

A condição dos benefícios eventuais na Política de Assistência Social: alguns apontamentos

The status of occasional benefits within Social Assistance Policy: some notes

AnaCarolyna Ribeiro SALES

 <https://orcid.org/0000-0003-0502-4979>

Universidade Federal de Sergipe. Hospital Universitário (HU/UFS), Residente em Serviço Social no Programa de Residência Multiprofissional em Saúde do Adulto e Idoso, Aracaju, SE, Brasil.

e-mail: carolynaribeiro-sales@gmail.com

Vera Núbia SANTOS

 <https://orcid.org/0000-0002-9040-7140>

Universidade Federal de Sergipe. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, São Cristóvão, SE, Brasil

e-mail: venus_se@uol.com.br

Maria da Conceição Vasconcelos GONÇALVES

 <https://orcid.org/0000-0003-3902-3990>

Universidade Federal de Sergipe. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, São Cristóvão, SE, Brasil

e-mail: licavasconcelos@gmail.com

Resumo: Este artigo objetiva refletir sobre os benefícios eventuais na Política de Assistência Social, problematizando os principais desafios para a efetivação desta na perspectiva do direito. Vale-se de pesquisa bibliográfica e de fontes documentais, por meio de levantamento disponível na rede mundial de computadores, com base no materialismo histórico-dialético. O estudo conclui que a trajetória dos benefícios eventuais tem passado por entraves relacionados à definição, regulamentação e ao financiamento, dificultando a sua concretização como direito socioassistencial.

Palavras-chave: Benefícios eventuais. Política de Assistência Social. Proteção social. Direito socioassistencial.

Abstract: This article reflects on occasional benefits within Social Assistance Policy, problematising the main challenges to their implementation from a rights perspective. It employs bibliographic research and documentary sources from a survey available on the World Wide Web, based on historical-dialectical materialism. It concludes that the trajectory of occasional benefits has faced obstacles related to their definition, regulation, and funding, and that this has hindered their achievement as a social right.

Keywords: Occasional benefits. Social Assistance Policy. Social protection. Social-assistance law.

Introdução

A consolidação da assistência social como política pública no Brasil situa-se em um campo de embates, tanto contra o legado assistencialista quanto diante de governos que não priorizavam o campo social. Antes da Constituição Federal de 1988, a assistência se estruturava sob bases marcadas pela caridade e filantropia, especialmente sob os auspícios da Igreja Católica e de práticas voluntaristas da sociedade civil. Esse modelo reforçava o assistencialismo e o clientelismo como características predominantes da relação entre Estado e populações empobrecidas (Yazbek, 2004). Com a Constituição Cidadã, a assistência social

passou a integrar a Seguridade Social como política pública não contributiva, inaugurando um novo marco jurídico-político.

Ainda que expresse pela primeira vez na história do país a conquista dos três direitos de cidadania em uma única constituição brasileira (direitos civis, direitos sociais e direitos políticos), como analisa Carvalho (2002), tal conquista não assegura pleno acesso a esses direitos, mais especificamente, aos direitos sociais, que, na percepção de Vieira (2001, p. 10) “[...] poucos desses direitos estão sendo praticados ou ao menos regulamentados, quando exigem regulamentação”.

Apesar de sua incorporação à Constituição de 1988 como componente da Seguridade Social, a assistência social enfrentou diversos entraves para a sua implantação e consolidação enquanto instrumento de promoção da cidadania e da proteção social (Pastorini; Pereira, 2023). A construção dela ocorreu em um terreno de disputas sobre as formas de enfrentar a questão social e o papel da participação da sociedade civil. Um dos principais desafios desse processo tem sido superar o legado assistencialista, afirmando a assistência social como direito e desvinculando-a da lógica da benevolência.

Dentro desse contexto, há áreas de atenção da política que ainda enfrentam maiores desafios para serem plenamente reconhecidas como direitos. Entre elas, destacam-se os benefícios eventuais. Esses benefícios, previstos no artigo 22 da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), constituem-se como provisões suplementares e temporárias que integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social (Suas), destinados aos cidadãos e às famílias em virtude de eventualidades como nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. A institucionalização desses benefícios na Política de Assistência Social delega ao Estado o papel de se fazer presente frente à ocorrência de contingências que “[...] criam ou agravam as circunstâncias sociais e pessoais dos indivíduos, exacerbando as desigualdades sociais típicas da estrutura de classes” (Barroso, 2019, p. 15).

Bovolenta (2010) sinaliza que a oferta do auxílio-natalidade e do auxílio-funeral ocorria no âmbito da Previdência Social para os/as seus segurados/as até a implementação da Loas, quando transitam para a Política de Assistência Social. A instituição desses benefícios na Loas ampliou as hipóteses de provisão, isto é, os tipos de situações sociais reconhecidas pelo Estado como demandantes de resposta, abrangendo também necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública. Porém, a transferência para o escopo da Assistência Social, por si só, não garantiu a normatização e operacionalização desse direito. À mercê dos municípios, os benefícios eventuais permaneceram, por mais de uma década, em um vácuo normativo.

Embora estivessem definidos na Loas desde 1993, a partir de 2006, uma série de iniciativas e normatizações legais, em âmbito nacional, foi instituída para suscitar a regulação dos benefícios eventuais pelos municípios, com destaque para a Resolução CNAS nº 212, de 2006 (Brasil, 2006), e o Decreto Presidencial nº 6.307, de 2007 (Brasil, 2007). Entre as iniciativas anteriores a 2006, Pereira (2010) menciona a realização de pesquisas diagnósticas, reuniões, elaboração de minutas de resolução para a regulamentação dos benefícios eventuais, referências técnicas para a concessão e levantamento sobre a situação dos benefícios nos municípios brasileiros. Quanto à legislação, citamos a Resolução CNAS nº 145/2004, que aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e definiu os referidos benefícios

(Brasil, 2004), e a Norma Operacional Básica (NOB/Suas), aprovada por meio da Resolução nº 130/2005/CNAS (Brasil, 2005), que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

É importante destacar, também, a Resolução CNAS nº 109/2009 (Brasil, 2009), que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e situa os benefícios eventuais no campo das provisões do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, e a alteração da Loas por meio da Lei nº 12.435/2011 (Brasil, 2011), que, ao dar forma jurídica ao Suas, coloca os benefícios eventuais sob a ótica dos direitos. Não obstante, a realidade atual dos benefícios eventuais no país demonstra que ainda há dificuldades de sua concretização como direito socioassistencial, com disparidades de regulamentação e implementação. O reconhecimento deles permanece envolto de inúmeras tensões, sendo tratados, muitas vezes, à margem das normativas existentes, que desconsideram a natureza de direito na Assistência Social.

A partir das considerações expostas, o presente artigo tem como objetivo refletir sobre os benefícios eventuais na Política de Assistência Social, problematizando os principais desafios para a efetivação na perspectiva do direito. São analisados aspectos relacionados à definição, regulamentação, financiamento e ao papel do controle social, em especial, dos Conselhos Municipais de Assistência Social, considerados elementos centrais para compreender os problemas enfrentados na implementação desses benefícios. Esse estudo defende que tais problemas estão conectados a falhas no próprio desenho da política pública, configurando um *erro de origem*, decorrente da ausência de definições precisas desde a sua definição.

Este estudo adota como método de análise o materialismo histórico-dialético, observadas as categorias constitutivas do objeto, com vistas à análise da totalidade. Como procedimentos, utilizou-se: 1) revisão bibliográfica em bases de dados reconhecidas (SciELO, Portal de Periódicos da Capes e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações), selecionando produções como artigos, dissertações e teses que discutem políticas sociais, assistência social e benefícios eventuais; e 2) pesquisa documental, com análise de pesquisas e diagnósticos sobre os benefícios eventuais referentes aos anos de 2009 e 2021; 3) os Censos Suas de 2019 e 2024, disponíveis no banco de dados da Vigilância Socioassistencial, além de resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), decretos presidenciais e legislações pertinentes.

O texto está estruturado em duas seções principais. A primeira, *A construção histórica da assistência social como política pública*, aborda a configuração e o caráter particular da Política de Assistência Social brasileira, indicando os avanços e óbices postos ao seu processo de construção como política de direito. A segunda, *Benefícios eventuais: expressão da coexistência do assistencialismo e direito*, trata da condição dos benefícios eventuais na Assistência Social brasileira e os dilemas que permeiam seu reconhecimento enquanto direito socioassistencial.

A construção histórica da assistência social como política pública

A intervenção do Estado no tratamento da questão social foi um processo marcado pela passagem da repressão e coerção para a formulação e adoção de políticas sociais (Sposati *et al.*, 2014). No Brasil, esse movimento ocorreu no início do século XX, com o ingresso do país na fase de formação e expansão do capitalismo competitivo, caracterizada pelo início da

industrialização e por uma urbanização acelerada, que aprofunda a questão social (Fernandes, 1976). Nesse contexto, tem início o processo de organização política da classe trabalhadora, que passa a pressionar o Estado por direitos sociais e trabalhistas, tensionando a correlação de forças estabelecida.

O avanço da organização e mobilização dos trabalhadores demandou a intervenção sistemática e contínua do aparelho estatal frente à degradação das condições de vida da classe trabalhadora. Nesse contexto, o Estado constitui um aparato institucional para responder as expressões da questão social, tipificadas nas políticas sociais (Netto, 1992). Vale frisar que essas políticas possuem um caráter dual, ora servem para a garantia da reprodução e valorização do capital, ora representam conquistas para a classe trabalhadora, por isso sua ampliação está sujeita à luta de classes. Para Sposati *et al.* (2014, p. 50), “[...] é na correlação das forças sociais que a política social se estabelece e se modifica, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também do exercício da dominação política”.

As primeiras iniciativas de proteção social surgiram a partir de 1930, com a regulamentação das relações de trabalho formal e a criação das bases do sistema previdenciário. Neste contexto, configura-se o que Santos (1994) denomina de cidadania regulada, em que os direitos do cidadão limitavam-se à sua posição no processo produtivo. Paralelamente, os que eram excluídos desse *status* eram atendidos por meio de ações assistenciais pontuais e desarticuladas, conforme pontua Yazbek (2004).

Na década de 1940, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, marcou a primeira experiência estatal de assistência social no Brasil, embora sustentada por fundos públicos e privados. Conforme Sposati *et al.* (2014), a LBA representou a simbiose entre iniciativa pública e privada e reforçou relações assistencialistas entre Estado e classes subalternas. Inicialmente voltada às famílias de convocados da Segunda Guerra, logo, ampliou a atuação para diversas áreas da assistência, com destaque para a maternidade e a infância, exemplificada pela oferta do *enxovalzinho do bebê*. Além disso, assumiu caráter emergencial ao prestar atendimentos em situações de calamidade, como secas e enchentes (Sposati, 2004).

O mencionado modelo reforçava a tradição benevolente e clientelista da assistência, distante da lógica de direito. Apenas no final dos anos 1970 e início dos 1980, em meio à mobilização da classe trabalhadora e à convocação da Assembleia Constituinte de 1988, inicia-se o movimento pela formulação de uma política pública de assistência social, contando com a articulação das associações de servidores da LBA para impulsionar o debate em defesa da assistência como direito social (Sposati *et al.*, 2014). Em resultado das lutas sociais desse período, foi possível, entre outras conquistas, a inclusão de um capítulo sobre direitos sociais na Constituição de 1988 e, neste, a incorporação da Assistência Social à Seguridade Social, juntamente às políticas de Saúde e Previdência Social. Como lembra Yazbek (2004):

Com a Constituição de 1988, tem início a construção de uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Loas em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal (Yazbek, 2004, p. 26).

No entanto, “[...] não é o fato de nominar o campo da assistência social como de proteção social que lhe instaura, de imediato, nova percepção social” (Sposati, 2007, p. 442). Santos e Santos (2010) afirmam que, apesar da sua inserção na Constituição, a Política de Assistência

Social precisava ser regulamentada por uma Lei Complementar. Para isso, grupos vinculados a universidades, órgãos governamentais e categorias profissionais elaboraram propostas, como o anteprojeto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Universidade de Brasília (Ipea/UnB) em 1991, vetado por Fernando Collor de Melo, presidente na época. Nesse período, eventos nacionais e regionais¹ ampliaram o debate, envolvendo trabalhadores e usuários. Após cinco anos de mobilizações, foi promulgada a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) em 1993, regulamentando a política de Assistência Social no país.

De acordo com Santos e Santos (2010), ao regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, a Loas reafirmou as mudanças estruturais no campo da Assistência Social. Para as autoras,

[...] a Loas definiu os objetivos, os princípios, as diretrizes, a organização e a gestão por meio de um sistema descentralizado e participativo, as competências dos entes federativos, dos Conselhos e das Conferências, as características dos benefícios, dos serviços, dos programas e dos projetos de Assistência Social, trazendo também detalhes do seu financiamento (Santos; Santos, 2010, p. 113).

No campo dos benefícios, a Loas estabeleceu dois tipos: no artigo 20, institui o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado à pessoa com deficiência e à pessoa idosa com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, no valor de um salário-mínimo mensal; e, no artigo 22, os benefícios eventuais, definidos nesta primeira versão como “[...] aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) de salário-mínimo” (Brasil, 1993, não paginado).

Quanto ao BPC, a Loas definiu seus critérios e meios de concessão, tendo sua regulação ficado a cargo exclusivamente da União, o que ocorreu em sequência à sua inserção na Loas, através do Decreto nº 1.744/1995, que entrou em vigor em 1996. Em contrapartida, a regulação dos benefícios eventuais se revelou desafiadora, permanecendo por mais de uma década em um vácuo normativo, sem definição clara e regulamentação.

Benefícios eventuais: expressão da coexistência do assistencialismo e direito

De acordo com Bovolenta (2016), o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral eram concedidos desde 1954 no âmbito da política previdenciária, restritos aos segurados e dependentes. Com a transferência para a Assistência Social, passaram a ser reconhecidos como benefícios eventuais, junto a provisões em situações de vulnerabilidade temporária ou calamidade pública. Há de se registrar que, na PNAS de 2004, esses benefícios foram definidos como provisões que visam cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de vulnerabilidades temporárias (Brasil, 2004).

Algumas das ofertas que hoje integram os benefícios eventuais têm origem em formas de atenção prestadas pela LBA e outros órgãos assistenciais no período que antecede o reconhecimento da Assistência Social como política pública. Como exemplifica Bovolenta (2010):

¹ Destacam-se, entre eles, o I Simpósio Nacional de Assistência Social, em 1989, promovido pela Câmara Federal, o I Seminário Nacional de Assistência Social, em junho de 1991, os encontros regionais promovidos pelo Ministério do Bem-Estar, em 1993, culminando com a Conferência Nacional de Assistência Social, em junho de 1993, onde foi produzida a nova versão da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) (Lonarde *et al.*, 2006).

Era comum (e talvez ainda seja), por exemplo, o fornecimento do enxovalzinho do bebê às gestantes, tidas carentes. Do mesmo modo, ocorria o fornecimento de caixão ao falecido, cuja família não possuísse meios de arcar com o ônus do funeral, entre outros auxílios categorizados em natalidade ou morte, além de tantos outros ofertados face à situação vulnerável, destinados diretamente a grande maioria da população, fora do sistema previdenciário (Bovolenta, 2010, p. 70).

Na análise de Pereira (2010), essas práticas fragmentadas e voluntaristas, antes realizadas na forma de doações, são inscritas no campo do direito com a afirmação dos benefícios eventuais no escopo da Política de Assistência Social, marcando a instituição de políticas que atribuem ao Estado a responsabilidade de atuar diante de contingências sociais. Todavia, mal logrados como direito socioassistencial, esses benefícios logo sofreram os efeitos do avanço neoliberal.

Com a chegada do neoliberalismo no Brasil a partir de 1990, consolidou-se um ideário político-econômico que preconiza a redução do papel do Estado na provisão de direitos sociais, a desregulamentação do mercado de trabalho, as privatizações e o enxugamento dos gastos públicos (Duriguetto, 2014). Esse movimento foi materializado por meio dos chamados ajustes estruturais, um conjunto de medidas implementadas em diversos países da América Latina sob orientação de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, que exigiam disciplina fiscal, controle inflacionário e redução de investimentos sociais em troca de financiamento externo (Soares, 2003).

No Brasil, tais medidas se expressaram em contrarreformas estatais e privatizações, bem como em cortes nos gastos sociais. Assim, o campo das políticas públicas passa a ser regido pela lógica neoliberal, marcada pela focalização, pela seletividade e pela descentralização (Behring, 2003), em detrimento da perspectiva universalista de direitos. No caso dos benefícios eventuais, logo que integraram a Assistência Social, sua oferta passou a ser focalizada na extrema pobreza, restringindo o acesso às famílias com renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo e “[...] ratificando, então, a ideia equivocada de que a Assistência Social tem estrita relação com a indigência” (Pereira, 2010, p. 18). Essa focalização exclui grande parte da população que, embora não atenda a esse critério, carece de meios para enfrentar situações contingenciais.

Além disso, como lembra Pereira (2010), essa mudança excluiu do acesso os beneficiários antes contemplados pelo auxílio-natalidade e auxílio-funeral da Previdência Social, operando uma transição excludente entre as políticas. Isso porque, apesar de a Constituição Federal ter inaugurado uma nova perspectiva para a Assistência Social enquanto direito, a perspectiva conservadora de que se trata de uma política direcionada para os miseráveis persiste e é aprofundada pelo contexto neoliberal.

Ressalta-se que a característica seletiva, focalista e excludente é transversal à Assistência Social, perpassando os serviços, programas e benefícios desta política. No caso dos benefícios eventuais, chama-se a atenção para o grau de arbitrariedade e precariedade dessa seletividade. Enquanto o BPC, as transferências de renda e os serviços têm critérios de elegibilidade e de acesso relativamente claros e uniformes, ainda que enrijecidos, a operacionalização dos benefícios eventuais é altamente descentralizada e discricionária. Isso faz com que a seletividade se torne, muitas vezes, arbitrária, transformando um direito em uma concessão assistencialista, sujeita à disponibilidade orçamentária do município e à interpretação local.

Ressalta-se que a regulamentação desses benefícios ficou sob a incumbência dos municípios, estados e do Distrito Federal, com base nos critérios estabelecidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. Segundo Queiroz e Costa (2022), trata-se de uma previsão legal que guarda relação com a descentralização político-administrativa e a gestão democrática da política. Porém, como alerta Pereira (2010), há também um impasse na transferência da responsabilidade dos benefícios eventuais para os entes municipais, visto que “[...] a esmagadora maioria dos governos municipais não se sente equipada financeiramente para arcar com esse instrumento de proteção social nos moldes da LOAS” (Pereira, 2010, p. 14).

Também nesse âmbito, há uma problemática relacionada aos Conselhos Municipais de Assistência Social, instâncias de proposição e referendo da regulamentação dos benefícios eventuais. Paula (2010) explica que a provisão desses benefícios requer a articulação entre gestão e controle social, mas aponta uma omissão tanto dos Conselhos quanto das gestões municipais nesse processo. Enquanto os órgãos gestores evitam assumir a responsabilidade pela prestação e pelos custos dos benefícios eventuais, o controle social se omite em propor e deliberar sobre a matéria, contribuindo para o imobilismo na regulação de tais benefícios.

Reconhece-se que a efetivação do controle social no âmbito dos Conselhos, da forma que foi prevista no texto constitucional², tem sido um grande desafio na recente conjuntura. Considera-se, dessa forma, que o projeto neoliberal expressa uma grande força há décadas, o que leva a desmobilizar as formas de organização social que contribuam para a consolidação de espaços democráticos.

Ao que parece, a previsão dos benefícios na Loas desde o seu primeiro texto, em 1993, não foi suficiente para garantir a regulamentação desses benefícios, que enfrentaram um vácuo normativo de mais de uma década. Como a maioria dos municípios não havia regulamentado por conta própria, o primeiro movimento de institucionalização veio em 2006 com a Resolução nº 212, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que definiu os critérios orientadores e o prazo de dois anos para a regulamentação dos referidos benefícios pelos entes responsáveis, e o Decreto Presidencial nº 6.307, de 2007, o qual dispõe sobre “[...] os princípios, a concessão, o destino e as competências destes benefícios perante o Sistema Único da Assistência Social” (Bovolenta, 2010, p. 23).

Contudo, o impacto inicial desses documentos foi limitado. O Levantamento Nacional sobre os Benefícios Eventuais de 2009 revelou baixa adesão dos municípios. Somente 52% dos municípios que participaram do estudo tinham regulamentação dos benefícios eventuais e, destes, 29,4% estavam em conformidade com os parâmetros e referências dos marcos regulatórios nacionais (Bovolenta, 2010).

Dez anos após o referido diagnóstico, o Censo Suas 2019 comprova que, apesar dos significativos avanços, essa situação ainda não foi solucionada por completo. De acordo com seus dados, até o ano de 2019, 97,4% dos municípios brasileiros ofertavam benefício eventual por situação de morte, mas apenas 86,2% possuíam regulamentação, enquanto 80,8% concediam benefício eventual por situação de natalidade, sendo 74% dos casos

² A Constituição Federal de 1988 estabelece os conselhos gestores de políticas públicas nos níveis municipal, estadual e federal, indicando o caráter democrático e descentralizado que a gestão das políticas públicas deve possuir. Na área da Assistência Social, o artigo 204 da Constituição Federal, prevê a descentralização político-administrativa e a “[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 1988, não paginado).

regulamentados. Já o benefício eventual por situação de calamidade pública era ofertado em 80,8% dos municípios, com regulamentação em 71,3% dos casos. A oferta de outros benefícios eventuais por situação de vulnerabilidade temporária era realizada em 95,9% dos municípios brasileiros, porém somente 83,3% tinham esses benefícios regulamentados (Brasil, 2020).

Fica evidente que o respaldo na Loas e nas legislações posteriores não foi suficiente para a regulamentação e implementação dos benefícios eventuais no conjunto dos municípios brasileiros, e, como afirma Bovolenta (2019), dificulta “[...] o reconhecimento de seu papel e finalidade, perdendo sobremaneira a identidade e natureza de suas ofertas, o que alimenta um histórico de provisões diversificadas, incertas e pontuais” Bovolenta (2019, p. 197).

Bovolenta (2010) destaca que a dificuldade de reconhecimento dos benefícios eventuais como direito está vinculada tanto ao contexto neoliberal quanto à tradição clientelista das relações sociais no Brasil, que, historicamente, marcaram a trajetória da Assistência Social. Soma-se, ainda, o problema do (des)financiamento da própria política. Como aponta Delgado *et al.* (2022), os cortes orçamentários decorrentes das medidas de ajuste fiscal, intensificados após 2016, têm reduzido sistematicamente os recursos da Seguridade Social, especialmente da Assistência Social, comprometendo a execução de serviços, programas e benefícios e, com isso, a garantia de condições mínimas de vida aos usuários do Suas.

Os dados do Balanço do Setor Público Nacional, referentes à função 3.2 – Benefícios Previdenciários e Assistenciais (Brasil, 2024), indicam que os gastos consolidados com benefícios assistenciais alcançaram R\$ 382,6 bilhões em 2023. Dentre eles, destacam-se as Políticas Públicas de Transferência de Renda, com R\$ 172,0 bilhões, seguidas pelos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), que totalizaram R\$ 90,3 bilhões. Já os benefícios eventuais receberam R\$ 1,081 bilhão, registrando uma queda expressiva em relação a 2022, quando o montante foi de R\$ 8,8 bilhões. Essa distribuição evidencia a centralidade das transferências de renda e do BPC na Política de Assistência Social, ao mesmo tempo em que ressalta a gravidade do *déficit* de financiamento dos benefícios eventuais.

Ocorre, também, um problema de subfinanciamento relacionado à dinâmica federativa. Esses benefícios são financiados, majoritariamente, por recursos municipais, devendo receber cofinanciamento dos estados. A União, nesse caso, não contribui com o seu financiamento, ao contrário do que ocorre com o BPC e os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Essa característica é fundamental para entender a condição dos benefícios eventuais, que, dependentes da capacidade arrecadatória dos municípios – em geral, baixa –, têm demonstrado uma evolução mínima de sua cobertura entre a população demandatária. Isso porque, como explicam Soares e Cunha (2016, p. 90-91):

Não há um sistema estável de financiamento público da assistência social pela União, Estados e Municípios. Os estados, em sua maioria, têm avançado pouco no cumprimento de suas atribuições legais, o que inclui a execução de serviços regionalizados da proteção especial de média e alta complexidade, o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e a coordenação dos municípios para o aprimoramento da gestão. A capacidade gerencial dos municípios, principais executores da política, é baixa, em um país marcado por tantas desigualdades e com perfil predominante de municípios pouco populosos e pobres (Soares; Cunha, 2016, p. 90-91).

Em tempos de recrudescimento das necessidades materiais e imediatas da população, essa realidade impede que grande parte das pessoas acesse os benefícios eventuais, expondo-as a condições indignas de vida. O período pandêmico, vivenciado oficialmente entre 2020 e 2023, evidenciou ainda mais essas fragilidades, colocando em xeque o acesso a esses benefícios enquanto direito.

O quadro expressivo de procura pelos benefícios durante a pandemia de COVID-19 é evidenciado por dados do Ipea, que revelam um aumento de 20,7% nos atendimentos referentes à concessão de auxílio-natalidade, 14,2% ao auxílio-funeral e 124,2% à oferta de outros benefícios eventuais (por situação de vulnerabilidade temporária ou calamidade pública), entre 2019 e 2020. Em 2021, esses indicadores permaneceram crescendo, com o registro de um aumento de 36,7% nos atendimentos relacionados à concessão do auxílio-natalidade, 16,6% ao auxílio-funeral e 12,1% a outros benefícios eventuais (Ipea, 2022).

É inegável que o acesso aos benefícios eventuais contribuiu sobremaneira na prevenção dos agravos decorrentes do contexto pandêmico. No entanto, a crise sanitária também evidenciou a insuficiência de recursos destinados a esses benefícios, majoritariamente financiados pelos municípios, o que gerou dificuldades significativas em sua implementação, especialmente em municípios que tiveram as fontes de receitas afetadas pela pandemia. Além disso, ficaram claras as disparidades na regulamentação e na operacionalização dos benefícios, refletidas em diferentes padrões de gestão e fluxos de concessão, o que compromete a efetivação deste direito (Natalino; Pinheiro, 2020).

No último Censo Suas, referente ao ano de 2024, os dados mostram que os benefícios por situação de morte e por situação de vulnerabilidade temporária são concedidos em cerca de 98% dos municípios, sendo as modalidades mais ofertadas. Já o benefício por situação de calamidade pública e o benefício por situação de nascimento são ofertados em 86% das gestões municipais (Brasil, 2025). Fica evidente a centralidade dos benefícios por morte e vulnerabilidade temporária na prática dos municípios, consolidando um padrão observado desde 2009, enquanto os benefícios por calamidade pública e por nascimento, embora presentes em grande parte dos municípios, ainda apresentam menor capilaridade.

Os apontamentos apresentados revelam os esforços empreendidos e o quanto ainda há de se avançar em relação à regulação dos benefícios eventuais e sua concretização como direito, e a pandemia da COVID-19 trouxe mais um elemento que demonstra a sua urgência.

Conclusão

Apesar do seu reconhecimento como política de proteção social, é notório que a Assistência Social ainda convive com os *ismos* da cultura política brasileira: o clientelismo, o assistencialismo e o patrimonialismo, configurando uma coexistência entre a benesse e o direito. Os benefícios eventuais parecem ser um campo de atenção da Política de Assistência Social não contemplado com os avanços pós-Constituição Federal de 1988, apresentando, de maneira ainda mais acentuada, os *ismos*, elementos que permanecem desafios a serem superados por esta política.

As reflexões apresentadas evidenciam que, embora reconhecidos como parte da política de proteção social desde a Loas de 1993, os benefícios eventuais ainda enfrentam entraves

históricos, normativos e orçamentários que limitam a efetivação deles como direito socioassistencial. A análise evidenciou que, apesar dos avanços na regulamentação e da ampliação de sua presença nos municípios, a efetivação na perspectiva do direito ainda não é uma realidade na totalidade dos municípios brasileiros, visto que eles continuam sendo negligenciados e, muitas vezes, tratados à margem das normativas que os referenciam, operacionalizados com pouca clareza, quando não abertamente de forma clientelista.

Ademais, a implementação desses benefícios permanece marcada pela fragilidade das instâncias de controle social e pelo subfinanciamento, sobretudo, devido à fragilidade federativa que concentra a responsabilidade nos entes municipais. Por isso, reafirmamos que muitos dos entraves na sua implementação decorrem, em grande medida, de fragilidades no próprio desenho. O aspecto mais crítico é a proibição legal de financiamento ou cofinanciamento dos benefícios eventuais pelo Governo Federal, em contraste com o que ocorre em relação aos benefícios continuados, serviços e programas da assistência social em geral. Soma-se a isso a falta de clareza, transparência e equilíbrio federativo na forma como esses benefícios são ofertados pelo poder público. Assim, tomando como referência outras experiências da política de assistência social, a solução aponta para a articulação entre financiamento federal e uma tipificação nacional que oriente a sua provisão.

O estudo reforça que, para além do reconhecimento formal, é necessário fortalecer os mecanismos de financiamento, regulamentação e controle social, de modo a superar o clientelismo e o assistencialismo ainda presentes na política, e consolidar os benefícios eventuais como garantia de proteção social.

Referências

BARROSO, R. C. L. **Novas concepções em torno da assistência social, velhos desafios para os direitos sociais**: um olhar sobre os benefícios eventuais. 2019. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Instituto de Ciências Humanas (ICH), Departamento de Serviço Social (ICH SER), Universidade de Brasília, Brasília (DF), 2019.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOVOLENTA, G. A. **O benefício eventual da LOAS como garantia de proteção social**. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/18990>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BOVOLENTA, G. A. O benefício eventual na LOAS: apontamentos sobre sua identidade e natureza. **Ser Social**, Brasília (DF), v. 21, n. 44, p. 179-198, jan./jun. 2019.

BOVOLENTA, G. A. **Os benefícios eventuais e a gestão municipal**. 2010. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília (DF), 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.307, de 14 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 20 da Lei n. 8.742/1993. Brasília (DF), 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm. Acesso em: 1 maio. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.345, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília (DF), 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12345.htm. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília (DF), 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 1 maio. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília (DF): MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília (DF): MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Comissão Intergestora Tripartite. **Resolução CIT nº 07 de 10 de setembro de 2009**. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília (DF), 2009.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Censo do Sistema Único de Assistência Social 2019 (Censo SUAS)**. Brasília (DF): Secretaria Nacional de Assistência Social, 2020. (Banco de dados). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 6 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo do Sistema Único de Assistência Social 2024 (Censo SUAS)**. Brasília (DF): Secretaria Nacional de Assistência Social, 2025. (Banco de dados). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 06 dez. 2025.

BRASIL. Tesouro Nacional. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanço do Setor Público Nacional**: ano base 2023. Brasília (DF): STN, 2024.

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

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DELGADO, D.; TOLENTINO, E. S.; BARBOSA, M. C. F.; MACHADO, R. W. G.; NUNES, N. R. A. (Des)financiamento e (des)proteção social: o abate da 'prima pobre' da Seguridade Social. **O Social em Questão**, ano 25, n. 52, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/56391/56391.PDF>. Acesso em: 8 nov. 2023.

DURIGUETTO, M. L. Movimentos sociais e Serviço Social no Brasil pós-anos 1990: desafios e perspectivas. In: ABRAMIDES, B.; DURIGUETTO, M. L. (orgs.) **Movimentos sociais e serviço social**: uma relação necessária. São Paulo: Cortez, 2014.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília (DF), 2022. (Boletim de Políticas Sociais, n. 29).

LONARDE, E.; GIMENES, J. G.; SANTOS, M. L.; NOZABIELLI, S. R. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 8, n. 2, jan./jun. 2006.

NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia**: algumas limitações práticas do auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. Brasília (DF): IPEA, 2020.

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

PASTORINI, A.; PEREIRA, T. D. Percursos acidentados da assistência social brasileira: marcas do passado nas ilusões do presente. In: PASTORINI, A.; ICASURIAGA, G. L.; DAL MORO, M. (org.). **Crise do capital e a regressão conservadora**: impactos políticos, sociais e territoriais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2023.

PAULA, R. F. dos S. Benefícios eventuais e controle social: uma associação indissolúvel. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 12, 2010. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/caderno%20-%202012.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2025.

PEREIRA, P. A. P. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas LOAS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 12, 2010.

QUEIROZ, C. C.; COSTA, L. C. O direito aos benefícios eventuais da assistência social em tempos da pandemia da COVID-19: um retrato nos municípios da região dos Campos Gerais. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 22, p. 1-18, 2022.

SANTOS, D. R.; SANTOS, J. S. Configurações contemporâneas da Assistência Social no Brasil: avanços jurídico-políticos e retrocessos neoliberais. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 10, n. 2, p. 104-130, jul./dez. 2010.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1994.

SOARES, L. T. R. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, M. M.; CUNHA, E. P. Política de assistência social e coordenação federativa no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília (DF), v. 67, n. 1, p. 86-109, 2016.

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, Santos, n. 10, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/218>. Acesso em: 21 mar. 2025.

SPOSATI, A. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 78, jul. 2004.

SPOSATI, A.; BONETTI, D. A.; YAZBEK, M. C.; FALCÃO, M. C. B. C. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano 21, n. 55, p. 9-29, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/sW79rDZ6L4pZK96YKwK8yfR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 nov. 2023.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após dez anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 77, p. 11-29, 2004.

Financiamento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Ana Carolyna Ribeiro SALES contribuiu na concepção e delineamento do artigo; na redação e revisão crítica do artigo; e na aprovação da versão a ser publicada.

Graduada em Serviço Social, pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Mestra em Serviço Social pela UFS. Residente em Saúde do Adulto e Idoso no Hospital Universitário da Universidade Federal de Sergipe (HU-UFS).

Vera Núbia SANTOS contribuiu na concepção e delineamento do artigo; na redação e revisão crítica do artigo; e na aprovação da versão a ser publicada.

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Docente da graduação e pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Maria da Conceição Vasconcelos GONÇALVES contribuiu na concepção e delineamento do artigo; na redação e revisão crítica do artigo; e na aprovação da versão a ser publicada.

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Fundamentos, Formação e Políticas Sociais (GEPSSO/CNPQ/UFS).

Editoras responsáveis

Silvia Neves Salazar – Editora-chefe

Maria Lúcia Teixeira Garcia – Editora

Submetido em: 16/7/25. Revisado em: 28/9/2025. Aceito em: 19/11/2025.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.