando a ter uma ameaça de sua fragmentação. Pois, essa ausência de uma coordenação feita pelo Estado pode fragilizar o seu desempenho, devendo assim,

[...]tomar certos cuidados com o contrato de gestão e o processo de transformação de entidades estatais em organizações sociais, já que estas poderão não possuir as condições efetivas de gestão e avaliação previstas, o que redundaria em uma situação de descontrole. (Behring, 2003, p. 257)

Além de que, como Behring (2003, p. 257) utiliza as palavras de Barreto (1999: 139), “onde existe liberdade para gastar recursos públicos sem a devida contra-partida, que reside na apresentação de resultados consistentes”.

Então, é imperativo notar a assistência social neste cenário, pois permanece os traços dos tempos passados, no qual os incentivos sociais persistem em ser transferidos para entidades que reverberam as ideias patrimonialistas e clientelistas. Pois, as organizações sociais podem não deter uma capacidade técnica suficiente acerca do que, de fato, deve ser realizado, gerando possíveis distorções. Já que garantir e efetivar direitos é um dever do Estado, e estas organizações estariam realizando ações pontuais e não de fato garantindo o acesso à direitos previstos na CF 88.

Deste modo, em um governo neoliberal, a política pública que faz parte da seguridade social é desprezada, desconsiderando as lutas realizadas para “quebrar” aquele padrão assistencialista e pontual antes feito. Mesmo diante de avanços constitucionais, como a LOAS, o cenário de desemprego imposto pela lógica capitalista impulsionou a busca por benefícios sociais. Pois, o teor neoliberal do Estado reforçava a falta de investimentos que proporcionasse a proteção social para a população.

Para cessar as pontuações acerca do governo de FHC, considerando que no meio das contradições, existiram avanços, salienta-se as ações voltadas para assistência social, com enfoque no combate à pobreza no decorrer das reformas efetuadas. Para visualizar tais feitos, é sugerido observar o quadro abaixo.

Quadro 2 - Órgãos e instituições voltados para a Assistência Social implantados no governo FHC	
Primeiro Mandato (1994 - 1997)	Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda)
	Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS)
	Conselhos municipais e estaduais de Assistência Social
Segundo Mandato (1998 - 2002)	Programa Comunidade Ativa (antigo PCS): estimulando e coordenando junto ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), programas de desenvolvimento local nos municípios mais carentes.
	Projeto Alvorada (em 2000), com um Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano, intervindo em municípios que foram selecionados de acordo com o IDH como indicador.
	Rede Social: já nos anos finais de seu mandato, foi um agrupamento dos programas de transferência de renda, destinados às famílias em situação de pobreza. Dessa maneira, germinou a Rede Social Brasileira de Proteção Social , com intuito de proteção a essas famílias das variadas situações de vulnerabilidade e risco social.
	Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Programa do Agente Jovem, Abono Salarial PIS/Pasep: alguns programas que formavam essa rede, juntamente à incipiente implantação do Cadastro Único, entre outros que compunham as áreas da saúde, trabalho, educação e assistência.

Fonte: Elaboração autoral baseada em Draibe (2003)

Dessa maneira, o Brasil contava com um sistema nacional de assistência social, que pode ser assim chamado em virtude da conjunção dessas ações, projetos e programas voltados para esta área, observando sua base nos direitos sociais estabelecidos pela CF 88 e pela LOAS. Contando com “institucionalidade forte, sendo apoiada de maneira municipal e estadual, com fundos, órgãos e conselhos dessas instâncias, além da mobilização de conferências nacionais”. (Draibe, 2003, p. 87)

Em continuidade, em um panorama a respeito do governo sucessor, que foi o de Luís Inácio Lula da Silva, com um misto de continuidade e de mudança, mas com foco em ações voltadas para a população mais pobre, com destaque para os programas de transferência monetária. Esta característica da política social do governo petista dá destaque ao programa de combate à pobreza, como exemplo o denominado Fome Zero, que foi uma estratégia que o governo estabeleceu para combater a fome, e posteriormente a instituição do Programa Bolsa Família (PBF), que permanece atuante até os dias atuais. (Siqueira, 2012)

O PBF unificou alguns programas que foram criados ainda no governo de FHC, como os antigos Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Assim, o carro chefe do governo Lula passou a ser o PBF. Mas, de acordo com Almeida (2004, p. 09) “Até o momento, a

reforma da previdência, o Fome Zero e o Bolsa Família (implantando no início de 2004) constituíram as principais iniciativas do governo Lula na área social”.

Assim, a política social executada em governos petistas acontece de maneira focalizada, determinando parâmetros e critérios de acesso, como o atendimento de “condicionalidades educacionais e de saúde (matrícula, frequência escolar, exames pré-natais, atividades educativas e campanhas de aleitamento materno)”. (Siqueira, 2012, p. 93) Os beneficiários, portanto, poderiam acessar o programa se estivessem dentro do critério de renda, o que demonstra uma continuidade de um critério do governo neoliberal anterior.

Diante disso, na presença de um cenário econômico que permaneceu não favorável ao país, desde o governo anterior, houve rebatimentos sobre o desenvolvimento social, sendo um ambiente limitador para tal. Assim, a área social se viu diante da focalização e não da universalização dos direitos, já que eram prioritários os programas de transferência monetária e não o impulso das políticas universais.

O governo de Dilma deu continuidade ao viés de transferência de renda, focalizando na renda mínima, atentando-se para a população em situação de vulnerabilidade social. O estímulo ao consumo em detrimento do aumento do salário mínimo, agregado à criação de empregos formais fez com que a despesa orçamentária, como alvo da política fiscal, não gerasse grande impacto sobre as políticas sociais, já que com a renda mínima e o estímulo ao consumo, reduziria os efeitos de uma política social distributiva¹¹. (Gentil, 2017)

Diante disso, essa característica de articulação entre a política econômica e social do governo Dilma aponta para um elemento que predomina as transferências monetárias dentro do sistema de proteção social do país. Porém, considerando a crise econômica, o estímulo ao consumo e a facilidade de acesso ao crédito, acarretou no endividamento das famílias. Assim, esse consumo em massa foi uma estratégia para sustentar a economia do país. Tal estratégia é apontada por Gentil (2017) quando menciona a

inclusão financeira aos beneficiários do Programa Bolsa Família, através do PIB – Projeto de Inclusão Bancária, de 2008. [...] tentou levar novos serviços financeiros ao público-alvo do grande programa de combate à pobreza, assegurando financiamento para a aquisição de bens de consumo duráveis aos grupos mais carentes. O problema é que essa estratégia caracteriza um processo de financeirização da política social que levou a um grau crescente de endividamento das famílias. (Gentil, 2017, p. 20)

¹¹ São aquelas que objetivam a distribuição mais justa e igualitária dos recursos, serviços e oportunidades entre os diferentes grupos da sociedade. Este tipo de política ganhou força com a promulgação da LOAS.

Diante de um cenário econômico não favorável e a realização de ajustes fiscais, com cortes de gastos em investimentos, fez com que caminhasse para insatisfação popular do governo.

Isto posto, Siqueira (2012) aponta que em relação a natureza desses programas de transferência de renda no Brasil, possui centralidade na figura familiar, além das condicionalidades de saúde e educação, como uma justificativa para a intersectorialidade. Assim, esses programas “[...]são benefícios de renda mínima, pautados pelo princípio de mínimos sociais”. (Siqueira, 2012, p. 93)

Porém, essa provisão de mínimos levanta a questão do quanto um indivíduo necessita para ter uma vida digna e não apenas para sua sobrevivência, e essas transferências de renda cobririam apenas uma pequena parcela. Assim, limita o atendimento das necessidades de uma pessoa em acessar as mais variadas áreas da vida humana, tendo que apenas viver com o básico. Mas, é preciso atentar ao fato de que esses mínimos podem beirar a desproteção social, enquanto o básico é algo que se torna indispensável. (Pereira, 2006) Portanto, Siqueira (2012) aponta que

Uma política pautada por este princípio reduz as necessidades do indivíduo a meras questões de ordem fisiológica e se orientam naturalmente aos estratos mais pobres de uma determinada população [...] Um programa de transferência de renda pautado por esse prisma também reduz todo o espectro multidimensional da pobreza (suas causas estruturais, históricas, culturais e políticas) a simples esquemas matemáticos centrado-se apenas na ‘renda’ do indivíduo. (Siqueira, 2012, p. 93)

Sendo assim, no campo de ampliação de direitos por meio da CF 88, as diretrizes neoliberais não foram rompidas nos governos petistas, atingindo assim a Assistência Social, embora os Benefícios Eventuais permaneçam, agora no campo da assistência e não mais da previdência, que antes era prestado de maneira contributiva. Apesar disso, alguns avanços foram feitos no âmbito da assistência social durante estes governos, que pode ser observado de maneira sintética no quadro abaixo.

Quadro 3 - Alguns dos principais elementos da Assistência Social nos governos de Lula e Dilma	
Governos Lula (2003 - 2010)	IV Conferência Nacional de Assistência Social (em 2003): deliberação sobre criação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para a efetivação da LOAS a nível nacional.
	Implantação do Programa Bolsa Família .
	Aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) , em 2004.

	Aprovação da criação do SUAS, em 2005. Assim, constituiu-se a rede de serviços socioassistenciais como: Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros Referência Especializada de Assistência Social (CREAS).
Governo Dilma (2011 - 2015)	Plano Brasil Sem Miséria , em 2011. Instituído com a finalidade de combater a desigualdade social diante de situações de extrema pobreza, se articulando com programas já existentes.

Fonte: Elaboração autoral baseada em Nunes (2017); Brasil (2011)

Desse modo, embora exista uma continuidade neoliberal nos governos petistas, os serviços e programas do campo da Assistência Social buscam atender os sujeitos que se encontram em situação de vulnerabilidade social de acordo com sua complexidade, seja ela inserida na Proteção Social Básica ou Especializada. (Nunes, 2017)

A proteção social que foi alcançada no país, passou a ser desmontada no governo de Temer, em virtude das medidas para controle dos gastos públicos. Tais medidas afetam especialmente as classes subalternas, já que com um limite de gastos, o governo fica limitado para investir em políticas sociais, que atingem diretamente as camadas mais vulneráveis da população. Desse modo, com um ajuste a esse nível, o Estado é desresponsabilizado com o âmbito social, o que acarreta em impactos para as políticas sociais, como a assistência social, desconsiderando o papel do investimento público nessa área. (da Mota *et. al*, 2024)

Além disso, conforme da Silva (2020) aponta, o governo de Temer foi marcado pelo aumento do conservadorismo e pela ofensiva ultra neoliberal, que buscou atender de maneira rápida aos interesses do capital, além da privatização de empresas e de serviços públicos, desconstruindo os direitos sociais que ainda restavam. Assim, no campo da Assistência Social, apesar dos avanços, houve retrocessos com as medidas de redução de orçamento das políticas sociais devido ao teto de gastos. Assim ficou conhecida a Emenda Constitucional nº 95, na qual definiria um “novo ajuste fiscal e que estabeleceu um limite/teto para as despesas primárias por um período de 20 anos”. (da Silva, 2020, p. 138) Corroborando, portanto, com a justificativa neoliberal de que gastos com o social afetam a economia do Estado.

Neste caminho, seguiu o governo de Bolsonaro, dando continuidade ao desmonte da política. Este que desde a época de sua campanha já demonstrava que daria continuidade a medidas ultra neoliberais, além da criação de outras, como a proposta econômica de favorecimento do mercado, em especial o financeiro. Isto é notado ao observar a contrarreforma da previdência, que foi aprovada por meio da “Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2019”. (da Silva, 2020, p. 139)

Considerando um cenário de pandemia, as demandas pela assistência social aumentaram diante da realidade em que a população passava, pois além de uma questão de saúde atingindo o país, os sujeitos estavam vulneráveis à desproteção social. Mas, o governo não disponibilizou recursos financeiros capazes de fortalecer as políticas sociais no contexto pandêmico, agravando ainda mais o desemprego, o que levou ao aumento da informalidade, e diversas outras questões que fragilizaram a vida das pessoas, como a própria questão de problemas de saúde, mas também as diversas formas de violência intrafamiliar, entre outros elementos. (da Silva, 2020)

O orçamento, fator essencial para a execução de políticas públicas, foi ainda mais fragilizado durante o governo Bolsonaro. Para a Assistência Social, o ataque ao PBF foi mais incisivo com a mudança do programa para o Auxílio Brasil. Utilizando de artifícios clientelistas, como moeda política para tentar reeleição, proporcionou um aumento no valor do Auxílio Emergencial. (da Mota *et. al*, 2024, p. 45) Porém, é essencial destacar que este governo propôs, inicialmente, um valor de R\$200,00 (duzentos reais), o que, diante de um cenário de desemprego e informalidade que a população passava, como já mencionado, mostra a face de descaso e desamparo com a classe trabalhadora diante de uma situação tão fragilizada. Diante disso, o Congresso rejeitou a proposta e aprovou o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), por meio da Lei nº 13.982/2020, destinado aos “trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais e empregados”. (da Silva, 2020, p. 140)

Este cenário apresentado foi marcado pela burocratização de acesso ao auxílio, o que mostra a intenção de afetar a classe trabalhadora e os setores mais pauperizados. Pois, as relações trabalhistas foram flexibilizadas, permitindo aos empregadores poderes para restringir o alcance de sindicatos, dificultando acordos trabalhistas, dessa forma, atacando os direitos dos trabalhadores. Além disso, também foi encaminhado por Bolsonaro um projeto de contrarreforma administrativa, a chamada PEC 32/2020, buscando “alterar a forma de contratação de servidores, remuneração” entre outros aspectos da administração pública, mostrando mais uma vez o ataque aos trabalhadores. Essa medida de interferir no serviço público poderia afetar as políticas sociais, especialmente a de seguridade social. (da Silva, 2020, p. 140)

Assim, diante da fragilidade de um cenário crítico no campo da saúde e da assistência social, escancara-se a face neoliberal de utilizar a área social para alavancar o poder político, sendo uma farsa a preocupação com a população vulnerabilizada. Desse modo, a Política de Assistência Social se viu reduzida à apenas uma transferência monetária, sem mais elementos

que pudessem ser vistos como avanços, reforçando o papel assistencialista que um governo neoliberal apresenta, não deixando alcançar o direito constitucionalmente alcançado.

Portanto, desde os anos 1990, embora sujeitos progressistas tenham apresentado resistência, medidas contrarreformistas e recessivas foram adotadas e formuladas por governos (ultra)neoliberais com o intento de atingir a seguridade social, com seu caráter universal, público e democrático, características fundamentais para a garantia dos direitos pertinentes à saúde, previdência e assistência social, o que fez também com que houvesse barreiras para a construção e incorporação de novos direitos. (da Silva, 2020).

Dito isto, conforme da Silva (2020, p. 142) menciona, a hegemonia do projeto conservador a partir da década de 1990 é acompanhada por um “movimento de resistência e defesa da seguridade social, na tentativa de impedir o processo de assistencialização da proteção social”. Assim, apoiado nos escritos de Behring e Boschetti (2006), da Silva (2020) aponta que

[...] no atual padrão de proteção social uma difícil coexistência entre inovação e conservadorismo e/ou entre universalização e hegemonia neoliberal, tendo em vista que apesar das forças progressistas lutarem pela realização de reformas democráticas, muitas contra tendências se opõem a essa possibilidade. Assim, assiste-se, não sem resistência, uma contrarreforma do Estado, que obstaculiza e/ou redireciona as conquistas incorporadas na Constituição Federal de 1988 e nas leis orgânicas das políticas de seguridade social.

Destarte, o crescimento de programas de renda mínima sem que haja uma ampliação de serviços socioassistenciais, na política de assistência social, reforça um padrão mínimo de proteção social, sem assegurar direitos. Assim, em virtude do projeto neoliberal na assistência social, conservando aspectos de um projeto tradicional, em colisão com um projeto que vai conceber a assistência como direito social e dever do Estado, tem se mostrado em construção a partir da década de 1990, com um padrão híbrido de gestão no âmbito dessa política social. (da Silva, 2020, p. 148-150)

4. A REGULAMENTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS EM MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE DE PERNAMBUCO: UMA REFLEXÃO A PARTIR DOS PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS NO DECRETO Nº 6.307/2007

Este capítulo, que encerra o presente trabalho, sistematiza e reflete acerca da regulamentação dos Benefícios Eventuais da Assistência Social, em três municípios de médio porte de Pernambuco. Para isso, utilizando as legislações municipais que dispõem acerca de como esses benefícios são regulamentados a nível municipal, além de fazer uso do Diagnóstico Situacional no intento de obter um panorama sobre a rede socioassistencial e refletir acerca dessas demandas sociais postas pelos usuários da política social. Desse modo, será utilizado o decreto nº 6.307/2007 que dispõe sobre os Benefícios Eventuais de que se trata o Art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social, a fim de apresentar um parâmetro para refletir as conformidades da regulamentação municipal com as determinações da legislação que estabelece os princípios normativos que orientam a oferta dos benefícios no âmbito da política de Assistência Social.

Desse modo, este capítulo será dividido entre a caracterização dos municípios selecionados para estudo e apresentação de alguns elementos de sua política de assistência social; e exposição de uma síntese dos princípios dos Benefícios Eventuais dispostos no decreto nº 6.307/2007 para obter o panorama da regulamentação desses a partir do estudo dos documentos municipais, realizando uma reflexão acerca da importância da regulamentação dos benefícios para o acesso da população à esse direito social.

4.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE ASPECTOS SOCIOASSISTENCIAIS DE TRÊS MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE DE REGIÕES DE DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO: MATA NORTE, MATA SUL E AGRESTE SETENTRIONAL

Neste item, será feita uma breve caracterização de três municípios de médio porte de suas respectivas Regiões de Desenvolvimento (RD) do estado de Pernambuco, contando com um município de cada, selecionados para reflexão deste estudo a fim de demonstrar uma perspectiva acerca de traços considerados relevantes para a pesquisa. Faz-se imperioso destacar que a RD da Mata Norte (MN) contém 19 municípios, e apenas 1 de médio porte; a

RD Mata Sul (MS) possui 23 municípios, com 3 de médio porte; e a RD Agreste Setentrional (AS) conta com 19 municípios, com 3 de médio porte. (Pernambuco, 2024)

Assim, do total de 7 municípios de médio porte dessas regiões, 6 possuem legislação municipal que regulamenta os Benefícios Eventuais dispostos em domínio público, e apenas um dos municípios não dispõe dessa regulamentação para consulta pública, indicando que pode existir, mas não foi publicizada. Destes, dois possuem legislação específica para os benefícios eventuais, e quatro contam com a regulamentação no interior da lei do SUAS do município. Dentre os três municípios selecionados, o que compete à representação da Mata Norte é Carpina, que possui regulamentação dos benefícios eventuais incluídos na legislação municipal do SUAS, e os que representam tanto a Mata Sul (Escada) como o Agreste Setentrional (Limoeiro) possuem a lei específica de regulamentação desses benefícios, sendo esse um dos critérios para sua seleção. Portanto, é importante observar algumas características dessas localidades no quadro abaixo.

Quadro 4 - Características da população de três municípios de médio porte de Pernambuco			
	Carpina	Escada	Limoeiro
População	79.293 habitantes	59.872 habitantes	56.510 habitantes
Sexo	Feminino: 53% Masculino: 47%	Feminino: 52% Masculino: 48%	Feminino: 52% Masculino: 48%
Raça/cor	33% branca 12% preta 55% parda	30 % branca 9% preta 62% parda	39 % branca 8% preta 55% parda

Fonte: Elaboração autoral baseada no Diagnóstico Situacional 2024 - Atualização Trimestral (Pernambuco, 2024)

Diante dessas características, é fundamental atentar-se ao perfil dessa população no âmbito do SUAS, com sua inserção no Cadastro Único correspondente aos municípios: 64% Carpina, 67% Escada e 63% Limoeiro. Já em relação a população que está inserida no Programa Bolsa Família, é possível observar as porcentagens de 41% Carpina, 43% Escada e 39% Limoeiro. (Pernambuco, 2024) Sendo assim, diante desses dados baseados no Diagnóstico Situacional 2024, percebe-se que embora mais da metade da população esteja inserida na base de dados do Cadastro Único, uma parcela menor se enquadra nos critérios de acesso ao Programa Bolsa Família (PBF).

Ao abordar a questão do PBF conforme os dados acima apresentados, e coadunando com o acesso a esse benefício de transferência monetária, abre-se um parêntese para mencionar um estudo considerado relevante, visto que analisou a insegurança alimentar (IA) em áreas urbanas e rurais na região do Nordeste brasileiro, e qual sua associação com fatores sociais e acesso a programas governamentais. Assim, ao estudar esses benefícios e pensando no recorte regional do Nordeste, é interessante pensar no impacto que eles possuem sobre a pauta da IA nessa região do país. Pois, ter acesso à alimentação de qualidade está entre os direitos estabelecidos constitucionalmente, atribuindo essa responsabilidade ao Estado, que deve desenvolver políticas públicas para assegurar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). (Palmeira *et al.* 2022)

Tal estudo apontou que existia algum grau de insegurança alimentar no Nordeste de acordo com a localização, seja urbana ou rural. “Observou-se que metade dos domicílios da região Nordeste foi classificado em algum grau de IA (49,7%), sendo maior a prevalência entre aqueles localizados na área rural (57,9%), quando comparada à urbana (47,8%)”. (Palmeira *et al.*, 2022, p.2585) Este estudo ainda apontou que “a maior exposição à IA entre famílias rurais é um retrato histórico da desigualdade social e geográfica, que se revela no Brasil por meio de disparidades no desenvolvimento econômico, social e humano entre os territórios urbano e rural”. (Palmeira *et al.*, 2022, p. 2590)

Assim, é importante pensar no acesso dessa população aos benefícios e programas governamentais, na tentativa de contribuir para amenizar a condição de insegurança alimentar. Ademais, o estudo apontou que “[...]na região rural, o Bolsa Família foi um fator protetor para IA leve, moderada e grave”. Acrescentando que neste cenário rural, “[...]em um contexto de maior vulnerabilidade e instabilidade no acesso à renda, o Bolsa Família se configurou como fator de proteção à IA”. (Palmeira *et al.*, 2022 p. 2592)

De tal modo, com relação ao PBF, foi relatado por pesquisadores a associação deste programa e a IA revelando a focalização do programa em famílias vulneráveis e o efeito sobre a IA. Destarte, como resultado do estudo foi apontado por Palmeira *et al.*, 2022, p.2592 que

70% das famílias titulares de direito do Bolsa Família nas regiões urbanas e rurais estão em IA indicando que o programa alcança famílias mais vulneráveis e que, para uma resposta mais eficiente na superação da IA, possivelmente seria necessário adotar valores mais elevados de transferência.

Diante do estudo acima exposto, é imprescindível pontuar a influência atribuída pelo passado colonial nesta região, conforme já mencionado em momentos anteriores desta pesquisa. Pois, o espaço territorial ocupado pela questão açucareira interferiu tanto nas

relações de trabalho quanto na economia, já que os setores produtivos que foram perpassando o tempo, conforme a demanda do capitalismo, derramaram sobre a região elementos que rebatem sobre a população e que exprimem expressões da questão social que não foram superados até hoje. Assim, a população concentrada em áreas mais distantes do intento modernizador que a industrialização trouxe, permanecem representando os dados de uma parcela da população mais fragilizada, que ainda carece transpor as desigualdades sociais tão expressivas.

Diante dessas constatações, é importante atentar-se à dados pertinentes ao índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que consiste em uma adaptação do Índice de Desenvolvimento Humano global, que de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano Municipal 2013 é uma

[...] medida do grau de desenvolvimento humano de um país [...] O IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde – , ter acesso ao conhecimento – educação – e poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda.” (PNUD, IPEA e FJP p. 25, 2013)

Portanto, o IDHM segue as mesmas dimensões do IDH, se adequando ao contexto dos municípios, utilizando os parâmetros de renda, saúde (longevidade) e educação, para avaliar o seu desenvolvimento.

Sendo assim, os municípios selecionados para este estudo possuem índice de IDHM: 0,680 Carpina; 0,663 Limoeiro; e 0,632 Escada, de acordo com dados da Tabela 20.20 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, segundo as Regiões de Desenvolvimento e os municípios - Pernambuco - 1991-2000-2010, do Anuário Estatístico de Pernambuco - 2016, sobre os Indicadores Socioeconômicos da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem). Portanto, esse indicador socioeconômico pode facilitar a compreensão e a reflexão sobre o desenvolvimento humano dessas localidades.

Dessa maneira, a implantação do Programa Bolsa Família foi um fator fundamental para as famílias que viviam em situação de extrema pobreza. Como mencionado por Araújo (2013) *apud* Pereira (2018, p. 03)

Levando em consideração que as desigualdades regionais favorecem a divisão entre pobres e ricos territorialmente, como o Nordeste possui mais da metade da população muito pobre do país, captou 55% dos recursos do Programa Bolsa Família (PBF), [...] o que influenciou tanto nas condições de vida dessa parcela populacional como na dinâmica econômica e territorial do interior nordestino.

Embora, seja essencial observar a forma focalizada que este programa é operacionalizado, com o caráter assistencialista. Além disso, Pereira (2018, p. 03) assinala que o programa possui uma focalização, e “[...] desenvolveu-se sob a lógica da indispensável

intermediação dos bancos, revelando as contradições das políticas sociais...” Acrescentando Brettas (2013, p. 202) *apud* Pereira (2018, p. 04) “além de servirem ao capital por reduzirem o custo de reprodução da força de trabalho e atenuarem os conflitos de classe [...] servem, cada vez mais, à acumulação capitalista de modo direto”.

É inegável que o PBF foi e ainda é importante para as famílias de baixa renda, mas, também é indiscutível o fato de que ainda existam números expressivos de pessoas e famílias em situação de risco social. Sendo assim, levanta-se uma reflexão de que, apesar do acesso a este programa, ainda exista uma alta necessidade dessa população em acessar os benefícios eventuais. Embora, não se possa deixar de evidenciar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, que é coordenada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), esclarecendo que o PBF “reduz as desigualdades socioeconômicas no Brasil”. (MDS, 2024) Tal estudo mostrou os percentuais de domicílios que possuem algum beneficiário do programa, dentre eles, os maiores índices estavam concentrados nas regiões Norte e Nordeste, esta última com 35,5%.

O estudo mencionado anteriormente também anuncia que houve evolução das rendas, especialmente nestas regiões citadas. Isso é demonstrado através de um índice denominado Gini, “que mede a concentração da distribuição de renda em uma população, com variação entre zero e um – sendo que quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade – teve quedas mais expressivas nas duas regiões”. (MDS, 2024) Este índice se manteve como o menor da série histórica, com 0,518, pois o mais alto ocorreu no ano de 2018, com 0,545, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Dito isto, nota-se que a transferência monetária através de programas sociais contribui para a melhoria da condição de vida dos indivíduos, mas, não é uma ação suficiente. As pessoas necessitam de efetivas políticas públicas em diversos cenários, que estão interligados, possibilitando, de fato, a melhoria da qualidade de vida. Tais ações poderiam objetivar a geração de empregos, por exemplo, para que as famílias pudessem ter acesso à renda que permita acesso à diversos serviços tais quais lazer, cultura, educação, saúde, segurança nutricional, visto que apenas o montante proveniente dos programas não é suficiente para arcar com essas categorias. Seria o benefício, portanto, um complemento da renda familiar.

Em retomada aos municípios já indicados, para atender ao público assinalado, é essencial que exista a disponibilidade de serviços socioassistenciais para prestar tais atendimentos de acordo com as diferentes demandas da população. Para isso, as imagens a seguir apresentam a rede socioassistencial disposta nos municípios.

FIGURA 1 - Rede de equipamentos da Assistência Social de Carpina

5. Rede de Equipamentos da Assistência Social	
<small>Fonte: CADSUAS - Agosto 2024 - CENSO SUAS 2023</small>	
Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	2
Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	1
Centro de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP)	0
Centro de Convivência	0
Centro Dia	0
Público Atendido Pelo Conjunto das Unidades de Acolhimento	Crianças / Adolescentes
Postos de Atendimento Exclusivo para o Cadastro Único	1
Postos de Atendimento para o Cadastro Único no CRAS	2

Fonte: Diagnóstico Situacional (Pernambuco, 2024)

FIGURA 2 - Rede de equipamentos da Assistência Social de Escada

5. Rede de Equipamentos da Assistência Social	
<small>Fonte: CADSUAS - Agosto 2024 - CENSO SUAS 2023</small>	
Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	3
Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	1
Centro de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP)	0
Centro de Convivência	1
Centro Dia	0
Unidades de Acolhimento Institucional	2
Público Atendido Pelo Conjunto das Unidades de Acolhimento	Pessoas Idosas
Postos de Atendimento Exclusivo para o Cadastro Único	1
Postos de Atendimento para o Cadastro Único no CRAS	1

Fonte: Diagnóstico Situacional (Pernambuco, 2024)

FIGURA 3 - Rede de equipamentos da Assistência Social de Limoeiro

5. Rede de Equipamentos da Assistência Social	
Fonte: CADSUAS - Agosto 2024 - CENSO SUAS 2023	
Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	2
Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	1
Centro de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP)	0
Centro de Convivência	2
Centro Dia	0
Unidades de Acolhimento Institucional	0
Público Atendido Pelo Conjunto das Unidades de Acolhimento	Não se aplica
Postos de Atendimento Exclusivo para o Cadastro Único	1
Postos de Atendimento para o Cadastro Único no CRAS	2

Fonte: Diagnóstico Situacional (Pernambuco, 2024)

Em conformidade com as orientações técnicas para instalação dos CRAS nos municípios, faz-se imperioso resgatar este aspecto, como já apresentado neste trabalho, já que a PNAS determina a caracterização dos grupos territoriais para instalação desses equipamentos socioassistenciais. Assim, os municípios de médio porte são caracterizados por possuírem cerca de 10 mil a 25 mil famílias. (Brasil, PNAS, 2004) Desse modo, a organização dos CRAS depende da quantidade de famílias referenciadas por ele, de acordo com a NOB-SUAS. E conforme as Orientações Técnicas para os CRAS (Brasil, 2009), este número de famílias determina a capacidade de atendimento deste equipamento, cabendo aos municípios de médio porte como os selecionados para este estudo, até 5 mil famílias referenciadas.

Desse modo, a quantidade de CRAS necessária para cada localidade é determinada pelo Plano Municipal de Assistência Social, além da capacidade de atendimento de cada unidade, conforme a quantidade de famílias referenciadas e dos serviços que serão prestados. (Brasil, 2009, p. 33) Portanto, ao observar as imagens anteriores, é possível perceber que dos três municípios em estudo, Escada chama atenção por apresentar a maior quantidade de CRAS, contando com três unidades. E, quando atenta-se ao dado pertinente à população inserida no Cadastro único e no Programa Bolsa Família, contando com a porcentagem de 67% e 43%, respectivamente, é imperioso refletir que, embora a quantidade de habitantes não seja tão expressiva (já que não é o mais populoso entre os três municípios), parcela significativa desta população demanda atendimento socioassistencial, visto a necessidade de instalação dessa quantidade de equipamento da rede socioassistencial, o que infere a pensar

que existe um grau elevado de situações de vulnerabilidade e risco social em muitos territórios do município.

É fundamental destacar que, no que concerne aos benefícios eventuais, estes podem ser concedidos tanto nos equipamentos de Proteção Social Básica (PSB) como os CRAS, quanto nos de Proteção Social Especial (PSE), como os Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), pois atendem diretamente as pessoas que buscam acessá-los. Porém, é importante expor a tendência de tais benefícios serem concedidos, na maioria das vezes, pelos CRAS, visto que é um equipamento socioassistencial que realiza o acompanhamento das famílias e/ou indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade social, com o intuito de fortalecer os vínculos familiares para que tais situações de risco não sejam agravadas, ou seja, aquelas situações nas quais não houve quebra de vínculos familiares ou comunitários. Desse modo, como este equipamento é a principal via de acesso à política de Assistência Social, existe a tendência dessa demanda no CRAS.

Conforme as orientações técnicas sobre os Benefícios Eventuais no SUAS, é de responsabilidade do poder executivo municipal normatizar os procedimentos e fluxos de oferta na prestação dos benefícios eventuais. (Brasil, SNAS, 2018) Portanto, é preciso que seja estabelecido local de prestação desses benefícios. Sendo assim, é oportuno contemplar a distribuição desses benefícios nos municípios em questão, atribuindo sua concessão, nos três, em unidades da rede socioassistencial e no órgão gestor. Nos municípios de Escada e Limoeiro, todos os benefícios contemplados são distribuídos em ambas unidades, ao passo que no município de Carpina distingue a distribuição de acordo com a modalidade do benefício, concedendo em ambos apenas por situação de natalidade. Os demais são concedidos nas unidades socioassistenciais, o que leva a subentender que seja em qualquer equipamento da rede socioassistencial. Assim, é levado a crer que qualquer equipamento socioassistencial que componha a Política de Assistência Social (PAS) dos municípios estejam preparados para atender esse tipo de demanda posta pelos usuários no cotidiano de atendimentos.

Diante de tais informações, é essencial contemplar as leis que dispõem sobre os benefícios a nível municipal, a fim de apresentar como é realizada a sua regulamentação. Desse modo, no próximo subitem, será exposto a regulamentação desses benefícios nos municípios estudados.

4.1.1 Aspectos da operacionalização dos benefícios eventuais nos três municípios: modalidades, público alvo e formas de concessão

Os Benefícios Eventuais em competência municipal, são estabelecidos conforme a LOAS no que concerne a destinar recursos financeiros para custeio de pagamento destes, de acordo com os critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). São aqueles nos quais se caracterizam por provisões suplementares e provisórias que integram as garantias do SUAS. O que compete à concessão e valores desses benefícios são estabelecidos pela lei orçamentária anual dos municípios, estados e Distrito Federal, de acordo com critérios definidos por esses Conselhos. (Brasil, LOAS, 1993)

Desse modo, iniciando a exposição da regulamentação dos benefícios eventuais nos municípios, é fundamental salientar que em Carpina, não foi encontrada uma legislação exclusiva para regulamentá-los, esta normatização é apresentada no interior da Lei municipal do SUAS. Sendo assim, nesta localidade, um dos objetivos da Política de Assistência Social consiste na “defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais”. (Lei Municipal nº 1.800/2021, Art. 2º, III) Assim, conforme estabelecido na legislação, os cidadãos que estiverem diante de situações de risco e/ou vulnerabilidade social podem buscar o acesso à benefícios que, em decorrência de sua condição, proporcionem proteção social.

Para esse propósito, o município precisa atender, em conformidade com a política pública a que se refere este estudo, as demandas que os usuários do SUAS apresentam, diante de necessidade de proteção social em sua forma integral. Isto é feito no município de Carpina ao se reger pelo princípio da integralidade da proteção social, que é a “oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais”. (Lei Municipal nº 1.800/2021, Art. 3º, III)

A gestão municipal da PAS é realizada por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, que atua de maneira articulada com as esferas federal e estadual, possuindo atribuição de coordenar e executar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em seu âmbito. (Lei Municipal nº 1.800/2021, Art. 6º e 7º) Dessa maneira, o SUAS na esfera municipal organiza-se por meio da proteção social básica, com os serviços socioassistenciais que competem o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que é ofertado de

maneira exclusiva nos CRAS. Esse tipo de proteção tem o intuito de prevenir situações de risco e vulnerabilidade social.

Ademais, também se organiza por meio da proteção social especial, que se subdivide em média e alta complexidade. Assim, possui serviços socioassistenciais ofertados por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Que é ofertado de maneira exclusiva pelo CREAS, contando com Serviço Especializado de Abordagem Social, Serviço de Acolhimento Institucional, e Serviços de proteção social especial voltado para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, e também para pessoas em situação de rua. (Lei Municipal nº 1.800/2021)

Dentre as seguranças afiançadas pelo SUAS no município de **Carpina**, está o “apoio e auxílio em virtude de riscos substanciais, que exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos”, conforme Art. 16º, inciso V da lei municipal nº 1.800/2021. Dessa forma, é de responsabilidade municipal destinar recursos para o custeio de tais benefícios, assim como o pagamento destes, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Sendo assim, para obter um panorama acerca das especificidades desses benefícios, o quadro abaixo destaca alguns elementos.

Quadro 5 - Benefícios Eventuais no município de Carpina		
Modalidade do benefício	Quem tem acesso?	Formas de concessão
Em virtude de nascimento	- Genitora que comprove residir no município; -Família do nascituro (caso a mãe esteja impossibilitada de requerer o benefício ou tenha falecido); -Genitora ou família que esteja em trânsito no município e seja potencial usuária da assistência social; -Genitora atendida ou acolhida em unidade de referência do SUAS;	Pode ser concedido em forma de pecúnia ou bens de consumo, ou em ambas as formas, conforme a necessidade do requerente e disponibilidade da administração pública.
Em virtude de morte	-É concedido com o objetivo de reduzir vulnerabilidades provocadas por morte de membro da família e atende necessidades urgentes da família para enfrentar vulnerabilidades advindas da morte de um de seus provedores ou membros.	Pode ser concedido conforme a necessidade do requerente e o que indicar o trabalho social com a família.
Em virtude de vulnerabilidade temporária	-Destinado à família ou indivíduo que esteja em situação de vulnerabilidade devido ao advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar.	Pode ser concedido em forma de pecúnia ou bens de consumo, em caráter temporário, sendo o seu valor e duração definidos de acordo com o grau de complexidade da situação de

		vulnerabilidade e risco pessoal das famílias e indivíduos, identificados nos processos de atendimento dos serviços.
Em virtude de desastre ou calamidade pública	-Destinado às famílias e indivíduos que passem por situações de calamidade pública e desastre que se caracterizam por eventos anormais decorrentes de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, secas, desabamentos, incêndios, epidemias, que causem sérios danos à comunidade afetada, inclusive à segurança ou à vida de seus integrantes.	Pode ser concedido em forma de pecúnia ou bens de consumo, em caráter provisório e suplementar, sendo seu valor fixado de acordo com o grau de complexidade do atendimento de vulnerabilidade e risco pessoal das famílias e indivíduos afetados.

Fonte: Elaboração autoral baseada na Lei Municipal nº 1.800/2021

Diante das informações dispostas no quadro acima, é importante destacar que o benefício eventual em virtude de morte, na referida lei, não deixa esclarecido o critério para acessá-lo, e nem especifica a característica de sua prestação, se é em forma de pecúnia ou de prestação de serviços ou bens, como urna funerária, funeral ou afins.

Para a vulnerabilidade temporária, como não são estabelecidos valores, indica a tendência de que fica a critério da percepção do profissional que realizar o atendimento ou acompanhamento da família, levantando o questionamento acerca de limites e possibilidades de sua concessão, visto que o profissional pode estabelecer um determinado valor ou bem que a situação demande, mas a gestão pode ou não acatar, sendo um possível entrave para a concessão desse benefício. Os riscos, perdas e danos são elencados pela lei, respectivamente, como ameaça de sérios padecimentos, privação de bens e de segurança material e agravos sociais e ofensa. (Lei Municipal nº 1.800/2021, Art. 39º)

Assim, essas situações podem decorrer em virtude de alguns elementos, como ausência de documentação, necessidade de mobilidade intraurbana para acessar os benefícios socioassistenciais, além de mobilidade para outros estados, como a necessidade de passagens para garantir a convivência familiar e comunitária. A demanda por benefícios em caso de vulnerabilidade temporária também pode decorrer de situações de violência em suas diversas faces, proteção de crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência, além da dificuldade de autonomia de uma família de prover alimentação de seus membros. (Lei Municipal nº 1.800/2021, Art. 39º)

O município de **Escada** possui uma legislação exclusiva acerca dos benefícios eventuais, a sua regulamentação acontece por meio da lei nº 2.498, que foi sancionada em 2018, e atribui prioridade no acesso à criança, à família, o idoso, à pessoa com deficiência, à gestante e à nutriz. (Lei Municipal nº 2.498/2018, Art. 2º, §4º) Tais benefícios não se

restringem a prestações únicas, podendo ser concedidos em virtude de nascimento, morte, perda ou dano. Assim, são destinados aos indivíduos que não conseguem arcar por conta própria com o enfrentamento às contingências sociais que podem fragilizar sua vida e/ou de sua família. De acordo com esta legislação, essas contingências sociais podem ser entendidas no Art. 3º como “situações que podem deixar as famílias ou indivíduos em situação de vulnerabilidade e fazem parte da condição real da vida em sociedade, como acidentes, mortes, desempregos, calamidades, entre outras situações”. (Lei Municipal nº 2.498/2018, Art. 3º)

A legislação dessa cidade apresenta a destinação destes benefícios para todos os segmentos sociais, desde que estejam em situações emergenciais. Este é um elemento importante, pois se sabe que independente da situação econômica do indivíduo, a eventualidade pode o acometer, não existindo distinção quanto a renda. Embora seja compreendido e exposto pela legislação que pessoas com menores rendimentos são as mais acometidas por tais situações, o que dificulta ainda mais seu enfrentamento. Portanto, ao realizar estudo socioeconômico e social, feito por um técnico responsável pela PSB e PSE, preferencialmente um assistente social, é feita a identificação da necessidade de acesso aos benefícios. (Lei Municipal nº 2.498/2018) Com o intuito de também evidenciar os tipos de benefícios e suas formas de acesso, o quadro apresentado abaixo possibilita uma melhor compreensão.

Quadro 6 - Benefícios Eventuais no município de Escada		
Modalidade do benefício	Quem tem acesso?	Formas de concessão
Auxílio Natalidade	-Gestante que esteja em situação de vulnerabilidade que resida no município.	Concedido em forma de bem material que consiste em: enxoval do recém-nascido que inclui vestuário, utensílios para alimentação e de higiene.
Auxílio Funeral	-É concedido com o objetivo de minimizar as vulnerabilidades causadas por situação de morte ocorrida na família que resida no município, quando possuir renda inferior ou igual a ¼ do salário mínimo vigente;	Custeio das despesas de urna funerária e sepultamento no cemitério público municipal, incluindo transporte funerário, isenção de taxas municipais, dentre outros serviços que possam garantir a dignidade à família beneficiária.
Vulnerabilidade temporária e situação emergencial	-Destinado à família ou indivíduo que esteja em situação de vulnerabilidade devido ao advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar.	Pode ser concedido em forma de transporte, alimentação, documentação, aluguel social.
Calamidade pública	-Destinado às famílias e indivíduos que	Para atender as vítimas dessa situação, o

	<p>passem por situações de risco ambiental advindo de baixas temperaturas, enchentes, incêndio, desabamento, entre outras situações que demandem a necessidade de remoção e realojamento de indivíduos e famílias.</p>	<p>benefício deve assegurar sua sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia de acordo com o que estabelece o §2º do Art. 22 da LOAS¹².</p>
--	--	---

Fonte: Elaboração autoral baseada na Lei Municipal nº 2.498/2018

Em face do exposto, é fundamental expor que os benefícios quanto à vulnerabilidade temporária e situação emergencial possuem algumas especificidades que merecem ser apresentadas. O benefício relativo à alimentação é concedido na modalidade de cesta alimentação, mas só em caráter emergencial às famílias que residam no município e estejam em vulnerabilidade social e econômica, e que a “renda per capita seja prioritariamente a menor renda, conforme estabelecida nos critérios do Programa Bolsa Família”. (Lei Municipal nº 2.498/2018, Art. 11)

No que diz respeito ao auxílio transporte, este é disposto para migrantes ou munícipes que estejam em vulnerabilidade social e econômica, sendo fornecido passagem ao seu local de origem ou à cidade mais próxima. Esta concessão só é realizada após um parecer favorável e desde que esteja de acordo com a empresa com contrato celebrado com o município para prestar esse serviço. Quando a família for residente do município, a passagem pode ser atribuída para que o indivíduo possa se locomover para outra localidade no intuito de visitar familiar em situação de calamidades, tragédias e ou com direito violado. Mas, este auxílio é disponibilizado apenas para um membro da família com o limite de visita no mês/ano. E por fim, ainda pode contemplar alimentação e estadia de um acompanhante quando a demanda for excepcionalmente necessária. (Lei Municipal nº 2.498/2018, Art. 12)

O benefício eventual na forma de aluguel social no município de Escada objetiva minimizar os riscos e danos, oferecendo segurança para o núcleo familiar que esteja em situação de vulnerabilidade social e econômica. Esta família deve ser residente da cidade por pelo menos um ano, e que a renda seja igual ou inferior a ¼ do salário mínimo. No tocante ao valor desse benefício, a legislação determina que não ultrapasse ½ salário mínimo, podendo ser concedido por um período máximo de seis meses, permitindo ser renovado por igual período, desde que seja feita uma avaliação técnica durante o período em que os beneficiários passam por um acompanhamento social. Destaca-se que a concessão do benefício só é feita

¹² § 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de estados e municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até seis anos de idade. (Brasil, LOAS, 1993)

após um laudo técnico comprovar que existe risco social e de estrutura física da moradia. Salientando que é assegurada a inclusão dos beneficiários em programas sociais que possibilitem a reconstrução de sua autonomia. (Lei Municipal nº 2.498/2018, Art. 13)

O benefício eventual na forma de documentação se dá, conforme a lei municipal, de acordo com a necessidade posta pelo usuário que esteja em situação de vulnerabilidade social e econômica, atribuindo custeio para expedir segundas vias de certidão de nascimento ou casamento, Carteira de Identidade e Cadastro de Pessoa Física (CPF), e fotografias para regularização de documentos. (Lei Municipal nº 2.498/2018, Art. 14) Para findar a exposição sobre os benefícios concedidos nesta localidade, apresenta-se a concessão de materiais para moradias que estejam ameaçadas ou destruídas em virtude de fatos da natureza, acidentes ou violências. Moradias estas que são habitadas por famílias que atendem ao perfil consoante aos critérios estabelecidos para acesso a todos os outros benefícios, conforme já citado em momentos anteriores, como a situação de risco social e econômico, a fim de tentar minimizar os danos na tentativa de oferecer segurança para o núcleo familiar. (Lei Municipal nº 2.498/2018, Art. 15)

Enquanto no município de **Limoeiro**, a lei nº 2.365/2017 que define e regulamenta a concessão dos benefícios eventuais no âmbito municipal, destinando-os aos cidadãos e famílias que estejam impossibilitados de arcar por conta própria com o enfrentamento de contingências sociais que atribuam riscos e fragiliza a sobrevivência do indivíduo e sua família. (Lei Municipal nº 2.365/2017, Art. 3º) A concessão é deferida após a visita domiciliar, realizada pelos profissionais de Serviço Social do município, e emissão de parecer social acerca da situação do núcleo familiar, comprovando a situação de vulnerabilidade, conforme Art. 2º da lei municipal mencionada.

As modalidades dos benefícios dispostas neste município são as mesmas dos municípios anteriormente apresentados, mas, é considerável destacar as particularidades desta localidade. Sendo assim, é sugerido observar o quadro abaixo.

Quadro 7 - Benefícios Eventuais em no município de Limoeiro		
Modalidades do benefício	Quem tem acesso?	Formas de concessão
Auxílio Natalidade	-Destinado para reduzir situação de vulnerabilidade provocada por nascimento de membro da família. -É concedido no último mês de gestação, em número igual ao de ocorrência de nascimento.	Concedido em forma de bens de consumo que consiste em kit enxoval que inclui vestuário, utensílios para alimentação e higiene do recém-nascido.

Auxílio Funeral	-É concedido ao membro da família do falecido, com o objetivo de reduzir as vulnerabilidades provocadas por morte desse membro, desde que resida no município e que apresente certidão de óbito do falecido.	Pode ser concedido em algumas formas, como traslado, mediante comprovação de parecer social; ornamentação; urna funerária; velório e sepultamento e isenção de taxas e fixação de placa de identificação.
Auxílio em Situação de Vulnerabilidade Social e temporária	-Destinado à família que esteja em situação de vulnerabilidade e risco social residentes no município.	Pode ser concedido em forma de pecúnia e/ou bens de consumo. Os tipos de auxílio dessa modalidade são: alimentação, passagens, documentação civil, aluguel social.
Desastre e ou calamidade pública	-Destinado às famílias e indivíduos que passem por estas situações, e que não consigam por conta própria restabelecer a sobrevivência digna da família e seus membros.	Concedido em forma de pecúnia e/ou bens de consumo, de acordo com o decreto expedido pelo Poder Executivo para cada situação desencadeada por eventos anormais que afetem a comunidade e a vida dos seus integrantes.

Fonte: Elaboração autoral baseada na Lei Municipal nº 2.365/2017

Em relação ao auxílio funeral, a legislação aponta que existe a possibilidade de ressarcimento de despesa do funeral, respeitando o limite de valores que foram licitados e que estejam vigentes no município, devendo ser pago até trinta dias após o falecimento. (Lei Municipal nº 2.365/2017, Art.8º § 2º) O auxílio alimentação, é concedido na modalidade “cesta básica, incluindo a doação de peixe na Semana Santa”. Evidenciando a utilização de termos assistencialistas como ‘doação’. Ademais, o pagamento do aluguel social compete ao valor máximo de 50% do salário mínimo vigente, e a passagem limita-se a 20% também do salário, por cada tíquete de viagem. (Lei Municipal nº 2.365/2017, Art. 13)

É importante expor que as concessões dos benefícios dispostos nesta lei municipal passam por uma avaliação socioeconômica, além do acompanhamento das famílias e/ou indivíduos beneficiários, sendo realizado por assistentes sociais que integrem o quadro de profissionais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania desta localidade. Salientando que nenhum dos benefícios são de caráter obrigatório e nem continuado, ficando a critério do Poder Executivo a decisão de atribuir condições financeiras suficientes para custeá-los. (Lei Municipal nº 2.365/2017)

É importante levantar uma questão quanto à nomenclatura utilizada pelos municípios de Escada e Limoeiro, referindo-se aos Benefícios Eventuais em virtude de nascimento e morte como “auxílio”. Dessa forma, se pode observar uma tendência de permanência de um elemento que é herança do passado ao pensar que tal nomenclatura pode inferir um termo assistencialista e não de direito garantido por lei. Além de rememorar que eram prestados

auxílios (antes da regulamentação desse direito social na CF 88) àquelas pessoas que faziam contribuições prévias, diferente do que foi alcançado após a Carta Magna que rege o país até hoje.

4.2 OS PRINCÍPIOS NORMATIVOS DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS NO DECRETO Nº 6.307/2007: AS LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS ESTÃO EM CONFORMIDADE COM AS ORIENTAÇÕES TÉCNICAS?

Os benefícios eventuais regulamentados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal colocam o direito social de indivíduos e famílias que estejam em situações de vulnerabilidade diante da garantia socioassistencial em consonância com a PNAS. Assim, o decreto nº 6.307/2007 dispõe a oferta pelo poder público, de acordo com os critérios estabelecidos por Conselhos de Assistência Social de cada localidade. Para que a concessão dos benefícios tenha a disponibilidade de ocorrer, é necessário que haja comprometimento tanto orçamentário como de qualificação técnica para sua prestação. Desse modo, no âmbito da política de Assistência Social, são estabelecidos princípios normativos que orientam a oferta desses benefícios. (Brasil, SNAS, 2018)

A existência de Princípios na legislação se mostra essencial em virtude da atribuição de identidade, indicando as bases pelas quais a política deve ser constituída. Portanto, orienta a estrutura normativa para que seja garantida sua existência, observância e aplicabilidade, fundamentando a formulação da política pública, orientando assim a elaboração das normativas no âmbito municipal. Salientando que tais princípios dos benefícios eventuais apresentados nas orientações da SNAS, estão em sintonia com os princípios da Assistência Social apresentados na PNAS, que por sua vez estão em consonância com os dispostos no Art. 4º da LOAS. (Brasil, SNAS, 2018) Dessa maneira, o quadro abaixo apresenta os princípios em questão, possibilitando ter um parâmetro, a partir destes, acerca de seu seguimento pelos municípios em suas respectivas legislações.

Quadro 8 - Princípios normativos dos Benefícios Eventuais conforme decreto nº 6.707/2007 em consonância com os princípios da Assistência Social estabelecidos na PNAS e LOAS
Princípios dispostos na LOAS e PNAS
I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.
Princípios conforme Decreto nº 6.707/2007
I – Integração à rede de serviços socioassistenciais, com vistas ao atendimento das necessidades humanas básicas;
II – Constituição de provisão certa para enfrentar com agilidade e presteza eventos incertos;
III – Proibição de subordinação a contribuições prévias e de vinculação a contrapartidas;
IV – Adoção de critérios de elegibilidade em consonância com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS;
V – Garantia de qualidade e prontidão de respostas aos usuários, bem como de espaços para manifestação e defesa de seus direitos;
VI – Garantia de igualdade de condições no acesso às informações e à fruição do Benefício Eventual;
VII – Afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania;
VIII – Ampla divulgação dos critérios para sua concessão;
IX – Desvinculação de comprovações complexas e vexatórias de pobreza, que estigmatizam os benefícios, os beneficiários e a política de assistência social;

Fonte: Elaboração autoral baseada na LOAS, PNAS e decreto nº 6.307/2007 (Brasil, 1993; 2005; 2007)

Em observância a estes princípios, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) construiu um Caderno de Orientações Técnicas para dar suporte nas orientações e estabelecimento de diretrizes acerca da regulamentação e da oferta dos benefícios eventuais, dando ênfase em seu caráter de direito socioassistencial, que se integram às outras ofertas do SUAS. Sendo assim, é fundamental para este estudo que se observem as conformidades das legislações dos municípios com essas diretrizes.

Diante do exposto, o **princípio I** demarca a importância da integração dos serviços socioassistenciais como um elemento potencializador para o acesso aos direitos, visto que a realização de encaminhamentos tanto para os serviços socioassistenciais como para as demais políticas públicas, diante da necessidade posta no cotidiano de atendimentos, procura que a garantia da proteção social seja efetiva. É imprescindível que seja esclarecido que ao utilizar o termo “necessidades humanas básicas”, é compreendido neste princípio do referido decreto de uma maneira ampliada, abarcando as necessidades humanas no geral, se referindo também à

liberdade individual e à participação política e social dos beneficiários. (Brasil, SNAS, 2018, p. 68-69)

Desse modo, é significativo proferir que embora o município de Limoeiro possua legislação específica para regulamentar os benefícios eventuais, a Lei Municipal nº 2.365/2017 não indica uma seção direcionada aos princípios normativos para concessão destes. Já o município de Carpina estabelece, em conformidade com esse princípio, a intersectorialidade, determinando a integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais de defesa de direitos e Sistema de Justiça, conforme a Lei Municipal nº 1.800/2021. Enquanto o município de Escada se fundamenta nos princípios de cidadania e dignidade da pessoa humana, por meio da provisão de proteção social básica de caráter suplementar e temporário que integra as garantias do SUAS. Estabelece que o benefício eventual deve se integrar às redes de serviços socioassistenciais, visando o atendimento das necessidades básicas, de acordo com a Lei Municipal nº 2.498/2018.

É fundamental elencar a concepção de que o conceito de necessidades básicas assumiu um papel na justificativa dos direitos sociais a partir do marco da valorização do estatuto da cidadania para a formulação de políticas públicas. É imperativo pensar que essas necessidades estão ligadas ao discurso político de governos, mas que sua relação com os direitos sociais pode indicar uma imprecisa delimitação do que de fato são essas necessidades postas no conteúdo das políticas públicas, sendo uma caracterização mais genérica desse termo, não especificando particularidades desse conceito, apresentando uma noção mais subjetiva. (Pereira, 2006)

A certeza de provisão apresentada no **princípio II** indica que o órgão público que oferta o benefício, seja em forma de bens ou pecúnia, de acordo com o que sua norma regulamentadora determina, precisa observar a importância da sua prestação com agilidade. Dessa maneira, o que concerne ao orçamento não deve ser um impeditivo para prover o benefício, e a presteza de sua oferta respeitada, não devendo haver filas de espera em virtude de agendamentos de visitas domiciliares como condicionante. Isto descaracteriza a natureza de contingenciamento que o benefício possui, não podendo este ser um obstáculo para o acesso ao direito. (Brasil, SNAS, 2018, p. 69) Isto posto, na legislação de Carpina é exposto que a prestação desses benefícios precisa garantir a qualidade e prontidão na sua concessão. Enquanto nas legislações dos municípios de Escada e Limoeiro, não são apresentados indicativos quanto à consonância deste princípio. De acordo com a SNAS as contingências são entendidas

por eventos inesperados e repentinos que podem, momentaneamente, agravar ou levar indivíduos e famílias a vivenciarem situações de vulnerabilidade e insegurança social, ocasionando vivências que impactam seu cotidiano e demandam atenção urgente do poder público, independentemente da renda das pessoas impactadas. (Brasil, SNAS, 2018, p.21)

Dessa maneira, frente às contingências sociais que abalam a vida das pessoas, é fundamental que o poder público, neste caso em âmbito municipal, tenha garantia de orçamento, visto ser um elemento extremamente necessário para assegurar a disposição desses benefícios. Já que, para afiançar a oferta dos benefícios afirmados como direito, os recursos não podem ser destinados de maneira eventual, mas sim postos previamente de acordo com a realidade econômica da localidade que está regulamentado. (Barroso, 2019)

Conforme previsto na LOAS, é uma característica da política de Assistência Social não ser contributiva, mas sim um direito do cidadão e dever do Estado. Portanto, não é exigido nenhuma contribuição para poder acessar os benefícios eventuais, assim como disposto no **Princípio III**. Um elemento fundamental a ser destacado é o impedimento de fazer referência a qualquer tipo de favor, caridade ou condicionar a oferta a qualquer condição, excluindo a possibilidade de haver resquícios de elementos assistencialistas e caritativos já indicados em outro capítulo deste trabalho. Sendo assim, de acordo com as orientações da SNAS, não deve haver como condição prévia para acesso: inscrição no Cadastro Único, participação em oficinas com famílias ou palestras nos serviços socioassistenciais. Isto porque a demanda do usuário pelo benefício eventual se dá em virtude de uma necessidade causada por uma situação de vulnerabilidade, não podendo depender de elementos condicionantes para acessar este direito. (Brasil, SNAS, 2018, p. 70)

A legislação do município de Carpina apresenta estar em conformidade com este princípio ao determinar que sua política de assistência social se rege pelo princípio da gratuidade, no qual a prestação dos benefícios deve ocorrer sem exigência de contribuições prévias ou contrapartidas. Já Escada expõe a não sujeição à condicionalidades ou contrapartidas, embora apresente a “exigência de participação da família em ações desenvolvidas pelas equipes de saúde da família e das realizadas pelo CRAS, quando o auxílio natalidade for requerido entre o 7º mês de gestação e o nascimento da criança”. (Lei Municipal nº 2.498/2018, Art. 6º, §2º) Apesar de ser um critério estabelecido pelo município, é importante atentar-se a elementos que podem indicar a não observância de diretrizes estabelecidas pela própria legislação. Mas, na normativa dos benefícios eventuais do município de Limoeiro é exposto como um dos critérios de elegibilidade para acesso aos

benefícios em virtude de nascimento ou morte, a inserção da família no Cadastro Único junto ao CRAS.

A PNAS consolidou as diretrizes da política de Assistência Social, a demarcando enquanto política pública, diferente do caráter fragmentado e com elementos como o clientelismo e o assistencialismo. Nesse sentido, ao atentar-se aos princípios da LOAS, que se formularam os critérios de elegibilidade para acessar os benefícios eventuais pertinentes ao **Princípio IV**, visando a proteção integral dos direitos e das seguranças sociais no campo da política de assistência social, tais como acolhida, sobrevivência e convívio.

Além disso, é conveniente destacar que o critério de renda utilizado nas normativas locais não é mais amparado pela LOAS, pois foi suprimido na atualização da lei em 2011, acatando o princípio apresentado no inciso “I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica”; (Brasil, SNAS, 2018, p. 70-71) É imperativo refletir que essa supressão foi significativa no tocante a pensar que enquadrar a concessão de um benefício ao critério de renda, leva a focalizar o direito à uma população extremamente pauperizada. Sendo importante rememorar que a demanda pelo acesso aos benefícios não compete apenas aquelas pessoas desprovidas de recursos monetários, já que a situação de vulnerabilidade pode acometer qualquer indivíduo de maneira imprevista.

Assim sendo, pensando no equipamento socioassistencial que é o CRAS, no qual atende os indivíduos que estão inseridos no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), a proteção social precisa acontecer de modo que realize um trabalho social com as famílias que estão em situação de vulnerabilidade social, buscando fortalecer os vínculos familiares e comunitários, atentando-se às suas potencialidades. Dessa maneira, o município de Carpina atende ao princípio do “respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária...” (Lei Municipal nº 1.800/2021, Art. 3º, VIII) É pertinente destacar que tanto o município de Escada como o de Limoeiro apresentam indicativos em suas legislações do uso do critério de renda para eleger a concessão do benefício eventual estabelecendo a renda per capita igual ou inferior a ¼ do salário mínimo.

Isso posto, a afirmação dos benefícios eventuais como direito relativo à cidadania, mencionada no **Princípio VII** possui ligação com o que foi anteriormente apresentado. Dessa forma, é imprescindível que seja assegurado a dignidade humana como um direito que aprecia os demais. Por isso, no município de Carpina se insere nesse contexto ao se reger pelo princípio de universalização dos direitos sociais, levando a ação assistencial ser alcançável

pelas outras políticas públicas. (Lei Municipal nº 1.800/2021, Art. 3º, VIII) Juntamente, os municípios de Escada e Limoeiro afirmam em seus respectivos regulamentos alusivos aos benefícios eventuais que estes são interpretados como direitos que se fundamentam nos princípios de cidadania e direitos sociais e humanos.

Assim, é considerável destacar a fundamental afirmação destes benefícios como sendo direitos, para que a população tenha convicção de que sua prestação não se dá em caráter de ajuda, favores ou caridade, desmascarando elementos conservadores da formação sócio-histórica brasileira que podem insistir em permanecer. Assim é percebido ao verificar a contribuição de Barroso (2019, p. 56-57) ao dizer que

Apesar do upgrade da assistência social pós-CF/88, mesmo nos dias atuais, é comum embaraços para explicá-la e defini-la, inclusive entre aqueles que trabalham diretamente com ela ou que se beneficiam dela. Se questionada sobre a assistência social, uma pessoa leiga provavelmente verbalizará o entendimento dominante no senso comum, que associa, imediatamente, a assistência social com a pobreza extrema. Essa relação entre assistência social e pobreza é longa, notada, especialmente, se são tomados por base os modelos de assistência social experimentados nas sociedades capitalistas ao longo da história, centrados na benemerência, na filantropia e com foco na ajuda e na caridade para com os pobres, motivada pela solidariedade humana e executada quase sempre em âmbito privado.

Visando o atendimento do **Princípio V**, a garantia da qualidade e da prontidão de resposta aos usuários que requerem o acesso aos benefícios eventuais é de suma importância, visto que quem solicita está vivenciando situações que demandam respostas imediatas no intuito de suprir uma necessidade que foi ocasionada por situações eventuais, que saem do cotidiano das pessoas e que não conseguem enfrentá-las. Sendo assim, é exigido do poder público respostas imediatas que possam amparar os indivíduos e as famílias. Além disso, é estabelecido por este princípio que é preciso dar oportunidade e abrir espaços nos quais o beneficiário possa manifestar sua opinião relativa a essa prontidão de atendimento e oferta, ou até fazer reclamações quando seu direito não for atendido, através de algum meio de comunicação, seja por e-mail, telefone, ouvidorias. (Brasil, SNAS, 2018, p. 71)

Em harmonia com este princípio, nenhum dos três municípios estudados dispõe em sua legislação algum canal de atendimento, apenas Carpina apresenta um elemento que concerne à prontidão de sua concessão. Para que haja disponibilidade dessa prontidão ao atender as demandas, é necessário que os municípios disponham de recursos para tal. Assim, as despesas com benefícios eventuais são previstas anualmente no município de Carpina na sua Lei Orçamentária Anual (LOA), providas ao Fundo Municipal de Assistência Social. Ocorrendo da mesma forma no município de Escada, a partir de dotação orçamentária própria, cabendo ao Conselho Municipal de Assistência Social a fiscalização da aplicação dos recursos

destinados para este fim, propondo revisões quando necessárias. Já o município de Limoeiro atribui ao Poder Executivo a decisão de existência de condições financeiras suficientes para arcar com os custos com os benefícios eventuais, não sendo nenhum destes dispostos na normativa municipal, de caráter obrigatório, vinculativo ou continuado. (Lei Municipal nº 1.800/2021; nº 2.498/2018; nº 2.365/2017)

Sob a perspectiva do **Princípio VI**, deve ser garantido pelo poder público o acesso à informação de forma acessível e fidedigna sobre as modalidades dos benefícios, formas de provisão, além dos critérios, prazos e local de oferta. Tais informações precisam ser divulgadas de diferentes formas e estratégias de comunicação para que atinja o território de maneira mais ampla possível. Isto se torna imprescindível pois quando o indivíduo passar por um momento de contingência, ele precisa saber onde deve solicitar seu direito, sendo um local de fácil acesso ao público usuário. Assim, as informações acerca dos benefícios eventuais precisam ser normatizadas, além de contar com a aptidão das equipes dos serviços socioassistenciais para prestar esclarecimentos à população, de forma acessível e didática. (Brasil, SNAS, 2018, p. 71-72)

Servindo-se do que foi expresso no parágrafo anterior, adianta-se o **Princípio VIII**, na medida em que se complementam. Pois revela que a divulgação dos critérios de acesso aos Benefícios Eventuais seja feita pelo poder público para que a população usuária da Assistência Social e a população em geral tenham conhecimento desse direito e possam requerer quando necessitar. Assim, podem ser utilizadas diferentes linguagens como cartazes, rádio, jornais, garantindo que as informações adequadas cheguem a todos os territórios, aqueles de difícil acesso e mais distantes, grupos populacionais de comunidades tradicionais e específicas. (Brasil, SNAS, 2018, p. 72)

Perante o exposto, os três municípios apresentam em suas legislações pertinentes aos benefícios eventuais, o que compete às modalidades, critérios e formas de concessão. Tais normativas estão publicadas nos endereços eletrônicos das respectivas prefeituras municipais, no portal da transparência, para que a população possa acessar. No entanto, é considerável pensar que uma parcela significativa da população pode não ter acesso a tais meios. Sendo assim, seria importante que os municípios utilizassem recursos mais eficientes que alcançassem o território e levassem a informação de maneira mais objetiva. Porém, não há como afirmar que essa divulgação não é feita de outras maneiras, apenas não é indicado nas legislações de que forma é realizada.

Totalizando a apresentação, por fim contempla-se o **Princípio IX**, que se mostra em concordância com os valores que norteiam a política de Assistência Social dispostos na LOAS. Dessa maneira, a fim de não promover uma revitimização das famílias ou indivíduos que precisam acessar os benefícios, é vedado que se exija comprovações que atestem pobreza, ou que submetam o usuário a constrangimentos. Assim, reconhecendo que diante de “processos históricos de exclusão social, algumas pessoas têm mais dificuldades de enfrentar situações de contingência[...]”, a proteção social na lógica do direito em que o benefício eventual se insere, “[...]possibilita o fortalecimento da autonomia de quem necessitar destas provisões”. (Brasil, SNAS, 2018, p. 73) À vista disso, os municípios compõem suas normativas esclarecendo que é vedada a exigência de comprovações que estigmatizam os beneficiários.

Em face do exposto, depreende-se a importância da regulamentação dos benefícios eventuais da assistência social, evidenciando-os como direito social. Assim, Barroso (2019, p. 106) argumenta que a “ausência e/ou fragilidade de regulamentação deixa margem para que a aplicação da política de assistência seja desvirtuada ou usada com finalidades escusas, deixando os direitos sociais à mercê de interesses particulares e eleitoreiros ou filantrópicos e assistencialistas”.

Isto posto, é notável pensar que a formação sócio histórica do país manifesta indícios da permanência de traços assistencialistas e patrimonialistas no cenário contemporâneo, já que a regulamentação e estabelecimento de critérios e normativas para operacionalizar os benefícios eventuais é desfrutado como um elemento capaz de tolher tentativas de utilizá-los como moeda de troca para outros fins que não a garantia de um direito social que foi conquistado e garantido por lei. Este cenário pode ser observado quando é estabelecido pela legislação brasileira que haja em período eleitoral, condutas, vedações e restrições aos gestores municipais que se relacionam às despesas públicas, cabendo aos Tribunais de Conta a fiscalização, conforme apontado por Appel (2024).

Assim é feito com o “objetivo é evitar o desequilíbrio das contas em final de mandato e o uso indevido da máquina pública em favor de candidatos à reeleição ou daqueles apoiados pelos atuais gestores”. (Appel, 2024) A legislação eleitoral, resguardada pela Lei Federal nº 9.504/1997 aponta algumas restrições em relação à gastos no período das eleições, conforme Art.73

São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

IV - Fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; (Brasil, 1997)

No entanto, existem exceções que são os “casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução no ano anterior”. (Appel, 2024) Especificamente em Pernambuco, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE) “aumenta a sua atuação concomitante (em tempo real) em contextos de eleições, por meio de alertas, cautelares e auditorias específicas, mas também a partir de denúncias de cidadãos recebidas pela sua Ouvidoria”. (Appel, 2024)

Ao rememorar elementos da formação brasileira, é pertinente pensar no elemento do primeiro damismo num cenário atual, visto que é uma prática que se reconfigura ao longo do tempo, podendo perceber tais ações ainda hoje. Pois, práticas caritativas, de troca de favores confundem a visão da política social como um direito, sendo este um instrumento que é utilizado para questões eleitoreiras, já que mascaram o direito como um ato benemerente, a fim de garantir o poder de determinadas gestões, sejam elas municipais, estaduais ou federal.

Assim, como Praça (2021, p. 10) utiliza a análise de Medeiros (2019, p. 323) ao dizer que “a ofensiva neoliberal reedita a cultura do favor, contribuindo para o processo de reprodução da ordem burguesa, uma vez que reduz o papel do Estado na garantia de direitos”. Desse modo, muitas dessas práticas antes realizadas, permanecem sendo feitas pelos diversos territórios do país. Isto posto, é relevante destacar a participação de primeiras damas dos presidentes em governos após a CF 88, como:

Ruth Cardoso, no governo de Fernando Henrique Cardoso; Marcela Temer, no governo interino de Michel Temer; estas ficaram à frente de programas que conferem retrocessos à política pública, reforçando práticas de assistencialismo e não de ampliação de direitos. É relevante destacar que, “nos oito primeiros anos do governo de Lula, a então primeira dama Marisa Letícia não desempenhou nenhuma função e nenhum projeto que caracterize o elemento do primeiro damismo”. (Praça, 2021, p. 10-11)

As práticas realizadas por este fenômeno podem ser vistas, ainda, sendo utilizadas como uma estratégia atual ao se incorporar no campo da Política de Assistência Social, conforme Praça (2021, p.12) menciona, ao expor a fundação de associações de primeiras-damas em alguns estados do Brasil, como a “Associação da Primeiras-damas do Ceará e Associação Piauiense de primeiras-damas”. Estas associações buscam mostrar a importância da primeira-dama no município, sendo “instituições não-governamentais que se propõem a prestar assistência aos municípios na elaboração de projetos e programas que tem como

público alvo as populações em situação de vulnerabilidade social”. (Praça, 2021, p. 12) Assim, percebe-se indicativos de permanência dessas práticas especialmente na região Nordeste do país.

Ademais, pautando-se nos escritos de Barroso (2019) conclui-se este capítulo com inquirições acerca da perspectiva das orientações por meio dos princípios para oferta dos benefícios eventuais propostas pelo decreto nº 6.307/2007. Assim, sabendo que quando se refere à vulnerabilidade, é colocada como um elemento temporário em decorrência de riscos, perdas e danos que podem ocorrer em virtude de algumas situações já citadas. Dessa maneira, os BE atendem as demandas dos indivíduos que se encontram desprotegidos momentaneamente, a fim de minimizar/reduzir os danos. Porém, isto leva a refletir que “a vulnerabilidade é condição para acesso aos benefícios, em geral; se a desproteção é momentânea, implica dizer que há necessidades que ficam apenas momentaneamente sem ser supridas”. (Barroso, 2019, p. 113)

Dessa maneira, há tendências contraditórias ao pensar na sociabilidade capitalista e falar em proteção social plena. Ainda mais quando, nesta sociedade, os atendimentos na assistência social acontecem para quem dela necessitar, no qual “[...]o público vive, em sua imensa maioria, as consequências da desigualdade social, a incidência de novas privações causará o agravamento da sua condição de “vulnerabilidade”. (Barroso, 2019, p. 113)

No âmbito das contradições que permeiam a política social pública, é inegável que a regulamentação de benefícios prestados à população é um avanço. Pois, o modo de produção capitalista no Brasil, representou o crescimento e geração de desigualdades sociais que fazem se tornar necessárias políticas sociais públicas que se atente ao atendimento das demandas sociais de toda a população, especialmente daquela parcela significativa que vivenciam contextos de desproteção social que os levam a recorrer aos benefícios eventuais.

Em conclusão, do ponto de vista social e político, os benefícios eventuais significam a conquista de um direito que visa a proteção social por meio das provisões que integram as garantias do SUAS, sabendo que antes da Constituição Federal de 1988 era atribuído a ações de benemerência, além da necessidade de contribuições prévias para acessá-los, não abrangendo todos os indivíduos e famílias que necessitavam e nem reconhecido como tal. Representam um direito social que resiste a tendências neoliberais que almejam fragmentar seu acesso e enfraquecer sua garantia, com tentativas de desresponsabilização do poder público com a defesa de ideias de redução de gastos públicos. Assim, é fundamental destacar

a importância da participação social, por meio de movimentos sociais que fortalecem a luta pela conquista e permanência de direitos sociais para garantir dignidade humana.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, buscou-se refletir os significados sociais e políticos dos Benefícios Eventuais na Política de Assistência Social observando as dinâmicas de sua regulamentação, sistematizando e ponderando sobre a trajetória dos direitos sociais até a conquista de sua regulamentação na Constituição Federal de 1988. Levando à reflexão acerca da importância da normatização pertinente a esses benefícios, como um elemento essencial para possibilitar sua efetivação como um direito social. Evocando a questão norteadora deste estudo, percebeu-se que os municípios estudados demonstraram acompanhar a dinâmica de regulamentação dos Benefícios Eventuais propostos pelas orientações técnicas. Assim, o reconhecimento deles enquanto direitos sociais certamente foi um avanço no interior dessa política pública social no atendimento das necessidades sociais da população.

É notável pensar que até a conquista desses benefícios como um direito social, o percurso foi longo. Em conformidade com os objetivos propostos inicialmente, como identificação da constituição da política de Assistência Social no Brasil, atentando-se a particularidades no Nordeste e enfatizando seus significados sociais a partir da CF 88, depreende-se que: as modalidades de benefícios que antes eram previdenciários, como auxílio natalidade e funeral passaram por remodelagens até se configurar como um direito social não contributivo, fazendo parte das garantias de proteção social da Assistência Social.

Assim, é inegável que a Constituição Federal de 1988 determinou um marco na história social e política do Brasil, possibilitando que as políticas sociais públicas do país considerassem elementos pertinentes às expressões da questão social, o que, no tocante à assistência social, permitiu que fosse instituída como um direito do cidadão, como parte constituinte do tripé da seguridade social. Dessa forma, destituindo a prestação desses benefícios à menção de favores, descaracterizando as ações assistencialistas realizadas em tempos passados, reforçando o direito social como indutor do alcance do princípio da cidadania.

Posteriormente, com a promulgação da LOAS, os critérios de organização, assim como as normativas para a assistência social foram estabelecidos. Ao passo que a implementação do SUAS pode ser considerada como um mecanismo que une os programas desse âmbito, para que o direito social seja efetivo. Desse modo, carece considerar que apesar dos avanços ocorridos após o marco regulatório de direitos sociais da CF 88, é essencial questionar se há indícios da permanência de uma herança conservadora rondando o cenário do acesso aos direitos sociais na conjuntura contemporânea.

Considerando que para efetivar o direito de acessar os Benefícios Eventuais é preciso que os espaços socioassistenciais estejam fundamentados nas diretrizes nacionais, interpela-se a existência de tendências que contradizem tais normativas. Pois, se estão estabelecidos os parâmetros que definem as formas de acesso, assim como as modalidades e critérios, é significativo pensar se os equipamentos socioassistenciais com as equipes que os compõem enfrentam entraves para seguir as orientações e viabilizar os direitos.

Dessa maneira, ao passo que é essencial que se cumpram os critérios de concessão, preconizando o atendimento ao indivíduo e/ou família que esteja em situação de vulnerabilidade social, haveria, portanto, tendências conservadoras no âmbito dessa política que leve a necessidade de elaboração de orientações técnicas para nortear o cumprimento das legislações?

À luz dos estudos dos documentos municipais em comparação com os de nível nacional, foi observado que existe conformidade com a maior parte das diretrizes e princípios estabelecidos por ela. Não encontrando, portanto, indicativos nas referências documentais da falta de cumprimento desses. Assim, é importante que se faça um esforço ao observar a realidade cotidianamente, especialmente no âmbito do Serviço Social no intuito de fortalecer a política de assistência social e reafirmá-la como direito.

Assim como proposto por outro objetivo deste estudo, na intenção de realizar uma reflexão sobre as diretrizes do Estado social brasileiro em conjuntura neoliberal para regulamentação do atendimento dos direitos sociais, é vultoso dizer que: ao se deparar com as forças neoliberais e conservadoras que tentaram e ainda tentam enfraquecer a política e o direito social da população, os trabalhadores do SUAS e a sociedade em geral precisam estar respaldados de criticidade e de consciência da promoção dos direitos sociais como um elemento fundamental para garantia da proteção social.

Ademais, é imperativo evidenciar o percurso adotado nesta pesquisa, perpassando os benefícios prestados à população antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, com atendimento das demandas por meio da contribuição prévia à Previdência Social. Avançando para conquistas sociais no pós-88, reconhece que apesar das contradições inerentes à sociedade capitalista, houve avanços. No entanto, é preciso também reconhecer que ainda é necessário continuar avançando, tanto na luta pela efetivação dos direitos já estabelecidos na legislação, como na compreensão de que ainda são necessárias melhorias para que atinja, de fato, o proposto pela LOAS: garantia do atendimento às necessidades sociais, respeito à

dignidade do cidadão, sua autonomia e acesso a benefícios e serviços de qualidade; igualdade de direitos no acesso aos atendimentos.

Por fim, a regulamentação dos benefícios eventuais no âmbito municipal é fundamental, reforçando a importância do cofinanciamento em âmbito estadual e federal. Assim, de maneira mais aproximada da realidade, com reconhecimento do território, há maior possibilidade de atender, de fato, as necessidades da população, reconhecendo aspectos e peculiaridades regionais que interferem na vida da comunidade, possibilitando a efetivação do direito social.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **A política social no governo Lula**. Novos Estudos Cebrap. n° 70, p. 07-17, São Paulo, 2004. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_nec/v1nse/Maria_Herm%EDnia_Tavares_de_AlmeidaAcesso em: 31 jul. 2024.
- ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo**. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.
- APPEL, Vinicius. **O dever dos gestores municipais e o papel do TCE em ano eleitoral**. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) Artigos, 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/o-dever-dos-gestores-municipais-e-o-papel-do-tce-em-ano-eleitoral/> Acesso em: 09 out. 2024.
- BARROSO, Rafaella da Câmara Lobão. **Novas concepções em torno da Assistência Social, velhos desafios para os direitos sociais: um olhar sobre os benefícios eventuais**. 2019, 141 f. Dissertação de mestrado - Universidade de Brasília – UnB, Instituto de Ciências Humanas – IHD. Brasília, 2019. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/36150/1/2019_RafaelladaC%c3%a2maraLob%c3%a3oBarroso.pdf Acesso em: 02 out. 2024.
- BERNARDES, Denis de Mendonça. **Notas sobre a Formação Social do Nordeste**. Lua Nova, São Paulo, 71: 41-79, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/sqrVzP6vcvNqvzr4frCnKnC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2024.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Biblioteca básica de Serviço Social. 6ª ed.v. 2. São Paulo: Cortez, 2009.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BOVOLENTA, Gisele A. **Cesta básica e assistência social: notas de uma antiga relação**. Serviço Social & Sociedade, n. 130, p. 507-525, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/7f5DsXpKXHW4GkVFt4jKxh/> Acesso em: 04 jul. 2024.
- BOVOLENTA, Gisele A. **Benefício Eventual e Assistência Social: uma emergência – uma proteção social?** 1ª ed. São Paulo: Paco, 2017.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social - CRAS**. 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. 72p. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/Orientacoes%20Tecnicas%20>

%20Centro%20de%20Referencias%20de%20Assistencia%20Social%20%28CRAS%2922.pdf. Acesso em: 27 mai. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 35.448, de 1º de Maio de 1954.** Expede o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-35448-1-maio-1954-327399-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 35.450, de 1º de Maio de 1954.** Altera a tabela de salário mínimo e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-35450-1-maio-1954-326813-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 12 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3807-26-agosto-1960-354492-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 48.959-A, de 19 de setembro de 1960.** Aprova o Regulamento Geral da Previdência Social. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48959-a-19-setembro-1960-388618-publicacaooriginal-55563-pe.html#:~:text=Aprova%20o%20Regulamento%20Geral%20da,vista%20o%20disposto%20no%20art> Acesso em: 11 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.174, de 11 de dezembro de 1974.** Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/548055/publicacao/15716002> Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso em: 04 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 27 mai. 2024.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. DF, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm Acesso em: 09 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm#art5 Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6307-14-dezembro-2007-566562-publicacaooriginal-90106-pe.html> Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, nov. 2005. Reimpresso em maio de 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 27 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12435-6-julho-2011-610898-publicacaooriginal-133022-pl.html> Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica - NOB SUAS. **Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 28 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SNAS_Cartilha_Par%C3%A2metros_Atua%C3%A7%C3%A3o_SUAS.pdf Acesso em: 01 de out. 2024.

BRASÍLIA. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.** n. 12. Brasília, DF: 2010.

CARPINA. **Lei nº 1800, de 26 de julho de 2021.** Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social do Município de Carpina e dá outras providências. Gabinete do Prefeito municipal, [2021]. Disponível em: [https://transparencia.carpina.pe.gov.br/portal/v81/_lib/file/doc/municipio77/entidade405/ATOS/LEI1800.2021_compressed\(1\).pdf](https://transparencia.carpina.pe.gov.br/portal/v81/_lib/file/doc/municipio77/entidade405/ATOS/LEI1800.2021_compressed(1).pdf) Acesso em: 20 set. 2024.

CNAS. **Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=3985> Acesso em: 02 out. 2024.

DA MOTA, Isabela Caroline Correia. *et al.* **Os Impactos dos Cortes Orçamentários na Política Pública de Assistência Social durante o Governo Bolsonaro no Brasil.** Revista Direito em Foco. ed. 16, Campinas: 2024. Disponível em: <https://portal.unisepe.com.br/unifia/wp-content/uploads/sites/10001/2024/01/OS-IMPACTOS-DOS-CORTES-OR%C3%87AMENT%C3%81RIOS-NA-POL%C3%8DTICA-P%C3%9ABLICA-p%C3%A1g-12-a-49.pdf> Acesso em: 10 set. 2024.

DA SILVA, Robson Roberto. A dinâmica da neoliberalização e os ataques à seguridade social no Brasil. p. 129 - 158. *In.* MAURIEL, A. P. O (*et al*) **Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de direitos.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2020. Disponível em:

https://56e818b2-2c0c-44d1-8359-cc162f8a5934.filesusr.com/ugd/35e7c6_60865683eabc455c8d588be3eb8bc44e.pdf Acesso em: 25 set. 2024.

D'ANDREA, Tiaraju. Contribuições para a definição dos conceitos periferia e sujeita e sujeitos periféricos. *In.*: **Dossiê Subjetividades periféricas**. Novos Estudos. CEBRAB, São Paulo. v. 39 n. 01 p. 19-36 jan./abr.2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/whJqBpqmD6Zx6BY54mMjqXQ/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 13 ago. 2024.

DEL ROIO, Marcos. Gramsci e a emancipação do subalterno. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 29, p. 63-78, nov. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/SGm4TV8CbnyNpf5rrHCRs9h/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 mai. 2024.

DURIGUETTO, Maria Lúcia *et al.* Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prático-política. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 12 n. 1 p. 13-21 jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/vv5gPwkG7hr8czqp3YcyHMk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 mai. 2024.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social, São Paulo. v.15, n.2, p. 63-101, 2003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12405>> Acesso em: 30 jul. 2024.

ESCADA. **Lei nº 2.498, de 26 de julho de 2018**. Dispõe sobre a Criação da Lei de Concessão de Benefícios Eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), altera pela Lei n 12.435, de 6 de julho de 2011. Gabinete do Prefeito Municipal, [2018]. Disponível em: https://transparencia.escada.pe.gov.br/uploads/5173/1/atos-oficiais/2018/leis/1623676030_lei-n-24982018--dispe-sobre-a-criao-da-lei-de-concesso-de-beneficios-eventuais-de-que-trata-o-art-22-da-lei-n-87421993-da-lei-orgnica-da-assistncia-social-loas.pdf Acesso em: 20 set. 2024.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil**. 1ª ed. digital. São Paulo: Global, [1968] 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GENTIL, Denise Lobato. **Ajuste Fiscal, Privatização e Desmantelamento da Proteção Social no Brasil: A Opção Conservadora do Governo Dilma Rousseff (2011-2015)**. *In.*: Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. nº 46/ janeiro 2017-abril 2017. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/277> Acesso em: 09 ago. 2024.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

Indicadores Socioeconômicos. *In.* **Anuário Estatístico de Pernambuco - Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem)**. Disponível em:

<http://www.anuario.pe.gov.br/atividades-socioeconomicas/indicadores-socioeconomicos-2>. Acesso em: 24 mai. 2024.

LIMOEIRO. **Lei nº 2.365, de 23 de março de 2017**. Define e regulamenta a concessão dos benefícios eventuais no âmbito do Município de Limoeiro-PE. Câmara municipal, [2017]. Disponível em: <https://cml.pe.gov.br/docs/6a8ddb0f-693c-4.pdf> Acesso em: 20 set. 2024.

Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2023/IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. n. 53. 152 p. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102052.pdf> Acesso em> 13 ago. 2024.

MACIEL, David. O Governo Collor e o Neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, Goiânia, v. 13, n.11, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48390>. Acesso em: 17 set. 2024.

MAGOSSE, Bianca Boni. *et al.* **A verdadeira face da LOAS e seu distanciamento perante os preceitos constitucionais**. Revista do curso de Direito. Linhas Jurídicas. UNIFEV, Votuporanga, SP.v. 8, n. 2, jul-dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unifev.edu.br/index.php/linhasjuridicas/article/view/589> Acesso em: 25 set. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEDEIROS, Juliana. Tudo sobre Benefícios Eventuais. *in.* **Blog GESUAS**, 2020. Disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/historia-da-assistencia-social/>. Acesso em: 24 mai. 2024.

MEDEIROS, Juliana. A história da Assistência Social no Brasil. *in.* Blog GESUAS, 2020. Disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/historia-da-assistencia-social/>. Acesso em: 28 mai. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 28 ed. Vozes. Petrópolis, RJ: 2009.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MDS. **Transferência De Renda**. Bolsa Família reduz desigualdades no Brasil, aponta PNAD Contínua do IBGE: Proporção de domicílios com pelo menos um beneficiário do programa chegou ao maior patamar da série histórica, com 19%. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-reduz-desigualdades-no-brasil-aponta-pnad-continua-do-ibge> Acesso em: 17 jun. 2024.

MDS. **Renda Mensal Vitalícia. 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/renda-mensal-vitalicia> Acesso em: 18 ago. 2024.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**. Uma análise do Serviço Social no Brasil

pós-64. 17ª ed. São Paulo: Cortez, 2015.

NETO, Eduardo Belém de Andrade. **Voto de cabresto**: contexto histórico e práticas atuais. *In.* Politize, 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/voto-de-cabresto/> Acesso em: 18 ago. 2024.

NUNES, Cíntia Florence. **O Neoliberalismo e a Política de Assistência Social no Brasil: Considerações Acerca do Programa Bolsa Família**. Anais do III Seminário Internacional de Políticas Públicas. 2017. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/edipucrs/acessolive//anais/sipinf/assets/edicoes/2017/artigo/38.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2024.

PAULANI, Leda. A hegemonia neoliberal: palestra. [27 de agosto, 2010]. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/349583498/Paulani-A-Hegemonia-Neoliberal> Acesso em: 04 out. 2024.

PALMEIRA, Poliana de Araújo; BEM-LIGNANI, Juliana; SALLES-COSTA, Rosana. Acesso aos benefícios e programas governamentais e insegurança alimentar nas áreas rurais e urbanas do Nordeste brasileiro. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 27, p. 2583-2595, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/6XCb4yxQQd9PbJfRzRfbRcd/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 04 jul.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, Evelyne Medeiros. **Desenvolvimento desigual interregional, Nordeste e Questão Social no Brasil**: um breve diálogo com Florestan Fernandes. *In.* Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Vitória, ES. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/23466> Acesso em: 22 jun. 2024.

PERNAMBUCO. **Diagnóstico Situacional 2024**. Coordenação de Vigilância Socioassistencial – Versão: agosto de 2024. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/pagina/diagnostico-situacional-2024> Acesso em: 04 out. 2024.

PNUD, IPEA, FJP. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. *In.* **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <https://onedrive.live.com/?authkey=%21AGvg%2D0FawRuMMj4&id=124653557C0404EC%2123008&cid=124653557C0404EC&parId=root&parQt=sharedby&o=OneUp>. Acesso em: 24 mai. 2024.

PRAÇA, Patrocina Maria de Oliveira. **A relação do primeiro-damismo e a assistência social**: uma análise crítica dos primórdios até sua permanência na atualidade. X Jornada Internacional de Políticas Públicas: Maranhão, 2021. Disponível em: https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1027_1027612d3b1bc35eb.pdf Acesso em: 14 set. 2024.

Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=3395> Acesso em: 15 jul. 2024.

Resolução nº 39, de 9 de dezembro de 2010. Conselho Nacional de Assistência Social. sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=3985#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20processo%20de,rela%C3%A7%C3%A3o%20C3%A0%20Pol%C3%ADtica%20de%20Sa%C3%BAde>. Acesso em: 02 out. 2024.

Resolução nº 14, de 15 de maio de 2014. Conselho Nacional de Assistência Social.

Disponível em: blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-14-de-maio-de-2014/ Acesso em: 18 ago. 2024.

REIS, Juliana. Marcos normativos do Sistema Único de Assistência Social. *in. Blog*

GESUAS, 2020. Disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/marcos-normativos-do-suas/> Acesso em: 01 ago. 2024.

SILVA, Lianzi dos Santos. **Mulheres em cena:** as novas roupagens do primeiro damismo na assistência social. Tese. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC. Rio de Janeiro, RJ.2010. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=15501@1> Acesso em: 14 jul. 2024.

SIQUEIRA, Marcos César Alves. **A política de assistência social do governo Lula:** entre a inovação e a ortodoxia neoliberal. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília - UNB. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/jspui/handle/10482/10749> Acesso em: 31 jul. 2024.

Tabela com salário mínimo nacional por ano. Disponível em:

<https://www.vriconsulting.com.br/artigo.php?id=228&titulo=salario-minimo-nacional-brasil-tabela-valores> Acesso em: 12 jul. 2024.