



**6º Encontro Internacional de Política Social**  
**13º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: Duzentos anos depois: a atualidade de Karl  
Marx para pensar a crise do capitalismo  
Vitória (ES, Brasil), 4 a 7 de junho de 2018

---

Mesa coordenada: Proteção social no capitalismo em crise e os benefícios socioassistenciais.

**BENEFÍCIO EVENTUAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL: APONTAMENTOS  
DESSE CAMPO DE (DES) PROTEÇÃO SOCIAL**

**Gisele Bovolenta<sup>1</sup>**

**Resumo:** A proposta de debate deste texto centra-se em refletir sobre o campo de proteção social não contributiva, a partir da realidade dos seus benefícios socioassistenciais, de modo específico sobre o Benefício Eventual, assegurado na Lei Orgânica de Assistência Social desde 1993. Sob os desígnios do capitalismo em crise se observa um processo de precarização e mercantilização das políticas públicas movidas pela força do conservadorismo, do moralismo, do individualismo e da privatização. Nesse cenário, o Estado tem sido capturado no sentido de esvair seu caráter democrático ao passo que adota medidas de austeridade na gestão das políticas públicas de proteção social, precarizando sobremaneira esse campo de atenção.

**Palavras-chave:** Crise; Capitalismo; Benefício Eventual, Benefício de Prestação Continuada, Programa Bolsa Família.

**Abstract:** The proposal to debate this text focuses on reflecting on the field of non-contributory social protection, based on the reality of its social assistance benefits: eventual benefit, Continuous Benefit Benefit and Bolsa Família Program. Under the designs of capitalism in crisis there is a process of precarization and commercialization of public policies driven by the force of conservatism, moralism, individualism and privatization. In this scenario, the state has been captured in the sense of weakening its democratic character while adopting austerity measures in the management of public social protection policies, precariously overshadowing this field of attention.

**Keywords:** Crisis; Capitalism; Eventual Benefit; Continuous Benefit Benefit; Family Grant Program.

### **Apontamentos iniciais**

As reflexões apresentadas neste texto visam analisar o campo da proteção social não contributiva no contexto histórico de um capitalismo em crise. Sem perder de vista os aspectos econômicos globais, que incidem nesse contexto, o debate proposto centra-se especialmente sobre a realidade brasileira dos benefícios socioassistenciais, de modo específico sobre o Benefício Eventual, assegurado na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), regulamentada em 1993.

Sob a incumbência da política de assistência social desde 1993 o Benefício Eventual institui o dever estatal perante as eventualidades do ciclo da vida, como nascimento e morte; e das adversidades cotidianas, como vulnerabilidades temporárias,

---

<sup>1</sup> Assistente social. Mestre e doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora Adjunto junto ao curso de Serviço Social na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), campus Baixada Santista. Coordenadora responsável pela organização da mesa coordenada. E-mail: <gibovolenta@yahoo.com.br>.

desproteções sociais e calamidades públicas. Sua provisão é papel dos municípios, estados federados e Distrito Federal numa relação de cooperação quanto a gestão, regulamentação e financiamento. Os dados do Censo SUAS, no entanto, mostram uma provisão incerta, pontual e imprecisa que se acentua ante ao cenário de crise do sistema capitalista.

Sob os desígnios do capitalismo em crise se observa um processo de precarização e mercantilização das políticas públicas movidas pela força do conservadorismo, do moralismo, do individualismo e da privatização. Nesse cenário, os Estados têm sido capturados no sentido de esvair seu caráter democrático ao passo que adota medidas de austeridade na gestão das políticas públicas de proteção social.

No contexto brasileiro, essas medidas estão em grande parte precarizando e mercantilizando a Seguridade Social garantida na Constituição Federal de 1988. Nessa trama, o financiamento, a provisão e a gestão dos benefícios socioassistenciais, de modo específico o Benefício Eventual, são colocados na mira de contrarreformas que precarizam e reduzem direitos sociais colocando e acirrando situações de desproteção social dos cidadãos brasileiros.

### **O Benefício Eventual em contexto de crise: considerações históricas e atuais**

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, em seu Art. 22, inicia a trajetória do Benefício Eventual junto a esta política pública.<sup>1</sup>

Atribuir a esse benefício a condição de um direito socioassistencial, para que fossem qualificados, formatados e implementados ao longo do país nessa condição, não foi suficiente em seu imediato reconhecimento. Em grande parte, ele é tratado à margem da regulamentação da política de assistência social de 1993 e da LOAS-SUAS de 2011 (Lei nº 12.435), além das legislações subsequentes.

Embora não estejam explicitamente definidos na LOAS, os Benefícios Eventuais constituem, na história da política social moderna, a distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazerem suas necessidades básicas. Trata-se de um instrumento protetor diferenciado sob a responsabilidade do Estado que, nos termos da LOAS, não tem um fim em si mesmo, posto que inscreve em um espectro mais amplo e duradouro de proteção social, do qual constitui a providência mais urgente. (PEREIRA, 2010, p. 11)

---

<sup>1</sup> Em Bovolenta (2016, 2017) é possível identificar o histórico desse benefício, considerando que a LOAS traz de modo inédito essa nomenclatura “Benefício Eventual”. No entanto, as modalidades desse campo de atenção (auxílio-natalidade, auxílio-funeral, situações de vulnerabilidade temporária e calamidades públicas) são identificadas anteriores a regulamentação da política de assistência social.

Trata-se de um benefício compreendido como um apoio ou suporte no campo da proteção social perante uma eventualidade. Proteção essa que é compreendida nos moldes de uma atenção “preservacionista”, proativa e vigilante, nos termos de Sposati, 2009, que junto à vigilância social e à defesa de direitos tem o reconhecimento público e republicano do Estado de cuidar, apoiar e proteger as situações de risco, vulnerabilidade e desproteção no âmbito da política de assistência social.

O alcance e os limites desses benefícios, no âmbito da assistência social, pautam-se de início no papel atribuído ao dever de Estado de se fazer presente na proteção à vida do cidadão quando sujeito a episódios atípicos, eventuais, ocasionais e excepcionais ocorridos em seu cotidiano; esse foi o caráter dado a esta categoria de benefícios: acolher, apoiar e proteger o cidadão nas situações que lhe são inusuais, atípica, esporádicas, eventuais. O eventual responderia então ao apoio do que é inesperado, a algo que não é contínuo, não é casual, diferente do que ocorre cotidianamente, assumindo que um episódio externo gera, por vezes, uma vulnerabilidade temporária na vida do indivíduo e de sua família, podendo contribuir para alterar ou comprometer sua dinâmica familiar.

O caráter de eventual nesse campo de atenção, se mal compreendido ou executado de modo contrário a sua finalidade, pode contribuir para camuflar violações de direitos que são permanentes na vida do cidadão, apoiando-os na condição de ocasional algo que é, por vezes, constante e duradouro. Nesse sentido, o exemplo da cesta básica é emblemático e representa bem essa realidade, na medida em que a mesma, quando existente, é utilizada como resposta às várias demandas do cotidiano.

No entanto, a incompreensão do que é peculiar na provisão de benefício na assistência social é um elemento que limita o processo de reconhecimento e regulamentação ao BE, o que aponta a necessidade de elucidar os limites e competências que demarcam o escopo de atenção dessa política pública. Apesar de generalistas, as seguranças sociais garantidas na Política Nacional de Assistência Social de 2004 trazem referências importantes no sentido de apontar as especificidades dessa política pública.

No campo da regulamentação, a título de destaque, os dados do Censo SUAS de 2014 apresentam que perto de 50% de municípios e estados federados possuem esse benefício regulamentado. Essa realidade mostra o trato dispensado a esse campo de atenção que permanece sendo gerido de modo ocasional, sem orçamento definido e gestão assegurada, desconsiderando que eventual deve ser a natureza do fato que requer

apoio e proteção e não a resposta advinda do Estado. Realidade essa que se destaca no sentido de pensar o momento presente, onde se observa expressiva regressão de direitos e conquistas sociais.

Outro aspecto que se destaca nesse campo é identificar que o modelo brasileiro de gestão pública permite criar um distanciamento entre a execução e a formulação da política pública. Em grande parte, os cargos de gestão são indicações políticas e não técnicas, o que pode fragilizar a política pública em exercício se não houver uma clara e definida compreensão do seu papel por parte do gestor público.

É possível afirmar que essa realidade pode contribuir para a não regulamentação do BE junto aos municípios, uma vez que, quando não há regulamentação, se pode atender quem se quer atender (ou se indica), como quiser (com recursos provenientes ou remanejados), e essa atenção pode ocorrer do modo que for mais conveniente. Por vezes, diante da ausência de transparência dessa oferta, as ações públicas se orientem por arranjos político-partidários, barganhas clientelistas ou tornam-se “moeda de troca” por políticos e/ou gestores públicos descompromissados com os direitos sociais. Ou seja, a ausência de reconhecimento dessa categoria de benefícios dá margem para que a ‘cordialidade’, já descrita por Sergio Buarque de Holanda, guie a concessão desses benefícios, justamente por não haver prontidão, transparência e especificidade de atenção. Este cenário pode levar a:

[...] práticas assistencialistas e clientelistas em torno de demandas eventuais, já que, para a satisfação dessas demandas, não existiam normas-padrão regulamentadas e compatíveis com o conteúdo da LOAS e da PNAS-SUAS. Em decorrência, não é casual que a prática da concessão dos Benefícios Eventuais venha apresentando as seguintes tendências: cada governo municipal os concebem, denominam, provêem e administram, de acordo com o seu entendimento, valendo-se quase sempre do senso comum para, dentro de suas possibilidades financeiras e gerenciais, atender contingências sociais prementes. Tem-se, assim, num espaço não desprezível de participação da Assistência Social como política pública e direito de cidadania a condenável prática do assistencialismo que, além de desafiar os recentes avanços no campo assistencial, vem se afirmando como um não-direito social. (PEREIRA, 2010, p. 19)

Ainda que a regulamentação em si não assegure o direito, sua importância centra-se em reconhecer a atenção, atribuir-lhe segurança jurídica, permitir sua transparência e controle social, algo que poderia, inclusive, impactar nas relações de pessoalidade e clientelismo sustentadas pela meritocracia, relações de “caso a caso” ou “quem indica”, ao contrário do que vem ocorrendo em parte do país, ao prover o BE enquanto uma “ajuda” incerta e pontual. Em grande medida, a atenção dispensada pela

“generosidade do gestor”, solícito no apoio aos “carentes” diante de seus infortúnios. A regulamentação, por outro lado, tem uma força em si, que sua inexistência gera uma disparidade, desigualdade e incerteza de acesso, permitindo a concessão associada “a pessoa de”, que demarca certo poder. Nesse sentido, o BE pode cumprir um papel nada republicano sustentado numa relação personalista que não se limita ao agente político; por vezes, o profissional (servidor público) também imprime uma ação vertical ao executar uma prática distante do caráter de direito.

Em outros termos, é possível analisar que a presença de um campo de atenção sem reconhecimento e instrumento legal, provido enquanto política de governo e não de Estado, pode ser uma manobra tendenciosa e proposital no sentido de servir aos interesses e alianças construídas; isso mostra que os gestores públicos da política de assistência social não compreendem o seu campo de atuação na perspectiva do direito ou, ainda, que essa área não é prioridade no exercício de seu mandato.

Em alguns casos é possível que haja interesses para que a situação permaneça como está e até contribua com o *status quo*, ao manter um eleitorado ordeiro e obediente que recebe, em troca de seu apoio político-partidário, as benesses do poder público concretizadas a partir de ofertas sem parâmetros e referências orientadas pelo paternalismo de quem as concede e pela aceitação de quem as recebe.

Tomando como referência o Censo SUAS de 2014 é possível tecer algumas considerações sobre a realidade do BE junto aos estados federados.

Dos 26 estados e o Distrito Federal, 14 relataram possuir regulamentação estadual para BE. Destes, Tocantins consta como regulamentado, porém, como a legislação não foi localizada, ela foi solicitada ao estado via Lei de Acesso à Informação; a resposta obtida foi: “Os benefícios eventuais ainda não estão regulamentados, todavia, essa temática é pauta de discussão na Comissão Intergestores Biparte - CIB, para deliberação e posterior regulamentação.” (BOVOLENTA, 2016). Em 14 estados persiste a ausência de regulamentação (RO, AC, AM, RR, RN, PB, AL, SE, SP, RS, PA, TO e ES). As regiões Norte e Nordeste concentram o maior número de estados sem regulamentação, com 11 estados, somam-se a esses outros três, sendo dois na região Sudeste e um na Sul.

A gestão do BE é parte integrante do reconhecimento desse campo de proteção social. O papel de gerenciar e administrar uma dada atenção requer assegurar alguns

elementos indispensáveis ao seu exercício, como: coordenação, planejamento, organização, fluxo, modo e local de execução etc.

É preciso sempre ressaltar que o eventual se centra na ocorrência do fato, não no cumprimento do dever estatal, o que faz desse encargo uma provisão que precisa ser planejada, orçada e gerida para garantir de fato esse direito social. Se há previsibilidade do fato, isto é, se algo comumente ocorre em determinado lugar, não se trata de um episódio casual, como, por exemplo, as cheias do Rio Xingu no Pará que deixam anualmente centenas de pessoas desalojadas. É importante considerar, no caso do BE, que não se deve tratar como eventual uma ocorrência que é fruto da falta de planejamento do poder público, uma vez que essas provisões (eventuais e cotidianas) precisam ser previstas e planejadas, a fim de se tornar um direito reclamável e apoiar o cidadão quando necessário e conforme a ocorrência existente. No entanto, a dificuldade de planejamento na gestão pública esbarra na gestão do BE, que acaba se comportando mais como um improviso do que como uma certeza.

Parece haver um certo “vício” no âmbito estatal de pensar a ação, por vezes, após o seu acontecimento. No campo da assistência social isto se traduz em considerar que suas intervenções se comportam muito mais como sendo “curativas” do que “preventivas”, ou seja, os trabalhadores dessa área comumente vivem um constante “pronto-atendimento” das demandas sociais que cotidianamente incidem sobre seus espaços de trabalho.

Planejar as ações é parte da garantia de direitos, é considerar que o Estado reconhece suas atribuições e os direitos de cidadania; por outro lado, identifica-se que o exercício de planejamento ainda é um grande desafio na gestão pública, seja pela dificuldade de seu reconhecimento e elaboração, seja pelo cumprimento das ações estatais que lhes são devidas.

A ausência de planejamento pode contribuir para uma execução incoerente quanto às orientações legais e à garantia de direitos ou para arranjos diversos que não deem transparência às ofertas atendidas. Sem planejamento, por vezes, não é possível identificar a demanda (atendida e reprimida), o orçamento, o fluxo e o modo de execução etc.

Há de se considerar ainda, referente a este debate, o orçamento destinado à assistência social, a fim de compreendermos as prioridades da gestão pública. Como exemplo, em âmbito federal o financiamento dessa área se mantém com pouco mais de

1% do PIB (em 2013, foi de 1,34%), incluindo as transferências de renda, os serviços do SUAS e os benefícios continuados da LOAS. Some-se a isso, que “[...] mais de 60% da carga tributária permanecem como receita do Governo Federal”, ou seja, [...] os recursos permanecem extremamente concentrados e centralizados, contrariando a orientação constitucional da descentralização.” (BEHRING, 2007, p. 165).

Além de concentrados na União – o ente federativo com maior capacidade de tributação e de financiamento –, também há concentração na alocação dos recursos nos serviços da dívida pública – juros, encargos e amortizações, rubrica com destinação sempre maior que todo o recurso da seguridade social [...]. (BEHRING, 2007, p. 165)

Enquanto oferta no âmbito do direito, o BE deve contar com a participação dos estados federados, ou seja, o custeio desse benefício deve ser compartilhado entre os entes responsáveis por sua provisão. Assegurar financiamento, portanto, é um dos mecanismos do Estado para cumprir seu papel e garantir os direitos por meio da oferta de serviços e benefícios socioassistenciais. No âmbito da assistência social, desde a CF/88 já se referenciava o dever estatal em assegurar recursos públicos para essa política social, algo que com o SUAS teve uma dimensão alargada.

No entanto, a estrutura orçamentária em vigência no Brasil, no caso da assistência social, reconhece a atenção estatal por segmento e não enquanto níveis de proteção social: básica e especial, conforme os níveis de complexidade do SUAS. Essa realidade mascara as necessidades da própria política e não é compatível com a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social, a Norma Operacional Básica do SUAS, além de outras referências legais que possuem um olhar mais ampliado para o papel do financiamento.

Essa incongruência orçamentária, aliás, é um dos grandes desafios da política de assistência social, sobretudo ao considerar o financiamento como um dos eixos estruturantes do Sistema Único. Sposati apontou essa incongruência considerando que “O paradoxo instalado é que a legislação do orçamento público brasileiro, institucionalizada ao tempo de Getúlio Vargas, em 1933, [...], especifica a assistência social como uma função de governo.” (SPOSATI, 2015, p. 56).

Data de 14 de abril de 1999, por meio da Portaria nº 42, a legislação que atualiza a discriminação da despesa orçamentária por funções de que trata a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelecendo os conceitos de função, subfunção, programa, projeto,

atividade e operações especiais. Nessa legislação a assistência social é referenciada na função 08, que é subdividida em 4 subfunções.

Outras legislações que vieram na sequência referenciaram as competências estatais sob o orçamento público. No caso da assistência social, ainda permanece esse arranjo para organizar os recursos a serem utilizados nessa área. Algo, como já afirmado, que caminha na contramão das referências do SUAS, uma vez que o Sistema Único garante e assegura proteção social, modo pelo qual o orçamento deveria ser organizado.

No caso do BE, essa atenção não é uma incumbência apenas municipal, mas um dever que requer ser compartilhado com os estados federados quanto a gestão e financiamento. Todavia, no mais das vezes, a morosidade nesse trato esbarra na inércia dos entes federados ao reconhecer suas competências, endossando o “jogo de empurra” dos deveres afiançados ao invés da cooperação da gestão pública assegurada no âmbito do Pacto Federativo. Na prática, observa-se significativa ausência por parte dos estados federados, ao contrário do que previa o Art. 15 da Resolução 212/2006: “O Estado definirá a sua participação no co-financiamento dos benefícios eventuais junto aos seus Municípios [...]” Essa participação se dará a partir de:

- I – identificação dos benefícios eventuais implementados em seus Municípios, verificando se os mesmos estão em conformidade com as regulamentações específicas;
- II – levantamento da situação de vulnerabilidade e risco social de seus Municípios e índices de mortalidade e de natalidade; e
- III – discussão junto à CIB e aos Conselhos Estaduais de Assistência Social. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2006).

Essas considerações são necessárias a fim de demarcar o papel dos estados federados nessa provisão. Esse mesmo artigo ainda complementa, em seu parágrafo único, que: “O resultado desse processo deverá determinar um percentual de recursos a ser repassado a cada Município, em um prazo de oito meses após a publicação desta Resolução.” Esses prazos foram e são ignorados por grande parte dos estados da federação.

O cenário do cofinanciamento estadual ao longo de todo monitoramento realizado pelos Censos SUAS de 2010 a 2014 mostra uma provisão de incertezas. Seus dados são representativos para analisar o cofinanciamento dispensado pelos órgãos gestores estaduais na implementação do BE. Estados como RO, AC, AM, RR, PA, AP, RN, PB, PE, SE, RJ, PR, SC e MT apresentam uma cooperação inconstante em que ora



auxiliam seus respectivos municípios, ora esta atenção parece ficar a cargo da gestão municipal, pois não declararam cofinanciar esta provisão ou, por alguma razão, não apresentaram de fato a realidade existente, deixando “em branco” a questão.

Em outros estados da federação, como TO, AL, SP e RS, a omissão da gestão estadual apresenta-se de modo explícito quanto a ausência de cooperação nessa incumbência, negando de modo claro um direito socioassistencial, ao declarar, em todos os Censos SUAS analisados, que não cumpre um de seus deveres legais. Nesses casos, é preocupante identificar um “estado de negligência”, ao invés de um “estado protetor”, que não reconhece ou ignora esta atenção enquanto parte de um sistema de proteção social.

No que diz respeito a Piauí e Goiás, não é possível tecer muitas considerações sobre a realidade desses estados, a qual foi ignorada em todos os Censos SUAS. A ausência de transparência é um dos grandes desafios a serem superados na gestão pública, apesar do dever estatal de publicizar suas ações, a partir de instrumentos legais.

Os estados de MA, CE, BA, MG, ES e MS relataram, em todos os Censos SUAS analisados, que cooperam financeiramente com seus respectivos municípios. Destes, todos possuem tais provisões regulamentadas, no âmbito do Conselho Estadual, exceto Espírito Santo, segundo Censo SUAS 2014.

Ou seja, se identifica um comportamento omissivo e negligente de parte dos estados federados no apoio aos seus municípios na provisão desse benefício. Em outros termos, a relação de cooperação firmada com o Pacto Federativo mostrou, desde o início, um desalinhamento entre compromissos e atribuições firmados entre as partes envolvidas. Os vários partidos criados (e sua ausência de identidade) e os cargos públicos ocupados não correspondiam, em grande parte, às necessidades e à realidade de um “Estado democrático de direito”; os “puxadores de voto”, os currais eleitorais, as relações clientelistas apenas ilustram um sistema político fraco que cria (e mantém) estratégias de manutenção do poder não cooperativo, prevalecendo o individualismo e o imediatismo, como um “trampolim” para apoio e cargos políticos, não assumindo de fato importantes direitos sociais reconhecidos.

Algumas críticas assertivas quanto à Constituição Cidadã de 1988 pontuam que houve o reconhecimento e a transferência de certos encargos aos estados federados e aos municípios sem proporcionar aos mesmos as condições para cumpri-los. Destaca-se que o Brasil possui mais de 70% de municípios pequenos (de até 20 mil habitantes), os

quais não têm fôlego para se manter financeiramente, por meio de suas próprias receitas, salvo algumas exceções, o que os torna, em grande parte, dependentes dos estados e da União no repasse de recursos para prover suas demandas locais. Soma-se a isso que entre 1989 até 2007 o Brasil criou 1.364 municípios; destes, 1.287 tinham até 20 mil habitantes, os quais, em parte, cumpriam um papel estratégico de constituírem e alimentarem os “currais eleitorais”.

Além disso, a Carta Magna não equalizou as condições socioeconômicas das 27 unidades governamentais, permanecendo grandes diferenças entre si, o que acabou acentuando a miséria e a pobreza de uns (basicamente dos estados que se encontram na região Norte e Nordeste) e o poder e a riqueza de outros (representados pelos estados no centro-sul), ainda assim prevalecendo uma assimetria interna. Ou seja, havia (e permaneceu) um desequilíbrio econômico expresso nos territórios que impactou na desigual arrecadação de tributos e/ou na sistemática dependência de recursos, advindos de outras instâncias, criando uma relação pendular no peso político-econômico entre os entes federados e comprometendo o próprio sistema federativo.

Outra crítica em destaque releva que desde a Constituinte os estados federados, ao que parece, não tiveram uma função muito definida junto à gestão pública, ao contrário dos municípios, os quais ganharam autonomia e compuseram o rol da descentralização político-administrativa: “[...] além da má definição de suas competências materiais, os estados também possuem pequena quantidade de competências legislativas próprias. Como afirma o jurista Celso Bastos, ‘aos Estados, hoje não é dado legislar originariamente sobre quase nada’.” (ABRUCIO, 1998, p. 139). Dentro da federação, considera-se o membro com competências menos definidas, de modo que “[...] a indefinição das competências legislativas dos estados torna mais difícil para o cidadão saber quais são as reais atribuições do governo estadual” (ABRUCIO, 1998, p. 139), o que permite construir uma relação antirrepublicana e antidemocrática por excelência.

Alguns autores têm analisado o modelo de Estado Federativo brasileiro apontando suas limitações e dificuldades para a gestão das políticas públicas. Marta Arretche, por exemplo, tem um acúmulo de análises e estudos acerca do federalismo no país; para a autora, “O Brasil é estruturalmente um país caracterizado pela existência de uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional,

densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais.” (ARRETCHE, 2000, p. 70).

Souza (1988) destaca ainda que, “Apesar de a Constituição prover vários mecanismos que sinalizam no sentido do federalismo cooperativo [...], o federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo e sem canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos.” Para a autora, o objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado e isso se daria por duas razões:

A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. (SOUZA, 1988, p. 114)

Esse cenário se agrava ao observar a “[...] simbiose entre público e privado [...]” (VELLASCO, 2009, p. 85) existente no país, mesclando a lógica pública com a privada, o que impacta diretamente no Pacto Federativo na medida em que se define os elementos pessoais como condutor da relação de cooperação entre os entes. Isso é observado ao notar a prevalência de maior ou menor investimento e apoio por uma ou outra localidade conforme as alianças políticas constituídas. Por vezes, acima da relação de cooperação que nosso sistema federativo prevê encontram-se as relações de compadrio, alianças, “trocas de favores” etc. que caminham na contramão de um Estado Federativo.

Essas considerações apresentadas, ainda que breves, buscaram mostrar algumas dificuldades existentes na história do Benefício Eventual, que não foram suficientemente superadas até então.

No contexto de crise do sistema capitalista se identifica intenso processo de precarização, sucateamento e privatização de políticas públicas. Medidas de austeridade, como a PEC do Teto (Emenda Constitucional nº 95/2016, que congela por 20 anos os gastos públicos) afetará sobremaneira áreas da Seguridade Social trazendo grandes perdas e retrocessos sociais, transferindo em grande parte para o cidadão o dever de prover suas necessidades básicas.

Trazer esse debate à tona se orienta na direção da defesa da política pública, da resistência a todo processo de desmonte, perdas e retração de direitos. Do mesmo modo, na busca pela superação da história do Benefício Eventual que, enquanto parte do campo de proteção não contributiva, tem sido tratado à margem da LOAS e das legislações subsequentes, dispensado de modo incerto, pontual e impreciso.

## **Considerações finais**

As reflexões apresentadas nesse texto buscaram trazer alguns apontamentos sobre o Benefício Eventual assegurado na LOAS, pontuando suas incongruências, permanências e ampliação, sobretudo ante o contexto atual, de crise econômica do sistema capitalista. Longe de esgotar o debate, ressalta-se a importância dessa reflexão, pensando a defesa e garantia desse benefício, no campo dos direitos sociais.

Fomentar e publicizar essa realidade pode contribuir no processo de defesa, reconhecimento e conseqüente regulamentação, gestão e financiamento do Benefício Eventual, considerando sua importância e papel no campo da proteção social não contributiva, superando suas dificuldades históricas e garantindo sua presença em tempos de crise do capital.

Em outros termos, trata-se de um debate necessário na defesa de um direito social, que vem sendo tensionado, sobretudo no contexto atual, que reconhecidamente prima pelo Estado Mínimo no campo da proteção social.

Considera-se, por fim, que a produção da riqueza social dentro do sistema capitalista leva a contínua reprodução da pobreza, bem como a crises cíclicas, o que se observa inclusive em nosso contexto atual, tensionando de modo direto o campo dos direitos sociais. É possível supor que o tratamento dispensado ao Benefício Eventual – de modo aleatório, pontual, fragmentado, com ausência de referências, sem orçamento e gestão – seja parte deste cenário, prevalecendo uma atenção ao acaso, incerta e imprecisa, sobretudo ante a preponderância da política econômica sobre a política social.

## **Referências**

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.

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

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **Benefício Eventual e Assistência Social:** uma emergência: uma proteção social? Jundiaí: Paco, 2017.

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

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.435, de 6 de Julho de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 7 jul. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 27 out. 2006. Seção 1. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%202012%20-%202019.10.2006.doc/view>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira; NASSER, Ieda Rebelo; CAMPOS, Sônia Maria Arcos. Os percalços dos Benefícios Eventuais regidos pela LOAS. **Cadernos do Ceam**, Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa em Política Social, UnB, ano 3, n. 11, p. 113-138, out. 2002.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Panorama do Processo de Regulamentação e Operacionalização dos Benefícios Eventuais Regidos pelas LOAS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate I**, Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, n. 12, 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SPOSATI, Aldaíza. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 77, p. 30-53, mar. 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Sistema Único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva: concepções fundantes. In: **CONCEPÇÃO e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009. p. 13-55.

TORRES, Abigail Silvestre. **Segurança de convívio e de convivência**: direito de proteção na Assistência Social. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

VELLASCO, Ivan de Andrade. Clientelismo, ordem privada e Estado no Brasil oitocentista: notas para um debate. In: CARVALHO, José Murilo; NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira (Orgs.). **Repensando o Brasil do Oitocentos**: cidadania, política e liberdade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.