

O direito socioassistencial de segurança de renda: construindo institucionalidades

The social assistance right to income security: building institutionalities

Álvaro André Santarém Amorim*

Resumo: O artigo problematiza a evolução de marcos institucionais e legais do direito socioassistencial de segurança de renda. Neste intuito, debate especificidades e sintetiza sua inserção dentre as amplas funções da Política de Assistência Social no Brasil. Utiliza da pesquisa bibliográfica e documental para apresentar e distinguir as gerações do direito socioassistencial de segurança de renda. O artigo se mostra original por sintetizar e agrupar o aspecto legal-institucional do direito socioassistencial de segurança de renda que escassamente foi objeto de pesquisa na última década.

Palavras-chave: Renda. Direitos Sociais. Legalidade. Juspolítico.

Abstract: The present article analyzes the evolution of legal and institutional landmarks of the social assistance right to income security. In order to do so, it discusses its specificities and synthesizes its insertion among the broader roles of the Social Assistance Policy in Brazil. It resorts to a review of the relevant literature to present and distinguish the development of the social assistance right to income security. The originality of this article lies in the synthesizing and grouping of the legal-institutional aspects of the social assistance right to income security, a theme that was scarcely researched in the last decade.

Keywords: Income. Social Rights. Legality. Jus Politics.

Recebido em: 01/08/2011. Aceito em: 20/03/2012.

* Doutorando em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Política Social e Bacharel em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Professor de graduação e pós-graduação nas Faculdades Projeção e Faculdades Integradas Promove (UniCESP). Coordenador de Planejamento Estratégico do Ministério Público Federal (MPF). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST) da UNB. Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: alvaroorientacao@gmail.com

Introdução

A segurança de renda é um desafio enfrentado pela Política de Assistência Social, pleno de contradições, tendências e possibilidades. Além do contexto gerencial de uma política pública, este desafio é também de igualdade, equidade e justiça social. Procura-se, neste artigo, identificar e discutir a segurança de renda como um direito em construção no contexto institucional e legal da Política de Assistência Social. Entre as institucionalidades dessa política destacam-se as concepções legais e as especificidades que delimitam a evolução histórica da segurança de renda. Desta forma, o escopo delimitado para este artigo restringe-se ao âmbito dos programas, legislações e institucionalidades federais.

As transferências de renda são componentes determinados técnica e politicamente, que materializam a forma como o Estado implementa o direito socioassistencial de segurança de renda. Neste artigo, a análise não se desenvolve utilizando o conceito de “transferência de renda”; essa opção deve-se à tentativa de tornar mais precisa a comunicação de que a busca por garantir direitos diferencia-se radicalmente dos meios de se implementar esses direitos. Em grande parte das pesquisas publicadas no campo, a utilização do termo “transferência de renda”, não gera uma identificação mais precisa e objetiva se está se tratando de meio e (ou) ferramenta de se promover a garantia de direitos e (ou) propriamente da proteção dos direitos sociais e de cidadania.

Dois perguntas especificam questões que direcionaram a presente pesquisa: o que se observa no âmbito estatal do Brasil é a construção do direito a transferência de renda? Ou as institucionalidades estatais se utilizam da transferência de renda para garantir direitos que são oportunizados por meio das transferências de renda? Por meio de pesquisa bibliográfica e documental apreendeu-se que as transferências de renda constituem-se de ferramentas estatais para garantir o direito à segurança de renda. Destacam-se dois achados desta pesquisa: o primeiro foi que o contexto histórico institucional e legal das ações da Política de Assistência Social relativas à renda constituía a construção de um direito social legitimado como tal, em seus diversos marcos estatais; o segundo refere-se à

especificação e distinção de gerações do direito socioassistencial de segurança de renda. Desta forma, o método expositivo desta pesquisa optou pela centralidade da categoria direito socioassistencial de segurança de renda em detrimento da categoria transferência de renda.

Ademais, após 1995 nos deparamos com uma redefinição da Política de Assistência Social profundamente marcada pelo processo que culminou nas suas diretrizes pactuadas na Constituição de 1988. Sinteticamente, o período anterior pode ser caracterizado como distanciado da construção de direitos em sua dimensão política, institucional e legal. Entende-se que as características da segurança de renda apresentam configurações complexas e contraditórias, em meio aos contextos institucionais e políticos da Assistência Social.

Destaca-se que as ações em prol da segurança de renda ganham espaço privilegiado nas políticas públicas e nas estratégias de enfrentamento à pobreza, tanto na América Latina como em países do capitalismo central na última década (STEIN, 2008). Em cada país, o movimento institucional da Assistência Social e da segurança de renda foi marcado pela conjuntura econômica e política, apresentando sentidos sincrônicos e anacrônicos, conforme a dimensão identificada e discutida. Desta forma, as ações estatais, no sentido de promover transferências monetárias como forma de enfrentamento da pobreza e estratégia de proteção social, vêm aumentando consideravelmente sua robustez política e econômica na América Latina, ao se observar: a semelhança das formas com que estas ações são implementadas; a elevação do volume de recursos e da cobertura; e a participação crescente na produção e reprodução da vida da classe trabalhadora (STEIN, 2008).

Os rumos tomados pela Política de Assistência Social em curso no Estado Brasileiro, ao mesmo tempo em que se adensaram legalmente e aumentaram seu grau de autonomia como uma política pública representativa politicamente, carrega tendências e tensões quanto às suas possibilidades e limites de ampliar a cidadania. As configurações e as tendências desta política são entendidas como expressões de embates e conquistas sociais e identificadas como um fenômeno de múltiplas determinações (BOSCHETTI, 2003).

Toma-se por pressuposto que os desafios desta política pública são mediados por questões econômicas, políticas, sociais e jurídicas, que incidem sobre a realidade. Isto por pensar num âmbito estatal considerado como um terreno estratégico de defesa dos direitos sociais e de irrupção com uma lógica mercantilizadora desses direitos (POULANTZAS, 1980).

Diante da alta desigualdade, do elevado grau de desemprego, da precarização do trabalho, e da precariedade das condições de vida da classe trabalhadora, a construção da Política de Assistência e do direito à segurança de renda encontram limitantes típicos das relações que se estabelecem no capitalismo, ao se materializam como práticas sociais.

As abordagens da Assistência Social, incluindo a construção do direito de segurança de renda, estão postas em dois amplos campos referenciais de natureza teórica e política conforme Mota (2008, p.17):

[...] o campo da democratização do capitalismo, fundado na flexibilização das relações institucionais de poder e no acesso de parte da riqueza social produzida à base do compromisso entre classes antagônicas; e o da sua superação que, enquanto prática social, apresenta-se sob proposições anticapitalistas, de inspiração socialista, amparadas na defesa da socialização do poder político e da riqueza, materializadas em lutas pela reapropriação do valor de uso social e coletivo do trabalho humano. [...] no referencial welferiano, a questão do trabalho se desloca para o campo do emprego e das condições de consumo e de reprodução das classes trabalhadoras assalariadas; no campo anticapitalista, o que está em discussão é a construção da alteridade do trabalho, da apropriação do valor de uso do trabalho pelos trabalhadores, processo que se opõe radicalmente à mercantilização das relações sociais.

De forma similar e não menos relevante para o direito de segurança de rendimento, o lugar da Assistência Social como política pública é alvo de debate nos meios institucionais de gestão da política, assim como, no meio acadêmico. Ressaltam-se duas perspectivas: a setorial e a orgânica. Uma das perspectivas mais aceitas por parte dos gestores do campo é aquela defendida por Sposati (2001) segundo a qual a Assistência

Social é uma política setorial no campo da seguridade e da proteção social. Entretanto, Sposati (1995) também já fez a defesa de que a Assistência Social é uma política orgânica às demais políticas sociais públicas, com mecanismos de distribuição e deselitização que promovem uma consequente democratização das políticas sociais. Sposati (1995) propõe que na perspectiva orgânica, as demais políticas sociais com viés setorial, como Educação e Saúde, se diferenciam da Assistência Social por ter um corte horizontal, isto é, por atuarem no âmbito de necessidades específicas de reprodução social – saúde, educação, habitação – dos cidadãos excluídos.

Buscando escapar do ranço tecnocrático de classificação mecânica e simplista que segmenta e separa em setores o conjunto das políticas sociais, a partir da identificação de linhas específicas ou especializadas de atuação, Pereira (2003) diverge da perspectiva setorial, argumentando que a Assistência Social afigura-se como uma política social não setorial, mas como uma política social intersetorial, atuando e qualificando a capacidade do Estado de promover os direitos sociais.

Nesta linha de raciocínio, é por não ser setorial que a Assistência Social é a política pública mais afeita a estabelecer vínculos orgânicos com as demais políticas sociais setoriais e com as políticas classificadas como econômicas, no sentido de promover a garantia dos direitos sociais e a ampliação da democracia e da cidadania (PEREIRA, 2003).

O debate da especificação do campo de atuação da Assistência Social ganha caráter tensional por ter como objeto a relação igualdade/desigualdade social e por ter seu conteúdo voltado para a provisão de seguranças e de vigilâncias, voltadas para a superação de algumas vulnerabilidades, que fragilizam o cidadão em sua sobrevivência, existência, autonomia, e relacionamentos, bem como no enfrentamento das adversidades do viver (SPOSATI, 2001).

As tensões sobre o campo de atuação da Assistência Social ganham corpo também, quando novos padrões de intervenção social, como a promoção da segurança de renda, surgem como política pública, de responsabilidade estatal, se qualificando como um direito de cidadania afiançado e desmercantilizado. Considerando, assim, que o caráter do acesso desmercantilizado é

fundamento que caracteriza uma política pública (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Ressalta-se também, que afiançar não significa garantir. No entanto, quando um direito é afiançado numa democracia, ou quando um direito eleva sua institucionalização, a correlação de forças se altera, e no caso das políticas sociais implementadas após 1995, a elevação do nível de adensamento legal eleva a probabilidade de que ocorra algum tipo de expansão concreta de um serviço/produto de proteção social. Neste sentido, a garantia da segurança de renda, em seu adensamento legal, se apresenta como um desafio para a ampliação da cidadania, que tenciona política e economicamente a definição do campo de atuação da Política de Assistência Social e da Seguridade Social.

Marco institucional legal da Assistência Social no Brasil

A Constituição Federal de 1988 consagra a concepção de Seguridade Social como uma unidade da proteção social, visando estabelecer um padrão mais redistributivo, com uma cobertura universal, buscando também, maior uniformidade de benefícios. No artigo 203 da Constituição Federal está estabelecido como objetivo da Política de Assistência Social a proteção à velhice, à infância, à maternidade, à adolescência e à família.

A regulamentação da proposta Constitucional ocorreu com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº 8.742, de 7/12/1993) e mais recentemente com a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pela Resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Infraconstitucionalmente, a Lei nº. 8.742/93 e a Resolução nº. 145/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS regulamentam as transferências monetárias no âmbito da Assistência Social. Estas regulamentações formam o núcleo central dos marcos institucionais atuais da Assistência Social e da segurança de renda, possuindo em geral, a característica de buscar um rompimento com modelos que tendem a restringir a proteção social e a garantia dos direitos sociais a um paradigma convencional-contributivista-fragmentário-individualista.

A Assistência Social foi transformada após 1995, nesse período, passou por um processo de construção de sua democratização desde a publicação da LOAS em 1993, ao passo que no período anterior, as legislações permitiam que seu conteúdo se mostrasse fluido, com fortes marcas tradicionais e conservadoras predominantes na Assistência Social antes da constituição de 1988 (SPOSATI, 2001). É a partir da aprovação da LOAS que se fortalece legalmente a concepção de que é dever do Estado e direito do cidadão a garantia do atendimento às suas necessidades sociais básicas.

Cabe ressaltar que a LOAS, aprovada em 1993, ocorreu antes da I Conferência Nacional de Assistência Social que aconteceu em 1995. No entanto, em 1992, ocorreu o que pode ser chamado de “Conferência Marco Zero”, que definiu as diretrizes da proposta de Lei Orgânica a ser enviada ao parlamento. A noção central e predominante do movimento que culminou na Conferência Marco Zero de Assistência Social, e em grande medida nas que a sucederam, foi a de disputa de posições políticas no âmbito do Estado e da sociedade. A prática política dessa disputa de posições, parte da noção de que o Estado Brasileiro é um ambiente que não necessariamente defende apenas os interesses hegemônicos do mercado, e que a construção de políticas sociais universais se apresentam como um processo de avanços e recuos, manifestando as contradições inerentes dessa disputa (COUTINHO, 2000).

No entanto, a Conferência Nacional “Marco Zero” não garantiu a implementação do que nela foi “pactuado” e obteve consenso. Suas propostas sofreram defesas e ataques, numa correlação de forças dentro e fora do âmbito estatal, durante todo o seu processo de validação legal pelo parlamento e pelo Poder Executivo para aprovação da referida legislação.

Ressalta-se que após a aprovação da LOAS, a Política Nacional de Assistência Social ganha maior estabilidade legal, visto que o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio de sua competência deliberativa explicitada na Lei nº. 8.742/93, ganhou a prerrogativa de aprovar a Política Nacional, as normas operacionais que dela decorrerem, assim como, de normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo

da Assistência Social (SIMÕES, 2008). Desta forma, qualquer alteração estruturante na regulação da Assistência Social ou da segurança de renda somente pode ocorrer com aprovações no Congresso Nacional e no CNAS (SIMÕES, 2008).

A análise da construção do direito à segurança de renda, para além das suas legislações específicas, deve contemplar a regulação conferida pela Constituição Federal, ao qual estabelece como princípios gerais para o Brasil, a dignidade da pessoa humana, o objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização, e no que se refere à ordem social, tem como objetivo a justiça social e o bem-estar de seus cidadãos. A constituição Federal estabelece também, que a Assistência Social será a quem dela necessitar. Tais expressões demonstram, segundo Santos (2008, p. 79), o destaque

[...] do cumprimento desse direito social para o alcance do bem-estar e a redução das desigualdades. A Constituição [...] criou também, um benefício específico para dois tipos de sujeitos que expressamente quis proteger: a pessoa portadora de deficiência e o idoso que não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. A Lei nº 8.742/93 e o decreto que a regulamentou definem duas condições para o recebimento do benefício: para as pessoas com deficiência exigiu que comprovem a incapacidade para a vida independente e para o trabalho. E para ambos – idosos e deficientes – estipulou que só tem direito aquele que comprovar renda *per capita* familiar inferior a um quarto do salário mínimo. [...] As restrições da Lei nº 8.742/93 não podem prevalecer diante dos preceitos constitucionais. De início, porque o artigo 203 da Constituição torna sujeitos do direito à Assistência Social todos aqueles que dela necessitarem, e não criou restrições. A restrição [...] quanto à renda *per capita* familiar, que não pode ser superior a um quarto do salário mínimo, é uma exigência que não encontra respaldo constitucional. Ora, exigir que a renda *per capita* não seja superior a um quarto do salário mínimo é, por via transversa, admitir que se pode ter remuneração ou benefício de valor inferior a um salário mínimo.

Santos (2008) acrescenta que mesmo sendo a renda *per capita* familiar superior, poderá o Juiz, em resposta à provocação na Justiça, conceder o benefício se comprovada a necessidade.

Ao apresentar a questão da renda no âmbito da Assistência Social, em sua relação com as normas constitucionais e subordinadas, procuramos evidenciar que esta política integrante da Seguridade Social não é somente tensionada no aspecto econômico e orçamentário, mas também no de legislação (SANTOS, 2008). Desta forma, a construção da democracia e da dignidade da pessoa humana é impactada, também, por disputas de entendimento sobre a legalidade, tanto de ações estatais, quanto de marcos legais instituídos.

O direito socioassistencial de Segurança de Renda e a Política de Assistência Social têm na institucionalidade legal um limitante histórico em seu percurso de construção, afiançamento e solidificação no campo dos direitos. Esse limitante ganhou vulto político quando a Política de Assistência Social teve suas possibilidades delimitadas por relações econômicas, e principalmente ao buscar promover ações e (ou) inações relativas à segurança de renda para a parcela da classe trabalhadora que não se enquadra no perfil de idoso ou deficiente.

Este limitante se evidencia também quando observamos que, diferentemente do ocorrido no âmbito da Política de Saúde, a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ocorreu somente em 2005, muito após a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, aprovada pelo Congresso Nacional com várias modificações do projeto original, e sancionada com alguns vetos pelo presidente da República em 1993.

Assim, entre a aprovação da LOAS e a implementação do SUAS, foram aproximadamente 14 anos, onde a correlação de forças culminou, ainda que tardiamente, favoravelmente no sentido de fortalecimento desta política no âmbito estatal, com a nova Política Nacional de Assistência Social - PNAS aprovada em 2004 e com a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, regulamentado pela Norma Operacional Básica – NOB/SUAS em 2005. A implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS representa a construção de uma unidade nacional à luz de Conferências Nacionais, Municipais, Estaduais e do Distrito Federal (SIMÕES, 2008, p. 307). Outro aspecto observado é que, além dos direitos de segurança de renda previstos na LOAS e no SUAS,

encontramos nas legislações do Programa Bolsa Família regras próprias e específicas que o exclui parcialmente da regência normativa da PNAS. Tais legislações específicas, na prática, resultam que o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS não avalia formalmente o Programa Bolsa Família. A avaliação realizada pela CNAS ocorre de maneira pouco institucionalizada.

Como legalmente não foi instituído para a Seguridade Social um sistema amplo, homogêneo, integrado e articulado de direitos, cada uma de suas políticas (Assistência Social, Previdência e Saúde) foi instituída separadamente. Por conseguinte, os princípios constitucionais como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração¹ se aplicam em diferentes graus e dimensões a cada política e (ou serviço) que compõem a Seguridade Social (BOSCHETTI, 2005).

Semelhante ao movimento histórico que construiu o Sistema Único de Saúde – SUS no Brasil, o Sistema Único da Assistência Social – SUAS, ainda que de forma mais tardia, representa uma série de avanços contra o assistencialismo e o clientelismo, em meio as disputas presentes no processo de consolidação da Assistência Social como uma Política Pública Social e Estatal. Entre esses avanços destacam-se o fortalecimento da estrutura de conselhos e da concepção pública de direito social não contributivo, a ampliação da visibilidade e transparência fortalecidas por meio das regras de transferência de recursos entre os entes federativos, e a extinção da histórica e controversa Legião Brasileira de Assistência Social – LBA.

Logo, os marcos institucionais legais do SUAS, apesar do ranço histórico que os limitam, foram definidos como alicerces do acesso dos usuários às suas necessidades básicas, buscando promover a universalização dos direitos sociais, assim como procuraram estruturar configurações estatais que respondam a contingências sociais. O SUAS, ao se consubstanciar como um fortalecimento da institucionalização

da LOAS, demarca um importante progresso no desenvolvimento da Assistência Social como Política Pública em resposta ao dever Estatal de garantir direitos. Sposati (2008, p. 125) acrescenta que os marcos institucionais legais da Assistência Social:

[...] quebraram a tradicional regulação ad hoc, aquela operada caso a caso pelo ajuizamento individual de técnicos sociais a partir de critérios quase nada publicizados e circunscrita sua concessão ao âmbito interno da instituição; b) introduziu, em contrapartida, a forma pública da regulação social do Estado no acesso de massa a benefícios não contributivos no campo da Assistência Social; c) afiançou a condição de certeza de acesso à atenção de idosos e deficientes.

Destacamos, assim, que limitantes político-legais tencionam a construção do direito à segurança de renda no âmbito da Assistência Social, quando observamos que, apesar do *primado de “a quem necessitar”*, a segurança de renda em suas várias legislações é tendente a incluir apenas aos cidadãos miseráveis com família em condição de miserabilidade. Não basta o requerente ser miserável, é necessário segundo nossa institucionalidade, mostrar a miserabilidade da família, é necessário ser duplamente vitimizado, além da sua, a da sua família (SPOSATI, 2008).

Desta forma, a morosidade de regulamentar práticas estatais impulsiona ou tenciona, no sentido de um (não) fazer perpetuador e estimulador das desigualdades sociais. Mesmo com marcos legais considerados como um avanço político para a materialização dos direitos da classe trabalhadora, esta política é alvo de vários mecanismos de esvaziamento e desvirtuamento, como se observa no fazer legislativo relativo à construção destes direitos.

A estrutura institucional legal (SUAS, LOAS e PNAS) da Política de Assistência Social se propõe a atuar com redes públicas de acesso a direitos sociais que atuam fora da lógica de mercado, articulando as demandas por proteção social. Entretanto, essa institucionalidade está longe de cogitar a erradicação da necessidade de meios institucionais paralelos e privados, sendo que em grande medida o setor privado oferta serviços socioassistenciais financiados com recursos públicos (MONTAÑO, 2005).

¹ As particularidades destes princípios estão nos apontamentos de Boschetti (2003 e 2008).

A garantia da renda familiar *a quem necessitar* é uma experiência em construção, ou seja, um direito em construção, assim como, por paralelismo entendemos que tanto a cidadania, quanto a democracia, são fenômenos plenamente abertos para serem construídos e desenvolvidos. Vale acrescentar que a instituição de marcos legais favoráveis a ampliação da cidadania, historicamente, resultaram da mobilização e pressão dos próprios trabalhadores, disputando espaços de legitimação dos direitos sociais, que são importantes progressos da economia política do trabalho em detrimento da lógica mercantil (COUTINHO, 1997; LIMA et al., 2009).

A concepção de direito na Política Social e na Assistência Social é importante componente das agendas políticas, governamentais e acadêmicas. Com a utilização do conceito de Seguridade Social presente na Constituição Federal de 1988, a concepção de direito no âmbito da Assistência Social fortaleceu-se em torno de um padrão de proteção social que procuraria garantir direitos superando a perspectiva de seguro social. O disposto na Constituição Federal de 1988 define essa política como integrante da seguridade social, indicando-a como uma política de provimento, segurança e vigilância relativa aos direitos sociais.

Podemos destacar algumas das concepções comuns presentes na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, na Política Nacional de Assistência Social de 2004, na Norma Operacional Básica – NOB/SUAS de 2005, e na Lei nº 10.836 de 2004 que institui o Programa Bolsa Família, bastante pertinentes para a análise dessa política:

- Seus marcos se fundamentam na concepção de que os riscos coletivos envolvem uma dimensão social, e que, por serem muito mais amplos que a dimensão individual, não podem ser reduzidos a uma questão exclusivamente de âmbito privado.
- Seus marcos se propõem a reverter paradigmas governamentais tendentes a formas de proteção social individualistas. Resulta disso que essa política procura se assentar na pertinência do nível social das condições de vida, que se materializam de forma eminentemente causal sobre coletividades e indivíduos.
- Seus marcos corroboram a noção de que as desigualdades sociais são determinantes na vulnerabilidade dos indivíduos, apresentando dispositivos que procuram instituir alternativas a modos mercantilizados, filantropos, individualizados ou atomizados de oferta de proteção social, entendendo a existência de certa “primazia” da ordem socioeconômica, política e cultural sobre os indivíduos.

A Constituição de 1988 evidencia a Assistência Social no âmbito da Seguridade Social como um direito não contributivo a quem dela necessitar, entretanto, não explicita sua operacionalização, na medida em que a integração prevista entre a Seguridade Social e a Assistência Social não poderia jamais, se restringir apenas a um orçamento unificador, se ausentando da exigência de uma gestão unificada (VIANNA, 1998). Cabe ainda acrescentar que a análise desta política social tão só a partir do aparato burocrático do Poder Executivo é bastante reducionista, visto que é no Poder Legislativo que os direitos são delineados e reconhecidos a partir da vigência das leis, e também é, por sua vez, no Poder Judiciário que os direitos de cidadania se confirmam ou não no reconhecimento da violação de direitos do cidadão ou da omissão do Estado em sua prática (SPOSATI, 2007).

A concepção de direito presente nos marcos legais da Política de Assistência Social exprimem germinações ideológicas favoráveis à classe trabalhadora. Por conseguinte, entende-se que é possível construir caminhos para a ampliação da cidadania no capitalismo, ou seja, para a ampliação da garantia de direitos civis, políticos e sociais. Esta ampliação da cidadania não encontra identificação com o que a tradição marxista chama de “Reino da Liberdade”, mas é considerada como uma mediação possível no percurso de transformação da sociedade. Isto porque o “reino da liberdade” é entendido como a situação social onde o trabalho deixa de ser determinado por necessidade e por utilidade exteriormente imposta por natureza, e na realidade, quando a situação social permitir o livre desenvolvimento de cada indivíduo como condição para o livre desenvolvimento de todos (MARX, 1980).

Com efeito, as potencialidades transformadoras da concepção de direito da Política de Assistência Social sairão da condição de potencial para ingressar na condição de material quando a participação for a tônica de seu desenvolvimento ou em outra perspectiva quando a cidadania for entendida como fenômeno a ser ampliado de forma exceder os limites das liberdades individuais.

Especificidades do Direito Socioassistencial de Segurança de Renda

Na Política Nacional de Assistência Social - PNAS, a concepção de direitos socioassistenciais se fundamentam nas noções de segurança e proteção. A segurança e a proteção, nos marcos desta política, têm o significado de procurar afiançar impedimentos a agressões e precarizações ou garantir limites as privações possíveis de ocorrerem, deteriorando uma dada condição (SPOSATI, 2007).

O conceito de insegurança de renda ganha relevância na medida em que guarda correspondência com a situação real da classe trabalhadora. Neste sentido, entende-se por insegurança de renda as agressões, as precarizações e as privações advindas pela ausência de mecanismos reais que materializem a garantia presente ou futura da segurança de renda. O conceito de insegurança de renda, quando utilizado explícita ou implicitamente, é um importante pressuposto de diversas práticas sociais, econômicas e (ou) governamentais. Tal conceito é importante, pois dele derivam diversos discursos, previsões de sua dinâmica e práticas interventivas da realidade. Por outro lado, na medida em que se identifica o fenômeno da insegurança de renda como um fenômeno de precariedade das relações sociais, imerso em determinantes relações de produção e consumo de mercadorias, é possível notar que a operacionalização do conceito muitas vezes encontra-se distanciado das necessidades humanas básicas da classe trabalhadora.

Mesmo que os marcos legais da intervenção Estatal identifiquem a insegurança de renda como um fenômeno a ser enfrentado, gerenciado e digno de transformação, o Estado permanece em um contexto de divisão e disputa entre a perspectiva individualista–focalista–restritiva de serviços e a perspectiva da garantia de direitos, que procura fortalecer mecanismos de resistên-

cia na tentativa da diminuição das desigualdades sociais, no qual, [...] está imbricado na concentração de renda, da propriedade e do poder, que são o verso da violência, da pauperização e das formas de discriminação ou exclusão social (IAMAMOTO, 2001, p.59).

A gestão e o enfrentamento da insegurança de renda pelo Estado estão vinculados constitucionalmente a Assistência Social, destacando-se a Lei nº. 8.742/93 e a Resolução nº. 145/2004. Cabe ressaltar, que a gestão e o enfrentamento no plano formal são regidos pelos princípios da universalidade do acesso e da dignidade da pessoa humana, mediante, também, os objetivos constitucionais de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, e construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Os arranjos da gestão e intervenção da PNAS objetivam estabelecer os direitos socioassistenciais em função das seguintes seguranças: 1. **Segurança de renda**, cujo objetivo é garantir que todo cidadão brasileiro, *independentemente de ter vínculos ou não com trabalho*, tenha acesso à provisão de uma forma monetária que garanta sua sobrevivência, como no caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã; 2. **Segurança de acolhida**, que visa à garantia do Estado ao direito dos cidadãos de atendimento para obter informações sobre direitos e como acessá-los, operando com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário, e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade; 3. **Segurança do convívio**, que tem por foco a garantia do direito constitucional à convivência familiar e à proteção à família, supondo a não aceitação de situações de reclusão ou de situações de perda das relações, entendendo que é próprio da natureza humana o comportamento gregário, estimulando o sentimento de pertença e coletividade, e ressaltando as dimensões multiculturais, intergeracionais, interterritoriais, intersubjetivas na perspectiva do direito ao convívio.

Com vistas a implementar a PNAS e definir diretrizes de gestão da proteção social no âmbito dos direitos socioassistenciais, foi editada por diversos órgãos do Governo Federal a Resolução

nº 130 de 15 de julho de 2005, que foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Destaca-se que a Resolução nº 130/2005, intitulada de Norma Operacional Básica – NOB/SUAS é uma portaria, no entanto, em virtude de ter sido aprovada pelo CNAS, ganha força legal de estatura semelhante a própria PNAS.

Desta forma, a NOB/SUAS, como um instrumento jurídico-institucional explicita **cinco tipos de seguranças** legitimadas como direitos socioassistenciais passíveis de intervenção pelas organizações da Assistência Social: **1. Segurança social de renda**; 2. Segurança de acolhida; 3. Segurança de convívio; 4. Segurança de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; 5. Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais. E conforme estabelece a Norma Operacional Básica (BRASIL, 2005, p.91):

A segurança social de renda, de competência da Assistência Social é operada por meio da concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, com presença (ou não) de contrato de compromissos; e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos **não incluídos no sistema contributivo de proteção social**, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo da vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

As diferenças entre os tipos de direitos socioassistenciais definidos pela PNAS e os definidos na NOB/SUAS não interferem na especificação do que é a segurança de renda. Pelo contrário, sua reiteração neste instrumento jurídico-institucional é mais uma evidência do processo de adensamento jurídico da construção da segurança de renda como um direito socioassistencial.

Antonio Claret Campos Filho² (2007, p.225) aponta com precisão a problemática sobre a competência de gestão e operação da segurança de renda:

Embora, conceitualmente, os programas de transferência de renda, dado seu caráter não

contributivo, sejam inseridos no campo da Assistência Social, isso não significa que haja consenso quanto à responsabilidade pela gestão dos programas de transferência de renda com condicionalidades, em particular o Programa Bolsa Família, em primeiro lugar, pela origem e disseminação de tais programas na área da Educação. Outras áreas também postulam a titularidade desses programas, como a Saúde – principalmente pelo histórico de implementação do Bolsa Alimentação – e a emergente área da Segurança Alimentar – especialmente com a visibilidade política a ela dada pela estratégia do Fome Zero. Nos municípios, a maior parte dos gestores do Bolsa Família são ligados à Assistência Social, embora haja uma presença, não desprezível, de outras áreas, principalmente da Educação. Alguns municípios atribuem a responsabilidade pela gestão do programa diretamente à área de governo ou ao gabinete do prefeito, reconhecendo sua importância e seu caráter intersetorial. Por outro lado, os defensores da renda de cidadania não consideram pertinente situar o PBF na área da Assistência Social, pois a transferência de renda deveria ser aplicada a todos os membros da comunidade política – como a própria denominação indica – e não apenas “aos que dela necessitarem”.

No entanto, para além da demarcação inscrita na PNAS e na NOB/SUAS, a segurança de renda insere-se como um direito social enumerado e designado, tanto pela Constituição Federal de 1988, quanto pela LOAS. Apreende-se, também, que estes quatro marcos elegeram como **prioridade** para a implementação da segurança de renda os idosos e as pessoas com deficiência, mas não excluíram em suas determinações e princípios gerais que:

- A garantia da segurança de renda não contributivos é uma das responsabilidades da proteção social oferecida pela Política de Assistência Social.
- Mesmo que sejam eleitos como prioritários, os idosos e os deficientes, a segurança de renda é direito de todos independentemente do valor do salário mínimo ou da inserção laboral.
- Mesmo que a segurança de renda não objetive contemplar a cobertura de todas as necessidades sociais básicas, por sua vez, constitui-se como consignação de dignidade de sobrevivência.

² Tese de Doutorado orientada pela Dra. Jeni Vaitsman, apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública em agosto de 2007, intitulada *Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades*, vinculada a Fundação Oswaldo Cruz.

A segurança de renda é integrante das políticas públicas da Seguridade Social. No entanto, para fins de determinação conceitual, quando materializada de forma não contributiva, será afeita à Política de Assistência Social que almeja proteger e assegurar os direitos socioassistenciais, independentemente da intersectorialidade e da intergestão. Por conseguinte, quando for materializada de forma contributiva, será afeita a Política de Previdência Social. Assim, de forma geral, é possível demarcar as transferências monetárias como direitos socioassistenciais nos marcos institucionais, políticos e jurídico-regulatórios, por meio da análise do princípio da contributividade, que define no âmbito da seguridade social se é uma intervenção da Assistência Social ou da Previdência Social. Ressalta-se que a intervenção estatal no âmbito do direito socioassistencial de segurança de renda, com característica não contributiva, e por isso de responsabilidade da Política de Assistência Social, é realizada tendo como público alvo as pessoas em situação de vulnerabilidade, independentemente de serem considerados os aptos e (ou) com possibilidade de disputar renda no mercado de trabalho.

Corroborando com a explicitação presente na PNAS e na LOAS, assume-se que estes marcos assumem um caráter civilizatório tendente garantir direitos sociais, funcionando também, como uma explicitação formal que estabelece o dever estatal de promover a universalização dos direitos socioassistenciais e de ampliar as garantias de cidadania. Ao se contrapor esses parâmetros de entendimento e conceituação com a realidade, pode-se delimitar de forma mais detalhada a situação da segurança de renda, entre tendências e tensões advindas do mercado de trabalho e da distribuição de renda em geral. Entretanto, ainda que os marcos institucionais e de legislação demonstrem um caráter progressista no sentido da garantia dos direitos sociais, vários limites e contradições aparecem no horizonte.

Para analisar as intervenções governamentais no sentido de promover o direito socioassistencial de segurança de renda são identificados como ofertas estatais que atendem sua caracterização: Benefício de Prestação Continuada - BPC, Renda Mensal Vitalícia - RMV, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Agente Jovem, Programa Bolsa Escola - BES,

Programa Bolsa Alimentação - BAL, Auxílio-Gás, Programa Cartão Alimentação - PCA e Programa Bolsa Família -PBF³. Estes programas governamentais listados são apreendidos como integrantes de um escopo de ações que visa ao direito socioassistencial de segurança de renda. Esta vinculação conceitual visa distanciar-se da concepção de “transferência de renda” que em geral aparece discursivamente dissociada dos embates políticos e teoricamente em oposição ao posicionamento referenciado pela defesa da ampliação direitos de cidadania e da garantia das necessidades humanas básicas.

No marco teórico e conceitual dos direitos sociais utiliza-se a concepção da segurança de renda como um direito socioassistencial, por permitir uma aproximação mais adequada ao debate referenciado nas configurações coletivas da classe trabalhadora. Muitas vezes, a referência do conceito de “transferência de renda” está associado a resultados suavizadores dos efeitos das diferenças de classe, encerrando seu debate preferencialmente nas condições sociais e econômicas em uma perspectiva focada em indivíduos. A concepção de direito socioassistencial de segurança de renda alinha-se com a aproximação aos sentidos e configurações coletivos e de classe. Já a concepção de “transferência de renda” é usada nos sentidos mais diversos na literatura científica, correndo o risco de nivelar todos os cidadãos jurídica e simbolicamente, legitimando muitas vezes diversas formas metodológicas e (ou) ideológicas de individualismo.

Alguns movimentos conceituais e institucionais importantes podem ser captados, também, por meios dos últimos Planos Plurianuais – PPA do Governo Federal e das Leis Orçamentárias Anuais – LOA, que são os principais instrumentos de coordenação, da intervenção, implementação e planejamento governamental de curto e médio prazo, apontando definições e os direcionamentos das ações do Governo Federal em prol dos direitos socioassistenciais. De todos os programas governamentais instituídos no sentido de implementar o direito socioassistencial de segurança de renda, de 1974 até os

³ O Programa Bolsa Escola - BES, o Programa Bolsa Alimentação - BAL, o Auxílio-Gás, e o Programa Cartão Alimentação – PCA foram unificados no Programa Bolsa Família – PBF no governo Lula a partir de 2004.

programas contemporâneos, apenas a Renda Mensal Vitalícia – RMV e o Benefício por Prestação Continuada – BPC foram instituídos com o benefício vinculado a 1 salário mínimo mensal. Para todos os outros programas, os valores dos benefícios socioassistenciais não ultrapassam nem mesmo a 50% do valor do salário mínimo. A partir desse parâmetro podemos definir o BPC e o RMV como programas de **1º geração** da garantia da segurança de renda.

Por conseguinte, podemos definir como programas de **2º geração** da garantia da segurança de renda: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Agente Jovem, Programa Bolsa Escola - BES, Programa Bolsa Alimentação - BAL, Auxílio-Gás, Programa Cartão Alimentação - PCA e Programa Bolsa Família - PBF. Os programas de 2º geração, ao se proporem a promover a garantia do direito socioassistencial de segurança de renda, foram concebidos com público alvo e valores por beneficiário tendencialmente minimalistas e restritivos do ponto de vista dos direitos, como pode ser observado nas especificações que se seguem.

O *Renda Mensal Vitalícia* - RMV tinha por finalidade assegurar às pessoas com 70 anos ou mais e às pessoas com invalidez o benefício à renda mensal vitalícia instituída pela Lei 6.179/74. Seu público alvo eram as pessoas com 70 anos ou mais e pessoa com invalidez, desde que tenham contribuído com a Previdência, no mínimo por 12 meses ou tenham exercido atividade remunerada anteriormente não coberta pela Previdência Social, por mais de 5 anos. Foi extinto desde 1/1/1996, quando entrou em vigor a concessão do BPC. No entanto, os benefícios foram mantidos com base no pressuposto do direito adquirido.

O *Benefício por Prestação Continuada* – BPC tem por finalidade assegurar renda mensal à pessoa idosa com 65 anos ou mais e à pessoa com deficiência incapacitante para o trabalho e para a vida independente e *que não possua meios de prover sua manutenção nem tê-la provida por sua família, de modo a ampliar a cidadania dessas pessoas*. Seu público alvo são as pessoas idosas com 65 anos ou mais e as pessoas com deficiência incapacitantes para o trabalho e para a vida independente. Em ambos os casos, a renda familiar per capita deve ser inferior a ¼ do salário mínimo. Suas principais

regulamentações são a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, nº. 8.742/1993; os artigos arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988; a Lei nº 10.741/2003; e resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social.

O marco inicial dos programas de 2ª geração foi o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* – PETI, que tem por finalidade retirar crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos da prática do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. Tem por público alvo crianças e adolescentes com idade inferior a 16 (dezesseis) anos em situação de trabalho, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. Seu benefício para Famílias na área urbana é de R\$ 40,00 mensais por criança ou adolescente e para famílias na área rural de R\$ 25,00 mensais por cada criança ou adolescente. Suas principais regulamentações são a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, nº. 8.742/1993; os artigos arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988; o Estatuto da Criança e Adolescente Lei nº. 8069/1990; e portarias ministeriais.

O *Agente Jovem* tem por finalidade resgatar jovens em situação de risco social, objetivando sua reinserção no sistema educacional e sua iniciação no mercado de trabalho e favorecendo a transformação social de sua comunidade. Seu público alvo são os jovens de 15 a 17 anos de idade em situação de vulnerabilidade social. Tem benefício mensal estipulado em R\$ 65,00. Suas principais regulamentações são a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, nº. 8.742/1993; os artigos arts. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988.

O *Bolsa Escola* tinha por finalidade garantir renda mínima a famílias carentes que tivessem filhos entre seis e quinze anos matriculados e frequentando o ensino fundamental, contribuindo para a redução da repetência e da evasão escolar. Seu público alvo era famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 e com crianças e/ou adolescentes em idade escolar, entre 7 e 15 anos. Seus benefícios mensais eram estipulados em R\$ 15,00 por cada criança ou adolescente, e limitado a três benefícios por família. Suas principais regulamentações eram o art. Nº 227 e Emenda Constitucional Nº 31, de 13/12/2000 da Constituição Federal de 88; o Estatuto da Criança e Adolescente Lei nº. 8069/1990; a Lei

10.219/2001; e o Decreto nº. 38 de 28/05/2001.

O *Bolsa Alimentação* tinha por finalidade combater a desnutrição e promover as condições de saúde de crianças, gestantes e nutrizas. Seu público alvo eram as famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 com presença de gestantes, nutrizas e crianças ente 0 e 6 anos e onze meses de idade. Seu benefício mensal estipulado era de R\$ 15,00 por cada criança, limitado a três benefícios por família. Suas principais regulamentações são a Medida Provisória nº. 2.206 de 10/08/2001; e o Decreto presidencial nº. 3.934 de 20/09/2001.

O *Auxílio Gás* tinha por finalidade Subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo - GLP (gás de cozinha) às famílias de baixa renda. Seu público alvo eram as famílias com renda mensal per capita até meio salário mínimo e que fossem integrantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal ou seja beneficiária do programa “Bolsa Escola” ou “Bolsa Alimentação”. Seu benefício estipulado era de R\$ 15,00 a cada dois meses para a família. Suas principais regulamentações eram a Lei nº 10.453/2002; o Decreto nº 4.102 de 24/01/2002; e o Decreto nº 6.392 de 12/03/2008.

O programa *Cartão Alimentação* tinha por finalidade o fornecimento de recursos financeiros que devem ser utilizados na compra de alimentos, visando melhoria na qualidade de vida da comunidade. Seu público alvo eram as famílias com renda familiar per capita de até meio salário mínimo. Seu benefício estipulado era de R\$ 50,00 mensais pagos à família. Suas principais regulamentações eram a Lei nº 10.689/2003; e o Decreto nº 4.675, de 16/04/2003.

O *Bolsa Família* - PBF tem por finalidade melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres por meio de transferência direta de renda. Seu público alvo são as famílias em situação de pobreza com renda per capita mensal de R\$ 60,00 a 120,00 e extrema pobreza com renda per capita mensal de até R\$ R\$ 60,00. Seus benefícios mensais são de R\$ 58,00 da parte básica acrescida de parte variáveis de R\$ 18,00, limitado ao acréscimo de três benefícios variáveis por família. Suas principais regulamentações são a Lei nº 10.836/ 2004; o Decreto nº.5.209 de 17/09/2004; o Decreto nº 6.135, de 26/06/2007; o Decreto nº 6.157 de 16/07/2007; e Decreto nº 5.749 de 11/04/2006. A

partir da instituição do Programa Bolsa Família – PBF, foram extintos no plano federal o Programa Bolsa Escola - BES, o Programa Bolsa Alimentação - BAL, o Auxílio-Gás, e o Programa Cartão Alimentação – PCA.

Este escopo de programas governamentais compõe a reposta estatal federal frente à construção política e institucional do direito socioassistencial de segurança de renda, se diferenciando de outras ações estatais por sua concepção e sentido, com efeito, por não terem vinculação explícita com a inserção laborativa e profissional. Desta forma, com base nas características delimitadas, não integram o conceito de direito socioassistencial de segurança de renda as intervenções estatais como o seguro-desemprego, os fomentos na forma de bolsas para professores universitários e/ou atletas e estudantes, as pensões, e as aposentadorias.

Cabe ressaltar o movimento de expansão e de unificação de alguns dos programas relativos ao direito socioassistencial de segurança de renda. A primeira constatação é que o processo de unificação ocorreu no sentido de unificar e expandir prioritariamente aqueles programas que apresentavam mais condicionalidades e restrições ao seu acesso. A segunda é que o processo de unificação não ocorreu no sentido de uniformizar as transferências tendo como referência os benefícios com valores mais elevados. A unificação ocorreu com os programas de valores mais restritos, ou seja, prioritariamente entre os de segunda geração, caminhando, nesta dimensão, na contramão da ampliação da cidadania.

A Lei Nº. 10.836/2004 estabelece que o programa Bolsa Família tenha por finalidade unificar procedimentos de gestão e execução de ações governamentais federais de transferência de renda, especialmente do *Bolsa Escola*, do *Bolsa Alimentação*, do Programa *Auxílio-Gás*, do programa *Cartão Alimentação*, e do *Cadastramento Único* do Governo Federal. Fora o programa do *Cadastramento Único* do Governo, todos os outros programas foram considerados remanescentes, uma vez que a estratégia adotada a partir de 2004 foi uma expansão concentrada no programa Bolsa Família. Esta concentração acontece no sentido de focar prioritariamente nas famílias ao invés dos indivíduos, aumentando também a capacidade governamental de realizar

cobranças das condicionalidades estabelecidas. A relevância orçamentária dos programas remanescentes permaneceu até o ano de 2007, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Evolução orçamentária do Programa Bolsa Família e Remanescentes

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Orçamento do Bolsa Família	0	0	570	3.791	5.691	7.524	8.965
Orçamento dos Remanescentes	408	2.256	2.636	1.752	1.088	297	54

Fonte: BRASIL, 2008.

Elaboração: MDS, 2008.

Observação: Valores nominais⁴ em milhões de reais.

Pode-se localizar que, nas últimas duas décadas, a concepção de proteção social na agenda pública assumiu certa polissemia, passando a ser utilizada tanto para serviços e benefícios assegurados, juridicamente de forma mais estável, como direitos, quanto para uma gama de programas e ações dirigidos ao enfrentamento de diferentes níveis de privação, risco e vulnerabilidade, prestados por tipos diversos de instituições, públicas ou privadas (VAITSMAN et al., 2009, p.732).

A presença na agenda pública dos direitos socioassistenciais ampliou a relevância de suas dimensões política, econômica e simbólica. Ao dar visibilidade política a milhões de famílias pauperizadas, a alta desigualdade e a insegurança de ter acesso a proteção social são reveladas como um contraponto para o debate na agenda pública sobre as condições da intervenção social governamental. Certamente, os efeitos redistributivos, institucionais, políticos e simbólicos das políticas assistenciais têm limites para a redução das diferentes formas de pobreza, desigualdade e exclusão da sociedade brasileira (VAITSMAN et al., 2009, p. 740).

A intervenção governamental de benefícios e serviços no âmbito da Assistência Social, enquanto direitos socioassistenciais, coloca a situação precária da vida do conjunto da população

na agenda pública brasileira, e de forma tardia se compararmos com a presença relevante desse debate nos países de sistemas de bem-estar mais antigos (VAITSMAN et al., 2009, p. 740).

A visibilidade política é também um desafio para o processo de funcionamento das Conferências e do Conselho no âmbito da Assistência Social, tendo em vista os desencadeamentos da implementação e expansão em todo o país dos direitos socioassistenciais.

A Assistência Social no Brasil não era considerada direito do cidadão e dever do Estado antes da Constituição de 1988, e após esse período, ganhou um novo *status*, saltou em qualidade, não só saiu da abominável condição de anti-direito, mas revolucionou o pensamento *juspolítico* – jurídico e político –, exigindo também redefinições legais, teóricas e filosóficas que lhe conferiram um paradigma próprio, antes inexistente, contribuindo também para a ampliação do catálogo de direitos no País (PEREIRA, 2007, p. 65).

A concepção dos direitos socioassistenciais como um dever estatal implica considerar um Estado Social de Direito, com responsabilidades delegadas pela sociedade no curso do desenvolvimento da democracia e cidadania (PEREIRA, 2007). O que não impede também de se considerar que seu desenvolvimento está envolto de lutas por liberdade e justiça social, no qual a redução da insegurança social é uma de suas principais funções (PEREIRA, 2007).

Ocorre que, particularmente no caso dos direitos socioassistenciais, há uma forte tradição histórica que impulsiona tendências e tensões no escopo de atuação estatal. Estas tradições tencionam, por exemplo, em dualidades conceituais como: Focalização-universalização; Dever do Estado-Dever do Cidadão; Benefício-Direito; corroborando em variados graus para que se *ofusque* alguns avanços e sentidos pró-ampliação da cidadania presente nas determinações constitucionais e infraconstitucionais.

Para pesquisas posteriores fica o exame sobre as consequências para o direito socioassistencial de segurança de renda, com

⁴ A opção por utilizar valores nominais não acarreta em prejuízo da análise. Esta opção foi adotada para que fosse possível utilizar as fontes divulgadas pelo Governo Federal e por isso facilitar o debate a partir das fontes publicadas de seus órgãos executores. Outra fonte possível de ser utilizada são os dados apresentados pelo Senado Federal no sítio http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado.

a aplicação da Lei nº 12.435/2011, que entrou em vigor no dia 07/07/2011. Esta lei, intitulada “Lei do SUAS”, aponta no sentido de elevar a abrangência dos conceitos do grupo familiar e do conceito de deficiência, permitindo e possibilitando a tendência de elevação do quantitativo de concessões do benefício de prestação continuada. Isto ocorre em grande medida pelo disposto na Lei nº 12.435/2011, que deixa de exigir para a concessão deste benefício a incapacidade permanente para a vida independente e para o trabalho. Corroborando com a perspectiva deste artigo, a Lei do SUAS apresenta a tendência de fortalecer as prerrogativas institucionais da Política da Assistência Social e do direito socioassistencial de segurança de renda, consoante com a defesa presente em amplo espectro de trabalhadores e pesquisadores do campo: *pela universalização da Seguridade Social e instituição da Política de Assistência Social como Política Pública, que assegure benefícios e serviços de maneira digna, justa, igualitária, com qualidade, participação e controle da sociedade civil e responsabilidade do Estado.*

Referências

- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.
- _____. O SUAS e a Seguridade Social In: **Cardernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.** n. 2: Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.
- _____. Seguridade Social 20 Anos Depois: Caminhos do Desmonte. In: ANFIP. (Org.). **20 Anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafios da Seguridade Social.** Brasília: ANFIP, V. 1, 2008.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social,** versão final. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, julho de 2005.
- _____. **Financiamento da Assistência Social no Brasil:** relatório de monitoramento – 2007. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2008.
- CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades.** Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública / Fundação Oswaldo Cruz. Agosto de 2007.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. In: **Praia Vermelha – Estudos de Política e Teoria Social.** Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1997.
- _____. **Contra a corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas de welfare state. **Revista Lua Nova,** São Paulo, n. 24, 1991.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- LIMA, Rita de Cássia Gabrielli Souza et al . A construção do direito à saúde na Itália e no Brasil na perspectiva da bioética cotidiana. **Saúde Soc.,** São Paulo, v. 18, n. 1, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20 mai. 2009.
- MARX, Karl. **O Capital.** Crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social.** Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- MOTA, Ana Elizabete. **O mito da Assistência Social.** São Paulo: Cortez, 2008.
- PEREIRA, Potyara A. P. As interfaces da Assistência Social: destaque à relação com a política de transporte. **Revista Ser Social,** Brasília, n. 12, Jan./Jun., 2003.
- _____. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **SER Social,** Brasília, n. 20, Jan./Jun., 2007. Disponível em: <http://www.red.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/251/1624>. Acesso em: 15 jan. 2011.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- SANTOS, Marisa Ferreira. Benefício de Prestação Continuada e Proteção Social no Brasil – limites e perspectivas. In: SPOSATTI, Aldaiza (Org.). **Proteção Social de Cidadania: Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal.** 2. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito de Serviço Social**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A assistência social no Brasil – 1983-1990**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 68, 2001.

_____. Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10, Jul./Dez., 2007.

_____. Benefício de Prestação Continuada como Mínimo Social. In: _____. (Org.). **Proteção Social de Cidadania – Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2008.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: Focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete (Org.). **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, Jun., 2009.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1998.