



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

**Sub-eixo: Seguridade Social – Políticas de Saúde, Políticas de Previdência Social,
Políticas de Assistência Social**

A REGULAMENTAÇÃO TARDIA DOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS E SEUS IMPACTOS NO CONTEXTO DA COVID-19

MARCUS WILKE SILVA LIMA¹

RESUMO

No presente artigo buscou-se evidenciar como a regulamentação tardia dos benefícios eventuais, enquanto instrumento de proteção social, causou impactos no acesso dos cidadãos a este direito no contexto da Pandemia de Covid-19 e como os gestores municipais passaram a se interessar mais por regulamentar este benefício no âmbito municipal.

Palavras-chave: Regulamentação tardia, benefícios eventuais, Covid-19.

ABSTRACT

In this article we sought to highlight how the late regulation of occasional benefits, as an instrument of social protection, caused impacts on citizens' access to this right in the context of the Covid-19 Pandemic and how municipal managers became more interested in regulating this benefit at the municipal level.

Keywords: Late regulation, eventual benefits, Covid-19.

Introdução

O ponto inicial desta discussão deu-se a partir do momento em que foi constatado que a regulação dos benefícios eventuais (BEs) ainda não é realidade em grande parte dos municípios brasileiros conforme aponta Bovolenta (2017). Segundo a autora, em 2014, apenas 49% dos municípios brasileiros tinham algum tipo de regulamentação sobre os BEs, e que destes em 69% dos casos a regulamentação está coerente com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)

¹ Secretaria de Saúde de Canaã dos Carajás



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

de 2004. Neste contexto, questiona-se quais os impactos causados pela não regulação dos BEs para sua realização enquanto instrumento de proteção social?

Sabemos que historicamente os BEs, foram concedidos para os cidadãos de forma apartada da noção de direito, e esse entendimento só foi ampliado quando os benefícios passaram a compor organicamente a política de assistência social. No entanto, ainda hoje, em grande parte dos municípios brasileiros, eles são mal compreendidos e executados fora dos parâmetros de uma política pública.

A falta de uma compreensão mais precisa sobre os BEs, como já sinalizada por Bovolenta (2017), fragiliza os pressupostos e o entendimento dos BEs como um direito acessível a todos os brasileiros que deles necessitam ou venham a necessitar, independentemente do seu local de moradia ou histórico de renda. Logo, estas fragilidades em relação ao conceito de BEs, possibilitam o avanço das correntes de entendimentos que os atribui o sentido de benesse, de caridade e de favor, em detrimento do entendimento dos benefícios eventuais como instrumento de proteção social.

Assim, buscou-se entender que impactos a regulamentação tardia dos benefícios eventuais causou para o acesso dos cidadãos a este direito, em especial, no contexto da Pandemia de Covid-19.

Benefício eventual: legítimo instrumento de proteção social

Os benefícios eventuais são uma forma de proteção social vinculada à PNAS. Em certa medida é correto dizer que alguns benefícios já existiam, como o auxílio natalidade e auxílio funeral, os quais eram vinculados à Previdência Social. Com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), publicada em 1993, passaram a compor os instrumentos de proteção da Assistência Social, vindos a serem definidos como, um direito garantido a todos os indivíduos e famílias que deles necessitarem, como forma de proteção social básica.

No campo da assistência social, conforme a PNAS (2004), a proteção social deve prover às seguranças: de acolhida; de renda; do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; de sobrevivência a riscos circunstanciais (BRASIL, 2004). Tais seguranças precisam ocorrer vinculadas a um contexto territorializado, em que o mesmo possa ser potencializado pela assistência, a fim de que os indivíduos e as famílias se desenvolvam, de modo que possam ter seus vínculos internos e externos fortalecidos na sua própria comunidade.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Destaca-se que embora a proteção social seja um dos preceitos da Constituição Federal de 1988, não se pode dizer que haja, no Brasil, uma concepção hegemônica sobre a forma de ofertá-la, seu desenho institucional ou abrangência. Também não é possível asseverar sobre qual seria a forma ideal de proteção social a ser oferecida pela Assistência Social brasileira, em virtude de diversos fatores que vão desde a falta de recursos à grande dimensão territorial do país.

Todavia, é notório no campo das relações de forças, a existência de lutas de ideias, ora complementares, ora contraditórias que convivem gerando tensões na execução desta política pública, por isso, é possível perceber posições tão antagônicas na condução da política de assistência social. De um lado, defensores de que a assistência social deva ser focalista, voltada ao socorro aos miseráveis, de outro lado, os que defendem que a assistência social, deva ser uma política destinada a garantir os mínimos sociais de forma universal, de modo que todos tenham uma renda mínima que garanta a reprodução da vida em sociedade.

Sposati (2002, p. 02) destaca que nos países latino-americanos, as políticas sociais nascidas no contexto de mudança de orientação do capitalismo, no advento do neoliberalismo, são de uma “regulação social tardia”. Devido a isso, são caracterizadas, entre outros aspectos, por uma legislação difusa, ou seja, com uma delimitação imprecisa, que não implica judicialmente o ente responsável por sua execução ou por uma possível omissão, fator este que faz da política social algo de difícil reclamação nos tribunais. Portanto, o reconhecimento legal não se reverte em sua efetividade, e para que isso aconteça às lutas dos movimentos sociais que os defendem devem se manter ativos ou não passarão de letras mortas, de lei que não pegou.

Outra característica relevante da regulação social tardia, e importante para a discussão apresentada aqui, é a “diluição do alcance nacional dos direitos sociais a processos locais” (SPOSATI, 2002, p. 9). Esta característica produziu consequências perversas para a execução das políticas públicas por parte dos municípios, que na maioria das vezes, não tem condições orçamentárias e/ou técnicas para sua correta efetivação.

No caso brasileiro, no âmbito da política de assistência social, esse perfil de política pública se concretiza no desenho do pacto federativo e é justificada pela necessidade da descentralização político-administrativa da política de assistência social, que em tese, favoreceria sua execução no âmbito dos municípios. Entretanto, tal descentralização parece estar incompleta, uma vez que não deixa claro para os estados membros os limites de sua obrigação de dar suporte técnico aos municípios, e principalmente, não define os termos do cofinanciamento, em especial quando se trata dos BEs.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Para a Sposati (2002, p. 07), no momento da expansão dos ideários neoliberais, o processo de regulamentação significou “remar contra a corrente ou desenvolver uma luta contra hegemônica”. Este cenário se torna visível quando se observa o dilatado tempo decorrido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o desenvolvimento do desenho da política de assistência social aprovada em 2004. São 16 anos de discussões, atropelos, retrocessos e conquistas até chegarmos à configuração da política de assistência social mais próxima do que temos hoje, formatada na PNAS, aprovada em 2004 e culminando na criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Este processo foi forjado, a partir de uma intensa luta de classes e frações de classe no interior do estado. Para Poulantzas (2000, p. 133), uma mudança nas relações de forças entre as classes no interior do Estado, conseqüentemente tem efeito sobre ele, ainda assim, tal mudança não se dá de maneira objetiva e rápida. O autor afirma que as modificações ocorrem no interior do Estado com diversas ponderações, mediações, ajustes, retrocessos e avanços que atravessam diversos aparelhos do estado, mas não todos e nem na mesma proporção. Dito de outra forma, as mudanças nas relações de forças de classes e frações classe no interior tem potencial de provocar mudanças, porém essas não se dão da mesma forma ou intensidade em todos os seus âmbitos e aparelhos.

Este entendimento permite compreender por que no âmbito do contexto de afirmação das políticas públicas básicas, a assistência social não obteve o mesmo êxito da Saúde e da Educação em colocar-se como uma política universal.

Nos termos de Sposati (2007):

Os projetos de fundamentação liberal-social ou economicista por sua vez, negam o reconhecimento do direito de cidadania extensivo e consideram a atenção social compatível somente a grupos focais caracterizados pelo grau de indigência estabelecido sob alta seletividade. (SPOSATI, 2007, p. 437)

Assim, a assistência social, embora passe a ser entendida como direito, esse não é abrangente a todos os brasileiros independentemente das frações de classe e condições sociais dos indivíduos. Diante disso, é possível dizer que a luta de classe atravessa a discussão sobre a política de assistência social e seu objeto de intervenção, por isso, esta política pública pode assumir (e tem assumido) formas diversas, umas mais conservadoras outras mais progressistas e emancipatórias.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

No contexto da política de assistência social, os BEs são um instrumento de proteção social que pode ser utilizado como uma estratégia de enfrentamento das vulnerabilidades e riscos sociais, provendo segurança em momentos atípicos e excepcionais da vida das famílias e indivíduos. Neste sentido, que na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), os BEs são categorizados como provisões suplementares e provisórias contidas nas garantias do SUAS, devendo ser prestados aos cidadãos e às famílias como subsídios para os enfrentamentos de situações como: o nascimento, a morte, as vulnerabilidades temporárias e as calamidades públicas decorrentes de desastres e/ou emergências sociais. (BRASIL, 2013). Contudo, o desafio de regulamentar os BEs, enquanto instrumento de proteção social, no âmbito municipal já tem se estendido por quase 20 anos.

A regulação tardia

As problematizações e contribuições trazidas por Pereira (2010) e Bovolenta (2017) formam a base de sustentação de que o lapso temporal da regulamentação dos BEs, que chamamos de “regulamentação tardia dos BEs”, tem produzido prejuízos de ordem objetiva e subjetiva à compreensão dos mesmos como instrumento de proteção social, uma vez que sua não regulamentação produz insegurança social, na medida em que relativiza o que deveria ser um direito líquido e certo.

A regulamentação tardia dos BEs está contribuindo para alterar, ao longo do tempo, a representação social construída acerca da assistência social enquanto uma política pública essencial em nossa sociedade. A regulamentação tardia deteriora a relação desta política social com seus públicos-alvo. Tal deterioração ocorre no imaginário de usuários, técnico e gestores. A deterioração da noção da assistência social, enquanto política pública necessária na sociedade capitalista fortalece o discurso da não regulamentação de alguns de seus aspectos, aos quais poderiam ser postergados indefinidamente. Neste contexto, os “percalços” no caminho da regulamentação dos BEs se avolumam com o tempo e se tornam a cada dia mais difíceis de resolver, uma vez, que as pressões sociais não ganham eco no conjunto da sociedade.

Muitos desses percalços permanecem e persistem ainda hoje, dentre eles, a omissão sistemática (não-ação) por parte das esferas do Estado. Sobre isso é possível dizer que, os empecilhos relatados por Pereira (2010) se agravam com o decorrer do tempo, sobretudo, no atual estado de enfraquecimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), que



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

têm tido pouca força política para pautar o assunto da regulamentação dos BEs nas reuniões dos Conselhos, a fim de contrapor a visão de que os BEs, não são direito socioassistencial.

Frente a tal contexto entende-se que a modesta intervenção dos conselhos de assistência social no processo de regulamentação dos BEs, em todos os níveis de gestão, pode ser decorrente da perda de espaço político na esfera pública, que, por conseguinte, reflete no seu papel de regulador e fiscalizador desta política. Essa hipótese precisa ser objeto de investigações mais aprofundadas. Por ora, apenas reflete-se sobre o fato de que a não-ação e o enfraquecimento dos CMAS estão no centro da discussão do que chamamos de regulamentação tardia.

Para Pereira (2010, p. 17) “a não-ação, por ser aparentemente inexistente, não é identificada, controlada e avaliada e, por isso, dá margem ao surgimento de ações improvisadas, intuitivas, quando não inconsequentes ou até oportunistas”, abrindo espaço para que as posturas conservadoras se proliferem nas políticas públicas e nos aparelhos do estado. A autora concorda com Poulantzas (2000) de que a não-ação sistemática por parte de setores e seguimentos do Estado, na verdade, executa a ação de uma das frações de classe no seu interior, permitindo e mantendo certas práticas de um bloco no poder, ou seja, não decidir, não agir são ações (omissões) “igualmente necessárias à unidade é a organização do bloco no poder assim como as medidas positivas que ele toma” em determinadas ocasiões. (POULANTZAS, 2000, p. 137)

Assim, quando o CMAS é fraco, não consegue pautar discussões importantes como a regulação dos BEs, passando a ser um mero instrumento de “aprovação” da prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Desta forma, o CMAS, na verdade, está executando a não-ação que atende os interesses de certa fração de classe a qual detém a hegemonia na direção do Estado ou em algum de seus aparelhos.

Isso revela o quanto o Estado, por vezes, pode se colocar como representante dos interesses da classe e frações de classe, de forma que o governo se utiliza de várias ferramentas, como por exemplo, indicando os representantes da sociedade civil para compor os conselhos, fragilizando a paridade de representação dos membros nos colegiados. Em muitos casos, os indicados são funcionários públicos com vínculos precários de empregos. Tal ação do Estado traz como resultado: conselheiros que mal sabem o que estão fazendo e que em alguns casos assumem ou são obrigados a assumir, o risco de aprovar as contas do FMAS, sem a devida avaliação.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Diante desse quadro, que parece ter se agravado nos últimos anos, observa-se que a insegurança em relação aos BEs ainda não foi sanada em grande parte dos municípios brasileiros. E é justamente esse processo lento e desesperançoso de regulamentação que caracteriza o que chamamos de “regulamentação tardia”, cujas consequências se propagam para além das situações contingentes que podem vir a abalar e comprometer a vida de indivíduos e famílias. Uma vez que afetam negativamente o desenvolvimento da noção de direito socioassistencial, ainda em construção neste país.

À vista disso, a regulamentação tardia dos BEs, o qual tem produzido consequências seríssimas para a política de assistência social brasileira, tem potencial de (re) produzir no imaginário dos indivíduos assistidos a ideia de que a assistência social não é um direito pelo qual se deva lutar, posto que, a imagem materializada para os beneficiários é de que os BEs são benesses, ofertada conforme os interesses e necessidades alheios aos seus.

Caminhos da pesquisa

Os caminhos desta pesquisa se desenvolveram a partir de uma perspectiva histórica, com base em autoras que já debatem o tema dos BEs. Para compreender melhor o objeto, ora sinalizado, utilizou-se duas estratégias de pesquisa: bibliográfica e documental. Com a pesquisa bibliográfica buscou-se identificar referenciais sobre o objeto de estudo, com base em autores que já trilharam o mesmo caminho deixando uma gama de materiais já analisados e fenômenos já descobertos. Assim, objetivou-se entender como têm sido tratado a questão da demora na regulamentação dos BEs e seus possíveis impactos sobre a política de assistência social, em especial no contexto da maior pandemia dos últimos tempos.

Neste entendimento, foram buscados artigos publicados entre o período de 2020 a 2022, sendo que a busca por estes estudos foi feita nos seguintes portais: <http://scholar.google.com>; <http://www.scielo.br> e <http://capes.gov.br>. Tal processo restringiu-se a buscar as seguintes palavras chaves “regulamentação tardia”; “regulamentação dos benefícios eventuais”; “regulação tardia dos benefícios eventuais”. Na procura encontrei um artigo que trazia o termo “regulamentação” nas palavras chaves, no entanto, ele não abordava de fato o fenômeno da regulamentação tardia dos BEs, no sentido aqui discutido.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Em relação à pesquisa documental, foi realizado um levantamento sobre a regulamentação dos benefícios eventuais em municípios do estado do Pará, considerando Leis ou Decretos¹. A investigação foi realizada em Site oficial das prefeituras municipais, até chegar a um quantitativo que representou 20% dos municípios paraenses, num total de 36 documentos. O levantamento considerou os seguintes aspectos: ano de publicação; existência de critérios de renda para o acesso; tipo de benefícios concedidos e se a legislação especificava os locais de atendimento para acesso aos benefícios eventuais. Esta procura foi realizada entre outubro e novembro de 2022.

As análises apresentadas versam sobre o processo da regulamentação tardia dos BEs, seus reflexos na operacionalização deste benefício, dando destaque para como a regulamentação tardia dos BEs influenciou na capacidade dos municípios promoverem a proteção social no contexto da Pandemia de COVID-19 e como tal processo produz insegurança social no âmbito do SUAS.

Reflexos da regulamentação tardia na operacionalização dos BES no contexto da Pandemia de COVID-19

Entender os motivos pelos quais os benefícios eventuais sofrem um processo de regulação tardia e refletir sobre suas consequências na proteção social afiançada pelo SUAS, ainda é uma tarefa pouco estudada. Todavia, Queiroz e Costa (2022), compreendem que o processo histórico de regulamentação dos BEs tem sido “desafiador”, aliás, bem como tem sido a regulamentação da própria política de assistência social, desde sua ascensão à política pública, a partir Constituição Federal de 1988, a qual foi marcada por um processo longo e conflituoso. Conforme as autoras, “desde a publicação da LOAS, verificou-se um vácuo normativo na regulamentação dos benefícios eventuais, num evidente retrocesso legal.” (QUEIROZ E COSTA, 2022, p. 03).

Como já sinalizado por Bovolenta (2017. p. 177), há uma evidente resistência à regulamentação dos BEs enquanto direito socioassistencial, por parte dos municípios, pois, por um lado poderia representar uma “ruptura com práticas antigas de concessão de auxílios”, o que significaria desvinculá-los do sentido de caridade, de benesse. Por outro lado, colocaria os

¹ Foram considerados apenas Leis e Decretos como instrumentos de regulamentação dos BEs em virtude de mudança na LOAS, em 2011, que determinou que a regulação dos benefícios deveria ser definidos pelos estados, Distrito Federal e municípios, conforme parágrafo 1º do Art. 22 “A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão **definidos** pelos estados, Distrito Federal e municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos conselhos de assistência social”.

municípios em má situação, uma vez que teriam que arcar sozinho com os custos da operacionalização dos BEs, já que os repasses dos estados membros são inexistentes ou irregulares.

Um momento recente no qual a temática de regulamentação dos BEs ganhou adesão de setores importantes da sociedade brasileira foi no final de 2019, quando o mundo estava espantado com a possibilidade de uma nova doença desconhecida se alastrar e causando uma crise humanitária e sanitária. Em janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) já declarava que se tratava de uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Em março, do mesmo ano, o Brasil já estava mergulhado em um estado de emergência em saúde pública que viria a gerar graves consequências econômicas e sociais. Diante do contexto pandêmico, milhares de pessoas começaram a procurar a assistência social em busca de alguma forma de proteção social e os BEs passaram a ser um dos mecanismos mais acionados pelas equipes técnicas para assistir os indivíduos e famílias que necessitavam de apoio do Estado para enfrentar a emergência sanitária e social.

Em municípios como Canaã dos Carajás, no sudeste paraense, aproximadamente 10% da população acessou alguma das formas dos benefícios eventuais. A maior procura foi pelo auxílio alimentação. Este benefício eventual garantiu a segurança alimentar para mais de 4,5 mil famílias no período mais crítico da Pandemia, quando foi decretado localmente o *lockdown*². Outro benefício muito acessado foi auxílios funeral.

Queiroz e Costa (2022, p. 11) destacam que a Pandemia causada pelo vírus SARS-COV-2 “[...] teve o efeito de retirar do campo da invisibilidade social os benefícios eventuais que, ao longo de muitos anos, eram providos pela oferta tradicional de bens e serviços no campo das ações de bem-estar [...]”, expondo suas agruras com a regulação e oferta tardia. Para as autoras, uma das principais características em relação à normatização dos BEs é o fato de ser tardio e não totalizante.

Mesmo com mais de 30 anos de vigência da LOAS, grande parte dos municípios ainda não regulamentaram os BEs e, geralmente quando o fazem, são regulamentações restritivas e focalizadas, que nada ou pouco contribuem para afirmar os BEs como direito socioassistencial. “Cabe ponderar que um ato normativo positivado de forma vaga, sem disciplinar as formas de provisão de cada evento, critérios de acesso, etc., tem o condão de resultar numa lei que nada ou muito pouco assegura ao cidadão” (QUEIROZ E COSTA, 2022, p. 12).

² No contexto da Pandemia de COVID-19, os governos, em todos os níveis, com o objetivo de enfrentar o avanço da disseminação do vírus promoveram a política de isolamento social definindo regras sobre a circulação de pessoas.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

As autoras perceberam que nas legislações existentes, a fixação de critérios econômicos de renda restritivos de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo e a exigência de comprovações de necessidade, mediante estudo social de profissionais integrantes da equipe do SUAS são comuns em quase a totalidade dos municípios pesquisados. No estado do Pará 75% das regulamentações municipais pesquisadas exigem critérios de renda, ou seja, apenas 25% dos municípios estão em consonância com a Lei 12.435/11 que atualizou a LOAS extinguindo o critério de renda para o acesso aos BEs.

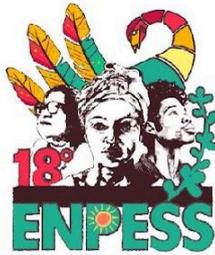
Quadro 01: Exigência de critério de renda nas legislações dos BEs no Pará.

Critérios de renda para concessão de BEs		
Exige renda de até 1/4 SM	Exige renda de até 1/2 SM	Não exige critério de renda
58%	17%	25%
21	6	9
75%		25%

Uma das conclusões que se pode tirar destes dados é de que há precarização na supervisão e assessoramento técnico prestado aos municípios, por parte dos estados, de modo que uma alteração de grande relevância na legislação da política de assistência social, que busca recuperar o sentido de universalização desta política pública, ainda é ignorada por grande parte dos municípios.

Para Queiroz e Costa (2022), a Pandemia de COVID-19, deixou claro que é hora de superar o “vácuo normativo” nos quais os municípios não assumem suas responsabilidades de ofertar os BEs enquanto direito socioassistencial e os estados se eximem de cofinanciar os custos de sua operacionalização. As pesquisadoras indicam que é urgente aprofundar o debate a respeito dos critérios de elegibilidade a estes benefícios, bem como as formas de entrega dos mesmos para que, de fato, possam se afirmar como um instrumento de proteção social condizente com as situações de vulnerabilidade social vivenciadas por famílias e indivíduos, permitindo que este público possa exercer seu protagonismo, a autonomia e a individualidade.

Percebeu-se ainda, que o contexto de emergência social e econômica agravada pela Pandemia de COVID-19 exerceu certa pressão nos gestores municipais a ponto de provocar um

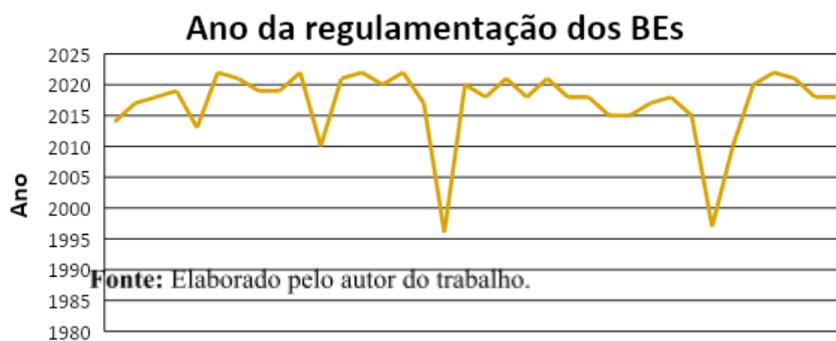


Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

aumento na quantidade de municípios com algum tipo de regulamentação dos BEs. No estado do Pará, das regulamentações consultadas, 64% (23 do total pesquisado) têm menos de seis anos de existência, destas, 56% (13 do total) foram publicadas no contexto de Pandemia de COVID 19, entre os anos de 2020 a 2022. Esses dados vêm comprovando que a Pandemia foi um fator importante de mobilização dos gestores municipais no sentido de promover a regulamentação dos BEs, seja para ter acesso ao repasse de recursos para o enfrentamento da situação de emergência social instalada, ou ainda para melhor organizar os fluxos e a gestão dos benefícios naquele contexto.



Fonte: Elaborado pelo autor do trabalho.

Outro fato, que no estado do Pará, parece ter contribuído com o aumento das regulamentações dos benefícios, em especial, a partir de 2018, foi a publicação da Resolução 017/2018³ do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/PA), que aprovou os critérios de partilha e a transferência de recursos do cofinanciamento estadual dos BEs. Esta resolução deu mais clareza à metodologia de repasses do cofinanciamento estadual, o que por sua vez incentivou os municípios a regulamentar os BEs.

Diante desta regulamentação, o governo estadual passou a exigir que, para habilitar-se ao cofinanciamento do benefício eventual, o município beneficiário deveria comprovar a existência de lei própria disciplinando os recursos no âmbito municipal. Isso comprova que quanto mais claras e

³ Em 2012 o CEAS/PA já havia publicado uma resolução sobre a regulação e o cofinanciamento estadual dos benefícios eventuais. No entanto, ela não trazia o valor dos recursos a serem partilhados conforme o nível de gestão dos municípios.

justas forem as regras de repasse de recurso entre estados e municípios nesta matéria, mais os municípios serão incentivados a regulamentar e atualizar suas normativas sobre os BEs.

No contexto pandêmico, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entendeu a necessidade de uma intervenção mais assertiva por parte do estado brasileiro em relação à proteção social aos mais vulneráveis, neste sentido, publicou uma Nota Técnica⁴ fazendo recomendações ao Governo Federal para que alternativas que pudessem auxiliar financeiramente os municípios fossem discutidas e implantadas, a fim de que os mesmos tivessem mais condições operacionais de ofertar os BEs.

Segundo o IPEA “o Estado brasileiro desobriga-se, na prática, de conceder esses benefícios a todos os que dele necessitam” (IPEA, 2020, p. 11). Tanto que, 90% dos custos com a operacionalização dos BEs, são realizados exclusivamente pelos municípios. Este dado leva a entender que a União assumiu corresponsabilidade na precariedade da oferta dos benefícios, em especial os auxílios funeral e natalidade, os quais têm potencial de agravar a situação de desproteção das famílias, sobretudo no contexto de emergências em saúde. Neste sentido, a nota técnica sugere que a possibilidade de repasse direto de recursos federais para a oferta dos BEs seja regulada para socorrer os municípios nas situações de emergências sociais e econômicas.

No entanto, ignorando essas e outras recomendações, o Governo Federal preferiu instituir o Auxílio Emergencial, no âmbito da sua competência de poder, o que ocorreu de forma desarticulada com as ações dos estados membros e com o poder local dos municípios. O resultado disso, foi o mau uso de recursos públicos, desorganização das bases do CADÚnico, enfraquecimento da política de assistência social e tentativa (exitosa) de fazer uso político eleitoral do Auxílio Brasil por parte do Governo Bolsonaro. Além de tudo, os municípios ficaram com o ônus de arcar com os BEs, da mesma forma que faziam antes.

Como já sinalizado por Bovolenta (2017), pensar os benefícios eventuais enquanto instrumento de proteção social exige considerar as permanências e mudanças; avanços e desafios do pacto federativo e como isso se relaciona com a gestão da política pública de assistência social. Neste sentido, é possível associar a regulamentação tardia dos BEs e sua focalização ao público de extrema pobreza ao modelo de pactuação existente hoje, entre os entes federados, que municipaliza a operacionalização da política pública de assistência social (descentraliza administrativa e financeiramente), porém sem pactuar de forma clara e eficiente como serão os repasses dos recursos aos municípios.

⁴ Nota Técnica de Número 67 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2020, disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/129-coronavirus/publicacoes/7917-nota-tecnica-2020-abril>



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Por conseguinte, os gestores municipais, sem recursos para prover a oferta satisfatória dos BEs, mantem-se numa postura conservadora aprofundando a focalização da oferta dos benefícios aos miseráveis. Assim, as autoridades municipais persistem em manter o critério de renda per capita de $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, mesmo este já tenha sido “suprimido” das normativas federais em relação aos BEs, desde 2011, com a Lei 12.435/2011. Todo esse contexto mostra o fracasso do pacto federativo, em relação ao cofinanciamento da política de assistência social, em especial, no que diz respeito ao instrumento de proteção social, aqui discutido.

Considerações finais.

Os apontamentos apresentados a seguir, nada mais são do que um exercício no sentido de problematizar o delongado processo de regulamentação dos BEs da política de assistência social no âmbito municipal, mostrando seus os efeitos nocivos para a noção de direito.

Para iniciar as considerações, primeiramente, é necessário dizer que as políticas públicas não podem ser entendidas somente como coisas pensadas e materializadas em Leis e Decretos, como se fossem obras de um senso de justiça universal. Elas são na verdade, a parte aparente de um processo muito complexo que envolve a participação social de diversas classes em luta e, em vários níveis das relações sociais de poder. Essas políticas envolvem a disputa de espaço na agenda pública, ou seja, no que o conjunto da sociedade, e suas representações, querem discutir, querem levar ao debate.

Neste contexto, as forças em lutas, utilizam o tempo como uma estratégia para o enfraquecimento de ideias, para a dissolução de tensões e para a naturalização da ideologia que se quer fazer hegemônica. Por isso, algumas políticas públicas, são implementadas com um lapso temporal tão alargado entre uma ação e outra, fazendo com que, na prática, percam o sentido, a eficiência, a credibilidade e os próprios pressupostos técnicos-operativos iniciais.

Dito isto, é possível afirmar que o projeto que visa solapar a noção de direito social atribuído aos BEs está alcançando êxito e fortalecendo a noção do não-direito. Esse projeto, também tem conseguido reavivar práticas conservadoras, clientelistas e tuteladoras no âmbito da política de assistência social sem causar grandes repercussões ou incômodos, por muitas vezes, sem quase ser notado.

Como dito, o processo de regulamentação tardia dos BEs é intencional e tem provocado perdas objetivas e subjetivas à noção de direito. Sendo que a primeira perda, diz respeito ao não acesso a suplementos básicos que atendem às necessidades de famílias e indivíduos. Já a



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

segunda, diz respeito à manutenção da proposição conservadora de que a “ajuda aos pobres” deva ser realizada no espírito de caridade, da benesse, do favor em detrimento da noção de direitos socioassistenciais. Logo, essa usurpação da noção de direito, em relação aos BEs tem o propósito de sustentar o clientelismo, o populismo oportunista e o assistencialismo no imaginário do cidadão.

Com base nas legislações municipais e nas contribuições dos autores consultados é possível dizer que um dos principais efeitos nocivos da regulamentação tardia dos BEs é o adiamento da universalização da assistência social, em todo o território nacional. Assim, a concessão dos BEs é arrastada pelos humores políticos e econômicos de plantão, sem a deixar claro para os usuários quais os critérios, valores e os prazos para a concessão dos benefícios, ocasionando desinformação, descredito e enfraquecendo o processo de cristalização dos direitos socioassistenciais.

Considerando o gravíssimo estágio de desgaste e desdemocratização dos espaços de controle social é possível afirmar que a regulamentação tardia dos BEs também pode ser compreendida como um dos reflexos mais perversos da perda do espaço político por parte dos Conselhos de assistência social enfraquecendo assim, a luta pelos direitos sociais básicos.

Para finalizar estas reflexões, é importante destacar que embora seja fato que, a política de assistência social tenha sido ignorada pelo estado brasileiro nos últimos tempos, inclusive no contexto da maior pandemia dos últimos cem anos, os cidadãos usuários reconheceram nela legítima instituição promotora de proteção social. Por isso, nem tudo está perdido, pois, em última medida, é o reconhecimento social de uma política estatal que a mantém de pé diante dos desmontes e da precarização realizada pelo projeto neoliberal e conservador em curso.

Referências

BRASIL. Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

_____. Ministério da Cidadania/Secretaria Especial do Desenvolvimento Social/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Portaria nº 58**, de 15 de abril de 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004**. Brasília, 2005.

IPEA. NOTA TÉCNICA N. 67. **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**. Resp. NATALINO, Marco. PINHEIRO, Marina Brito. 2020.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo** / tradução Rita Lima Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PEREIRA. Potyara Amazoneida P. **Panorama do processo de regulação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pela LOAS** In. BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 12 (2010)- . Brasília, DF

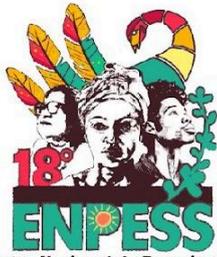
PARA. Conselho Estadual Assistência Social (CEAS), **Resolução nº. 017/2018/CEAS/PA**, publicado no Diário Oficial do Estado do Pará, Terça-feira, 11 DE dezembro de 2018.

QUEIROZ, Christiane Cruvinel; COSTA, Lucia Cortes da. **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, v22, 2022.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Ideias dispersas sobre o significado de políticas públicas**. In Políticas públicas de apoio sociofamiliar. Belo Horizonte, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. **Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado e de la Adminstracion Pública. Lisboa, Portugal, 2002.

SPOSATI. Aldaíza. **Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jan/dez./2007.

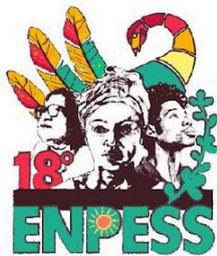


Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

TEIXEIRA, Francisco José Soares. **O neoliberalismo em debate**. In. TEIXEIRA, Francisco. J. S. OLIVEIRA, Walfredo A. (Orgs). Neoliberalismo e reestruturação produtiva. 2ª ed. São Paulo: Cortez, Fortaleza: Universidade Estadual do Ceara, 1998.



**Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social**

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

**Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social**