

A Ação do Estado na Assistência Social às Famílias com Crianças e ou Adolescentes no Brasil em relação à Europa e à América Latina

The Action of the State in Social Assistance to families with Children and or Adolescents in Brazil in Relation to Europe and Latin America

Rosilene Marques Sobrinho de França*
Maria D'Alva Macedo Ferreira**

Resumo: O artigo examina a ação do Estado na Assistência Social às famílias com crianças e adolescentes no Brasil em relação aos contextos europeu e latino-americano, objetivando apreender as perspectivas e os limites da efetivação dos direitos infantojuvenis na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Com base no método Hermenêutico Dialético, tendo como base estudo bibliográfico e documental, as discussões apontam que nos sistemas protetivos mais consolidados do contexto europeu, a Assistência Social apresenta-se complementar e residual, e, que, em países latino-americanos, a exemplo do Brasil, caracterizados pela presença de um capitalismo tardio, tem sido demandada uma centralidade da referida política pública na identificação e no atendimento das vulnerabilidades, dos riscos e das violações a direitos que, muitas vezes, ficam sem respostas, diante da fragilidade do sistema protetivo. Apesar de terem sido observadas alterações nos padrões da política de Assistência Social brasileira na proteção à infância e à adolescência pós-Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e SUAS (2005), o sistema protetivo não tem sido capaz de alterar as históricas desigualdades que estão na base dos problemas que afetam a infância e a adolescência.

Palavras-chave: Estado. Família. Assistência Social. Infância. Adolescência.

Abstract: The article examines the State's action in Social Assistance to families with children and adolescents in Brazil in relation to the European and Latin American contexts, aiming at apprehending the perspectives and limits of the effectiveness of children's rights in the perspective of the Unified Social Assistance System. Based on the Dialectical Hermeneutic method, based on a bibliographical

* Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI); Mestre e Doutora em Políticas Públicas (UFPI); Especialista em Direito e Processo Civil pela Universidade Católica Dom Bosco/MG e em Gestão de Cidades pela Fundação Getúlio Vargas/RJ; Graduada em Serviço Social, Direito e História; pesquisadora membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, Adolescência e Juventude e do Núcleo de Pesquisa sobre Questão Social e Serviço Social. E-mail: rosilenemarquessobrinho@gmail.com.

** Orientadora da pesquisa. Professora adjunta nível IV do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí; Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC); pesquisadora membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, Adolescência e Juventude e do Núcleo de Pesquisa sobre Questão Social e o Serviço Social. E-mail: mdalvaferreira@uol.com.br.

and documentary study, the discussions point out that in the most consolidated protection systems of the European context, Social Assistance is complementary and residual, and that in Latin American countries, for example of Brazil, characterized by the presence of a late capitalism, has been demanded a centrality of this public policy in the identification and the attendance of the vulnerabilities, the risks and the violations to rights that, many times, are left unanswered, due to the fragility of the protection system. Although changes in the patterns of the Brazilian Social Assistance policy in the protection of children and adolescents after the Federal Constitution of 1988, the Statute of the Child and the Adolescent (1990) and SUAS (2005), have been observed, the protection system has not been able of changing the historical inequalities that underlie the problems that affect childhood and adolescence.

Keywords: State. Family. Social Assistance. Childhood. Adolescence.

Recebido em: 08/11/2015. Aceito em: 26/04/2017

Introdução

O artigo com o tema “A ação do Estado na Assistência Social às famílias com crianças e adolescentes no Brasil em relação à Europa e à América Latina” tem como objetivo examinar o conjunto de ações desenvolvidas para estes segmentos sociais no âmbito da referida política pública pós-Constituição Federal de 1988, no Brasil, traçando algumas aproximações em relação aos contextos europeu e latino-americano, verificando os seus desdobramentos em relação à efetivação de direitos infantojuvenis.

O presente trabalho é resultado de pesquisa de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Com base no método Hermenêutico Dialético¹, utilizou-se de estudo bibliográfico e documental, objetivando compreender as principais questões teórico-metodológicas (JAPIASSU, 1994).

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) adotaram os conteúdos da doutrina da proteção integral, tendo como base as discussões e os pactos internacionais decorrentes da Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959). Nesse sentido, considerando que os direitos infantojuvenis têm sido

defendidos a partir dessa esfera internacional, analisar-se-á a atuação estatal em alguns países europeus que apresentam sistemas protetivos caracterizados por Esping-Andersen (1991) a partir das seguintes tipologias: Regime Liberal, Regime Conservador e Regime Social-Democrata. Em relação ao contexto latino-americano, examinar-se-á a classificação apresentada por Franzone (2007) pós-ajuste neoliberal (Estatual Produtivista, Estatal Protecionista e Informal Familista), visando apreender as perspectivas e os limites da ação do Estado junto às famílias de crianças e de adolescentes.

A ação do Estado a famílias com crianças e/ou adolescentes no contexto europeu.

O modelo assistencial tem suas origens na Lei dos Pobres na Inglaterra, sendo que a proteção social baseada na lógica do seguro teve maior concretude a partir da Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, a ação do Estado é caracterizada por um aparato protetivo por meio de programas, projetos, benefícios e serviços junto a indivíduos e a famílias que apresentam incapacidade temporária ou definitiva de prover a sua subsistência diante de contingências econômico-sociais. Desse modo, a intervenção estatal no âmbito das relações econômico-sociais com apoios em situações de velhice, de invalidez, de doença, dentre outros, representou um afastamento das diretrizes eminentemente liberais

¹ Em conformidade com Grondin (1999), a Hermenêutica, como ciência, trabalha com a interpretação, sendo utilizada durante muito tempo no âmbito teológico, filosófico e jurídico (BRITO et al., 2007, p. 4).

(RAWLS, 2003), buscando assegurar os direitos sociais de cidadania (MARSHALL, 1967).

O referido contexto alterou as ações do poder público e sua forma de atuação junto aos indivíduos, notadamente no que se refere à autorregulação e à ampliação dos compromissos e das responsabilidades do Estado, ao associar as diretrizes do capitalismo e da democracia e prever a garantia de direitos fora do mercado (OFFE, 1984). Nesse sentido, pode-se ressaltar a presença de um importante vínculo entre capital, trabalho e política social, considerando que a atuação do Estado ocorre num processo contínuo de estruturação das bases de sustentação do sistema capitalista, em face das contradições e das exclusões, promovendo a reprodução da força de trabalho e garantindo a produção e o consumo (O'CONNOR, 1977).

No final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, foram implantadas as bases do Estado de bem-estar social com base em um reformismo estatal, contexto em que a garantia de direitos torna-se um elemento importante na organização política e econômica dos países capitalistas ocidentais, notadamente na Europa, vigorando até a crise desse modelo diante do acolhimento das diretrizes neoliberais², com corte nos gastos sociais e amplo cronograma de privatizações.

Para Esping-Andersen (1991), o Estado de bem-estar social pode ser agrupado em três regimes: Liberal, Conservador e Social-Democrata. No Regime Liberal, há prevalência da proteção social focalizada nas situações de pobreza, com transferências universais bastante reduzidas e com planos de Previdência Social e benefícios voltados para trabalhadores, notadamente de baixa renda. Adequam-se, a esse modelo, as estratégias implementadas nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália. No

Regime Conservador, implantado na Áustria, na França, na Alemanha e na Itália, pode-se apreender um corporativismo estatal, com oferta subsidiária de apoio à família (creche, auxílio-maternidade, dentre outros serviços). Já no Regime Social-democrata, a social-democracia apresentou-se como diretriz da reforma social, com predominância dos princípios de universalização e de desmercadorização, visando o estabelecimento de um Estado de bem-estar social capaz de promover a igualdade, com melhores padrões de qualidade e de ações voltadas tanto para o mercado quanto para a família.

Nos países de Regime Social-Democrata, existe uma boa cobertura protetiva, sendo que a ação do Estado na Assistência Social às famílias com crianças e/ou adolescentes é exercida de forma residual, considerando que o percentual que realmente recebe benefícios focalizados é pequeno e os programas socioassistenciais estão, principalmente, cobrindo falhas deixadas pela rede de segurança social (IMMERGUT, 1992; COMISSÃO EUROPEIA, 2011), dando assistência a famílias de baixa renda que continuam em situação de pobreza.

Levando-se em conta as diferenciações e as especificidades dos regimes supracitados, de modo geral, a ação do Estado na Assistência Social a famílias com crianças e/ou adolescentes é exercida de forma residual, quando não é possível atendê-las por meio de ações contributivas.

Tabela 1 – Cobertura dos programas focalizados de Assistência Social na Europa – Período 1980-1999

| | Bélgica | França | Alemanha | Holanda | Portugal | Suécia | Reino Unido |
|------|----------------------------------------------|--------|----------|---------|----------|--------|-------------|
| | Proporção de Assistência Social (percentual) | | | | | | |
| 1980 | 1,5 | - | 0,9 | 1,2 | | 0,2 | 3,5 |
| 1985 | 1,7 | - | 1,7 | 1,6 | | 0,5 | 7,8 |
| 1990 | 2,1 | 1,2 | 2,1 | 1,5 | | 0,5 | 7,0 |
| 1995 | 2,5 | 2,3 | 2,2 | 1,4 | 5,7 | 1,1 | 10,5 |
| 1999 | 2,5 | 2,8 | 2,2 | 3,2 | | 1,1 | 9,2 |

Nota: os números referem-se à população entre 15 anos de idade e com idade de se aposentar.
Fonte: Gassmann e Desczka (2003) e Farinha (2001)

Fonte: Gassmann; Desczka, 2003; Farinha, 2001 apud Neubourg; Castonguay; Roelenp, 2005, p. 15.

A Tabela 1 mostra que, de modo geral, houve um crescimento das ofertas de Assistência Social na Europa nas décadas de 1980 e 1990. Contudo, em tempos neoliberais, existem pressões políticas no sentido da reforma de seus sistemas protetivos, no que se refere à redução do tempo de permanência de beneficiários em

² O livro "O caminho da servidão", de Friedrich Hayek, é considerado um dos marcos de defesa do neoliberalismo. Contudo, os ajustes neoliberais somente ocorreram na Europa a partir da década de 1980, contexto em que se observa uma maior integração econômica, política, social e cultural decorrente do processo de globalização (ANDERSON, 1996).

programas, bem como das parcelas e dos custos operacionais, cuja efetivação poderá agravar os problemas sociais, considerando que, nos sistemas inclusivos, seletivos e de apoio, muitos beneficiários desligados voltam a precisar do benefício posteriormente, em virtude de não ter conseguido se manter sozinho (NEUBOURG; CASTONGUAY; ROELENP, 2005).

Apesar dos avanços nos sistemas protetivos europeus, as famílias de baixa renda com mulheres provedoras apresentam-se como grupos sociais com maiores índices de exclusão, o que remete à necessidade de maior cobertura do Estado, considerando as especificidades que estas apresentam. Embora os referidos países reconheçam os novos estatutos de família, inclusive a homoafetiva, bem como seus desdobramentos em relação à adoção e à herança, as legislações e as diretrizes que norteiam as ações da Assistência Social ainda não incorporaram integralmente os referidos conteúdos. De modo geral, o limite da responsabilização cível e penal de crianças e/ou adolescentes ocorre aos 18 anos, contexto em que a proteção integral a crianças e a adolescentes ainda é um desafio, sobretudo após a implementação das diretrizes neoliberais na era da globalização.

A ação do Estado na Assistência Social a famílias com crianças e/ou adolescentes no contexto latino-americano.

Os sistemas protetivos implementados no Uruguai, na Argentina, no Chile, em Cuba, no Brasil e em Costa Rica caracterizaram-se por um conjunto de ações protetivas introduzidas nas décadas de 1920 e 1930, período conhecido como pioneiro alto, com contextos socioeconômicos perpassados por estratificação, desequilíbrio financeiro, envelhecimento populacional e crescimento da expectativa de vida. No Panamá, no México, no Peru, na Colômbia, na Bolívia, no Equador e na Venezuela os sistemas protetivos foram implantados nas décadas de 1940 e 1950, período caracterizado como intermediário, com a criação de programas influenciados pelo Plano Beveridge e por convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com cobertura e desenvolvimento médio. No Paraguai, na República Dominicana, na Guatemala, em El Salvador, na Nicarágua, em Honduras e no Haiti

as ações protetivas foram desenvolvidas nas décadas de 1960 e 1970, período tardio-baixo, com contexto social caracterizado por uma população jovem, baixa expectativa de vida e sistemas relativamente unificados com menor cobertura protetiva (MESA-LAGO, 1985).

A Argentina (1910) e o Brasil (1920) foram os primeiros países latino-americanos a implantar ações protetivas com base no modelo bismarckiano, com contribuição de empregadores, trabalhadores e do próprio Estado e com a concessão de benefícios, seguidos da Bolívia, do Peru, da Costa Rica e do México, cujos sistemas de proteção emergiram na década de 1940, influenciados pelo Relatório Beveridge (VIANNA, 1998, 2005).

Segundo Mesa-Lago (2006, p. 38), “[...] antes das reformas estruturais [...]”, os países latino-americanos apresentavam grande variedade em seus sistemas de proteção social, sendo que, apesar da crise na década de 1980, houve uma cobertura regional média, acima do recomendado pela OIT.

A partir da década de 1990, foram implementadas alterações nos sistemas de proteção social latino-americanos (REIS; OLIVEIRA; PINHEIRO, 2007; SOUZA, 2000; TAVARES, 2002), com reformas do Estado, redução de gastos públicos em alguns setores, ajuste fiscal e oferta de benefícios seletivos e focalizados (SANTOS; BAQUERO, 2007).

No referido contexto, o Brasil realizou reformas paramétricas³ no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para os trabalhadores do setor privado (1998-1999), alterando as formas de financiamento, mantendo, no entanto, as prestações definidas e a gestão pública (2003). A Venezuela aprovou uma reforma estrutural de modelo misto (1998-1999), integrando o sistema previdenciário com a promulgação da Lei Orgânica de Seguridade Social (2002), com contribuição/prestação definida, regime de capitalização parcial coletiva, administração pública e benefícios complementares. Em Cuba, no Panamá, na Guatemala, em Honduras e no Paraguai foram organizados projetos de reforma paramétrica e estrutural, seguindo os modelos misto e substitutivo. Em contraposição à Bolívia, ao Peru e ao México, que tiveram baixa

³ Com alterações na Previdência Social, porém, com preservação do sistema público.

cobertura na área rural, a Costa Rica ampliou, em alguns aspectos, o seu sistema de proteção social, possibilitando o acesso a pessoas de baixa renda, por meio de um regime não contributivo (CAMARANO; PASINATO, 2007).

Nesse contexto, a partir da década de 1990, pode-se apreender algumas especificidades nos países latino-americanos relativas à redução dos gastos no setor público e ao crescimento dos aportes privados, que fortaleceram um processo de familiarização da política social, no qual o Estado atua de forma complementar e subsidiária (DIXON, 2000).

De modo geral, os programas de Assistência Social nos países latino-americanos estavam voltados para o atendimento aos segmentos pobres, com parceria pública e privada, sem redes fortes de sustentação e com execução descentralizada pelos municípios e pelas Organizações Não Governamentais (ONGs), baseada em modelos clientelistas e em transferências de recursos governamentais focalizadas e insuficientes (DULCE, 2009).

Os ajustes neoliberais adotados em quase todos os países latino-americanos implicaram a reestruturação do Estado e a desregulamentação das relações econômicas e sociais (SOARES, 2002). Assim, em atendimento a diretrizes neoliberais, concomitantemente com o processo de reforma do Estado, foram introduzidas políticas compensatórias de enfrentamento à pobreza e à extrema pobreza, visando a garantia de renda mínima, pautada na lógica de que os benefícios socioassistenciais devem ser ofertados para as pessoas mais pobres. Nesse contexto, a ação do Estado na Assistência Social ocorre principalmente por meio de Programas de Transferência de Renda (PTC), com focalização nas famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza e transferências diretas de renda para que estas possam acessar direitos via mercado.

De modo geral, a Assistência Social executada pelo Estado na América Latina teve um desenvolvimento tardio, visto que, historicamente, era desenvolvida pela igreja e pela sociedade civil, com ações estatais mais centradas na Saúde e na Previdência Social (com a oferta de aposentadorias e pensões).

Pós-ajuste neoliberal, as análises de Franzone (2007) mostram que as políticas sociais na América Latina se organizaram a partir de

três tipos de regimes de bem-estar social: Estatal Produtivista, Estatal Protecionista e Informal Familista. No modelo Estatal Produtivista, embora a ação do Estado não seja mínima, a sua intervenção está voltada para a garantia da funcionalidade do mercado, com supremacia da provisão de serviços estatais, apresentando alto grau de dependência da mercantilização do bem-estar social. O modelo Estatal Protecionista caracteriza-se pela força do Estado na provisão do acesso aos serviços e às políticas sociais, com atuação focalizada nas famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza; e o Informal Familista, com baixo nível de cobertura, de desmercadorização e desfamiliarização, apresenta alto grau de desproteção social, sendo as políticas sociais bastante frágeis, tanto em relação aos gastos públicos, quanto aos resultados apresentados (ANDRADE, 2009).

De modo geral, a atuação do estado na assistência social às famílias com crianças e/ou adolescentes nos referidos países latino-americanos ocorre, principalmente, por meio de programas de transferência de renda, com contrapartida de cumprimento de condicionalidades pelos beneficiários, visando à redução das situações de pobreza e à potencialização do “capital humano”, notadamente em interface com as políticas de saúde e de educação (DULCE, 2009, p. 2).

Os principais programas de transferência de renda desenvolvidos na América Latina foram os seguintes: “Auxílio à Família”, em Honduras, em 1990; “Programa de Educação, Saúde e Alimentação”, no México, em 1997; “Bono Solidario”, no Equador, em 1998; “Rede de Protección Social”, em 2000, na Nicarágua; “Superémonos”, em 2000, na Costa Rica; “Família en Acción”, em 2001, na Colômbia; Bolsa Família, em 2003, no Brasil; “Jefes de Hogar”, em 2002, na Argentina; e “Chile Solidario”, em 2002, no Chile (STEIN, 2005, p. 271 *apud* BOSCHETTI, 2007, p. 97).

O referido modelo socioassistencial pautado na transferência de renda coaduna-se com as diretrizes liberais/residuais, cujas matrizes teóricas fundamentam-se, dentre outros, em Friedman (2007), defensor do liberalismo econômico, que, ao tratar o problema da pobreza, defendeu o repasse de uma renda mínima, que funcionaria como um imposto de renda negativo, e que seria mais eficiente do que os subsídios

concedidos pelos governos, visto que os recursos são dirigidos diretamente para os mais pobres (DULCE, 2009).

Os países latino-americanos possuem marcos regulatórios delimitadores da proteção do Estado à infância e à adolescência, que estão em conformidade com a doutrina da proteção integral. No entanto, ainda possuem uma concepção de família com arraigados traços do patriarcalismo, considerando as desigualdades étnicas, etárias, geracionais e de gênero que perpassam as relações intra e extrafamiliares, que, aliadas às desigualdades de renda, formam contextos que afetam sobremaneira as crianças e os adolescentes.

Nesse sentido, o estudo mostrou que a ação do Estado na proteção à família com crianças e/ou adolescentes na América Latina está centrada na oferta de benefícios a partir de programas de transferência de renda, visando reduzir a pobreza e promover a mobilidade social, o que não tem sido suficiente para impactar junto às violações de direitos, visto que a pobreza não se constitui numa variável isolada, pois apresenta multiplicidades que se relacionam com a questão social e a relação capital e trabalho no contexto do sistema capitalista.

A Assistência Social a famílias com crianças e/ou adolescentes no Brasil em relação à Europa e à América Latina

A emergência e a institucionalização da Assistência Social no Brasil apontam para a relação entre Estado e sociedade civil na prestação de serviços socioassistenciais, considerando os formatos, os regramentos, as regulações, os instrumentos e os tipos de organizações sociais que foram sendo desenvolvidos.

A execução da Assistência Social com a presença da ação estatal encontrou espaço de discussão no Brasil após a década de 1930. Contudo, a referida ação não rompeu com a natureza da exclusão, pois o sistema de proteção social implementado estava subordinado às instituições políticas e econômicas, fundamentadas em instrumentos estatais repressores e paternalistas⁴.

Nas políticas sociais brasileiras do período ditatorial, a pobreza, como expressão da questão social, era tratada e problematizada por intermédio dos aparelhos estatais de repressão, cujas defesas foram perdendo espaço com a modificação do contexto político e econômico da primeira metade da década de 1980, que recolocou a questão social na agenda pública da sociedade brasileira, em virtude do esgotamento do modelo de desenvolvimento que aprofundou ainda mais a crise econômica e social vivenciada (DI GIOVANNI, 1998).

A Constituição Federal de 1988 representou a culminância dos interesses da sociedade civil no sentido da construção de um Estado democrático de direito, que levasse em conta o enfrentamento da questão social brasileira, trazendo em seu bojo as diretrizes para a implementação de um sistema de proteção e de seguridade social, baseada no tripé Previdência Social, Saúde e Assistência Social, a partir de ações pautadas na integração e na participação. Observam-se significativos avanços no plano conceitual e legal da Assistência Social pós-Constituição Federal de 1988, entretanto, o acesso a direitos compreende desafios para além da legalidade, considerando que o sujeito a que se refere a legislação é uma abstração que somente pode ser concretizada por meio do estabelecimento de relações sociais pautadas no exercício da cidadania, entendida como participação efetiva e o acesso a direitos socialmente construídos (MARSHALL, 1967).

Para Sposati (2004), a Assistência Social deve ser orientada por padrões de universalidade e de justiça, como uma forma de superação da cultura de negação de direitos, que, na realidade brasileira pós-Constituição Federal de 1988, tem sido marcada pela inserção subordinada do país no mundo globalizado, pelo aprofundamento da miséria e da pauperização no contexto das diretrizes neoliberais implementadas a partir da década de 1990.

Após a Constituição Federal de 1988, em tempos de ajustes neoliberais, a política de Assistência Social tem sido executada numa conjuntura de vulnerabilidades e de riscos sociais que tem sobrecarregado a família com crianças e/ou adolescentes. Nesse contexto, a Lei Orgânica

⁴ Como exemplo desse controle social por meio da concessão de direitos, pode-se citar a legislação trabalhista e a atuação da Le-

gião Brasileira de Assistência (LBA), criadas durante o governo de Getúlio Vargas.

da Assistência Social (LOAS) dispõe sobre a organização da Assistência Social, como direito do cidadão e dever do Estado, colocando-a na condição de política pública que tem como foco a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

A implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) ocorreu em 2005, contexto em que a Assistência Social passou a ser ofertada em duas modalidades: a Proteção Social Básica, voltada para os indivíduos e a famílias em decorrência de pobreza, fragilizações de vínculos e precarizações; e a Proteção Social e Especial, para o atendimento das situações de riscos e de violações de direitos.

No referido sistema, o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) se constitui como importante espaço de atendimento aos indivíduos e às famílias no campo preventivo. Nesse sentido, apresenta-se como referência para a oferta de serviços em duas perspectivas: assistencial, com um conjunto de atendimentos individualizados e coletivos, com encaminhamentos para as políticas públicas; e socioeducativa, com a inserção de usuários em grupos de convivência, onde são debatidos temas visando à superação das vulnerabilidades sociais que apresentam. Por sua vez, o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) é uma unidade de referência da proteção social especial para o atendimento das situações de risco e de violações de direitos, com a oferta de um conjunto de serviços, inclusão dos usuários em programas e serviços das políticas públicas e com a articulação do sistema de garantia de direitos.

A presença da dimensão de regulação apresenta-se no contexto das regulamentações, das normativas e do aparato institucional necessário à organização e à gestão dos serviços, ganhando significativo impulso a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, com uma ação estatal que tem como base níveis de proteção (básica e especial) e modalidades de atendimento.

A dimensão de mediação, apresenta-se no contexto da ação do Estado no âmbito do SUAS como intervenção técnico-operacional e instrumental que atua de forma mediata na realidade concreta numa perspectiva técnico operativa, visando prevenir e enfrentar as vulnerabilidades, os riscos e as violações a direitos, com a

realização de conjunto de procedimentos (busca ativa, acolhida, estudo social, atendimentos, acompanhamentos, encaminhamentos, dentre outros), tendo como base um fluxo de referência e de contrarreferência⁵, visando assegurar os direitos de indivíduos e de famílias a partir do território em que estão inseridos.

A dimensão de diálogo é ressaltada, sobretudo, a partir de uma intervenção técnico política, centrada no desenvolvimento de metodologias dialógicas, individuais e grupais, junto a indivíduos e famílias atendidos e acompanhados pelos serviços de Proteção Social Básica e Especial do SUAS, visando favorecer acesso a direitos, prevenção de vulnerabilidades e enfrentamento aos riscos e às violações.

O estudo mostrou que a ação do Estado na Assistência Social junto à família apresenta um caráter de centralidade, porém, com um cunho de funcionalidade, a partir de uma tessitura de relações dialógicas entre os sujeitos sociais e institucionais, fundamentadas nas concepções de território e de vínculo social, que, sozinhas, não conseguem responder às demandas que as famílias apresentam, considerando a fragilidade do sistema protetivo e as múltiplas expressões da questão social. Nessa dimensão, a ação do Estado junto a famílias de crianças e/ou adolescentes está mais centrada em práticas educativas e disciplinadoras do que num suporte técnico-administrativo-burocrático capaz de assegurar o exercício de direitos.

Nesse sentido, apesar da multidisciplinaridade, da transversalidade e da intersectorialidade do desenho institucional do SUAS, a promoção, a proteção e a defesa de direitos de crianças e/ou adolescentes ainda se constituem em desafio, considerando a fragilidade das ofertas dos serviços socioassistenciais, bem como das articulações com as políticas públicas e do sistema de garantia de direitos, fazendo com que a passagem da situação irregular para a proteção integral não seja efetivada na prática,

⁵ Em conformidade com a PNAS (2004), a referência compreende o trânsito do nível menor para o de maior complexidade ou o encaminhamento, feito pelo CRAS, a qualquer serviço socioassistencial ou para outra política setorial no seu território de abrangência. A contrarreferência, pelo contrário, compreende o trânsito do nível de maior para o de menor complexidade, como, por exemplo, os encaminhamentos feitos do CREAS ou de outro serviço setorial ao CRAS.

considerando que permanecem os determinantes sociais, econômicos e culturais, decorrentes das desigualdades sociais e das múltiplas expressões da questão social que vulnerabilizam a infância e a adolescência.

Diante de crescente matrifocalidade nas configurações familiares na contemporaneidade, aponta-se a necessidade de reconfiguração da ação do Estado na atenção a essas famílias, sobretudo com crianças e/ou adolescentes, no sentido da garantia das condições de acesso a políticas públicas que lhes assegurem as condições necessárias à materialização de seus direitos, no sentido da proteção integral e do exercício da cidadania.

De modo geral, nos sistemas protetivos europeus e latino-americanos, as ações do Estado na Assistência Social a famílias de crianças e/ou adolescentes têm em comum: a) o fato de a Assistência Social ser executada no tripé da Seguridade Social em articulação com as demais políticas públicas; b) substancial adesão no campo jurídico-legal das diretrizes da doutrina da proteção integral, com o reconhecimento da família como núcleo básico de reprodução social, socialização e cuidado, colocando-a como centralidade das políticas sociais; c) apesar das diferenciações que permeiam a proteção social nos contextos europeu e latino-americano, de modo geral, estes apresentam em comum a fragilidade da ação do Estado na proteção às famílias de baixa renda chefiadas por mulheres, tendo em vista que as diretrizes dos benefícios e dos serviços, muitas vezes, não se coadunam com as necessidades que essas apresentam; d) considerando as diferenciações territoriais e a capacidade protetiva dos diferentes sistemas, as relações capitalistas globalizadas, tem acirrado a questão social, contribuindo para o agravamento das vulnerabilidades e dos riscos, que inter-relacionam o local e o global.

Nesse contexto, os referidos sistemas protetivos apresentam significativas diferenciações em relação ao(s): a) reconhecimento da família homoafetiva – na Europa, uma boa parte dos países reconheceu há algum tempo a união civil entre pessoas do mesmo sexo, contudo, em países latino-americanos e, no Brasil, esse reconhecimento é recente, o que remete à desproteção social dessas famílias, com desdobramentos junto à infância e à adolescência; b) limites etários

de responsabilização cível e penal – em países europeus de Regimes Liberal, Conservador e/ou Social-democrata que tem maior cobertura protetiva, as crianças têm melhores condições de desenvolvimento. Já nos países latino-americanos de regimes familistas, a idade de responsabilização ocorre geralmente aos 18 anos. Nesses, a diminuição da idade penal as responsabilizariam duplamente, levando-se em conta os revezes da questão social, que afetam, sobretudo, as famílias pobres; c) nível de oferta de serviços de Assistência Social pelo Estado – significativa parcela dos países europeus tem boa contrapartida protetiva por meio da Previdência Social pela via do trabalho, e, a ação do Estado na Assistência Social apresenta-se, de modo geral, residual. Nos países latino-americanos de Regimes Familista, Estatal Produtivista e/ou Estatal Protecionista, a Previdência Social não consegue dar boa cobertura e a ação do Estado na Assistência Social às famílias apresenta-se focalizada nas situações de pobreza e de extrema pobreza, por meio de programas de transferência de renda.

No Brasil, a Política Nacional de Assistência Social (2004) e o Sistema Único de Assistência Social (2005) apresentam uma concepção ampliada de família, sendo os conceitos de vulnerabilidade, de risco e de violação de direitos apresentados como delimitadores da ação estatal, numa perspectiva de mediação e de diálogo com as políticas públicas, considerando os níveis de fragilização ou de ruptura da convivência familiar e comunitária. Nesse sentido, os conteúdos da convivência familiar e comunitária apresentam caráter funcional, com centralidade nos serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica – visando à prevenção do agravamento das situações de vulnerabilidade social –, e de Proteção Social Especial – para o atendimento às situações de risco e às violações de direitos.

Apesar de as ações protetivas terem avançado em seus formatos normativos e institucionais, a materialização dos direitos de crianças e/ou adolescentes ainda carece de abordagem mais ampliada da questão social e da multiplicidade dos problemas que ela efetivamente apresenta (situações de pobreza, situações de rua, trabalho infantil, violências, exclusões, dentre outros), considerando a questão social no contexto das contradições do sistema capitalista na era da globalização em vigor (GUEIROS, 2002).

Conforme o exposto, observa-se que o familismo⁶ da política social brasileira apresenta significativas lacunas, frente aos problemas gerados pela questão social e pelas contradições do sistema capitalista. Nesse sentido, para a garantia da proteção integral a crianças e a adolescentes, faz-se necessário superar as estratégias de controle e de responsabilização das famílias (FONTENELE, 2007, p. 2), alterando a lógica da atuação estatal pautada no desenvolvimento de ações públicas de administração da pobreza e das exclusões sociais num dado patamar, para a lógica da promoção e do desenvolvimento de ações que favoreçam a materialização dos direitos dos diversos segmentos, sobretudo, das crianças e/ou adolescentes como sujeitos de direitos e pessoas em desenvolvimento, conforme preconizam a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O caráter dialógico da Assistência Social na perspectiva do SUAS, como intervenção discursivo-relacional, centrada no desenvolvimento de metodologias individuais e grupais junto a indivíduos e famílias, apesar de apontar um viés político e relacional, bem como reflexivo sobre as situações que os sujeitos e coletividades vivenciam, ao mesmo tempo, apresenta significativas lacunas no campo protetivo, considerando a ênfase dada à família e às redes sociais de solidariedade como sujeitos singulares e coletivos de proteção social, sem maiores contrapartidas efetivas de equipamentos e serviços. Essa funcionalidade da ação do Estado coaduna-se com os interesses do sistema econômico, de administração dos problemas e conflitos, sem, contudo, romper com a ordem vigente, visando assegurar o fluxo das relações econômicas e sociais no capitalismo (GUERRA, 1999; IAMAMOTO, 2000).

Considerando que o município é a esfera responsável pela materialização das diretrizes institucionais da política de Assistência Social, essa dicotomia é traduzida nos antagonismos da prática em âmbito local (pouca cobertura, insuficiência de equipamentos públicos e de equipes de referência, bem como fluidez e generalidade das intervenções), visto que, ao tempo em que o desenho institucional aponta para residualidade,

a realidade concreta demanda centralidade da Assistência Social, diante do aumento das problemáticas sociais e da fragilidade do sistema protetivo.

Em um contexto de profundas alterações na família e no modelo de política pública, a ação do Estado na Assistência Social a famílias na prevenção de vulnerabilidades e de riscos sociais que afetam crianças e adolescentes está centrada notadamente na oferta de benefícios a partir de programas de transferência de renda, visando reduzir a pobreza e a extrema pobreza.

Considerando que família é uma instituição contraditória, em sua dimensão interna (como sujeito coletivo) e externa (levando em conta as expressões da questão social) e que significativo contingente de famílias no recorte estudado reside num contexto desfavorável de pobreza e de desigualdade social, faz-se necessária a atuação do Estado por meio de um aparato público que seja capaz de impactar junto às demandas que as condições de vida apresentam.

Em tempos de globalização capitalista, as vulnerabilidades sociais decorrentes das situações de pobreza, de fragilização de vínculos e de precarização do trabalho afetam, sobretudo, as famílias com crianças e/ou adolescentes, fazendo-se necessária a ação do Estado no sentido da proteção integral por meio da garantia dos mínimos sociais, como patamar universal de dignidade e de civilidade.

Desse modo, a garantia do acesso aos direitos de crianças e de adolescentes, por meio da política de Assistência Social, requer a equalização das situações desiguais, considerando que os referidos conteúdos contêm elementos socioideológicos que se constituem em importantes sustentáculos do Estado democrático de direito. Nesse sentido, os vieses residuais do assistencialismo e da benesse, que ainda permeiam as práticas institucionais de Assistência Social, dificultam a construção de uma ação estatal legitimada pelo direito.

Diante da elevação da incidência de violências – explorações, situações de rua, drogadição, dentre outros –, a proteção social, que, historicamente, desenvolveu-se com base no seguro social, excluindo os grupos não participantes do mercado de trabalho formal, precisa ultrapassar a focalização e avançar para um campo protetivo de universalidade, com o Estado no comando das

⁶ Expressão utilizada por Mioto (2008) para designar a fragilidade da ação do Estado junto à família, frente às expressões da questão social.

ações e com um desenho interventivo que seja capaz de assegurar e garantir os direitos dos diversos segmentos e grupos sociais.

Considerações Finais

Compreendendo que as violações aos direitos são resultantes do agravamento das vulnerabilidades e dos riscos decorrentes da questão social e que as transformações societárias ganharam significativas peculiaridades com a globalização capitalista, o estudo mostrou que a ação do Estado na Assistência Social à família de crianças e/ou adolescentes encontra significativos entraves nos sistemas protetivos que apresentam pouca cobertura e baixa possibilidade de acesso a bens e a serviços.

De modo geral, os países europeus e latino-americanos adotaram substancialmente a doutrina da proteção integral, com significativos conteúdos protetivos em seus ordenamentos jurídicos, estabelecendo importantes parâmetros para a ação do Estado na Assistência Social.

No contexto europeu, diante de políticas sociais com maior nível de cobertura e de legislações avançadas relativas à concepção de família, de infância e de adolescência, a ação do Estado na Assistência Social ocorre de forma residual em sistemas caracterizados como inclusivos, seletivos e de apoio. Contudo, mesmo com sistemas protetivos mais consolidados, a proteção integral a crianças e a adolescentes tem se constituído num desafio, diante das relações capitalistas globalizadas e das diretrizes neoliberais que, com suas especificidades, foram sendo introduzidas a partir da década de 1980.

No contexto latino-americano, os países que, de modo geral, não têm boa cobertura protetiva pela via do trabalho e em que as ações socioassistenciais são pontuais e fragmentadas, sofreram significativos influxos das diretrizes neoliberais, sobretudo, a partir da década de 1990. Nesse sentido, a proteção integral a crianças e a adolescentes ainda é um desafio, principalmente para as famílias de baixa renda, constituídas por mulheres provedoras, que se apresentam como grupos sociais com maiores índices de exclusão social.

No Brasil, a emergência das políticas sociais ocorreu a partir de 1930, sendo que somente com a Constituição Federal de 1988 e

a LOAS (1993), a Assistência Social passou a ser concebida como política pública no âmbito da Seguridade Social, como direito do cidadão e dever do Estado, representando um avanço significativo na construção de direitos individuais e coletivos, principalmente para a grande maioria da população que não tem condições de garantir as condições mínimas de sobrevivência sem a intervenção do Estado.

Apesar de terem sido observadas alterações nos padrões da política de Assistência Social brasileira na proteção à infância e à adolescência pós-Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e SUAS (2005), esta não tem sido capaz de alterar as históricas desigualdades que estão na base das vulnerabilidades, dos riscos e das violações que afetam a infância e a adolescência, visto que tem sido desenvolvida em obediência aos interesses do mercado, com um evidente processo de remercantilização de direitos, com aporte privado e incentivo às redes de solidariedade.

Referências

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: BORÓN, Atílio. **As políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

ANDRADE, Fabrício Fontes. **Desfamiliarização das políticas sociais na América Latina**: uma breve análise dos sistemas de proteção social na região. Barbarói, Santa Cruz do Sul, n. 31, ago./dez. 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal**. Observatório da Cidadania, 2007. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/panorbrasileiroc2007_bra.pdf>. Acesso em: 8 set. 2012.

BRITO, Rosa Mendonça de. *et al.* A hermenêutica e o processo de construção do conhecimento. **Dialógica** [revista eletrônica], v. 1, n. 3, INSN 1809-9041, Manaus: Faculdade de Educação da Universidade Federal do Amazonas, 2007.

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

_____. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 130, 2005.

_____. _____. Aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução de nº 33, de 12 de dezembro de 2012.

_____. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**, Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília, 2009.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. **Envelhecimento, pobreza e proteção social na América Latina**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão nº 1.292, Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

COMISSÃO EUROPÉIA. **A dimensão social da estratégia Europa 2020**: um relatório do Comité da Protecção Social, União Europeia, 2011.

DIXON, John. Sistemas de seguridade social na América Latina: uma avaliação ordinal. **Opin. Publica**. v. 6, n. 2, p. 263-281, 2000.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco A. de. (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp-IE, 1998.

DULCE, Otávio Soares. Transferência de renda e política social: modelos e trajetórias institucionais na América Latina. In: **33º Encontro da ANPOCS**, Caxambu, MG, 26 a 30 de outubro de 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Estado de bem-estar social. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116. ISSN 0102-6445, 1991.

FRANZONE, Juliana Martinez. Regimenes de bien estar en América Latina: consideraciones generales e itinerários regionales. **Revista Centro-Americano de Ciências Sociais**, v. II, n. 2, p. 41-77, dic. 2005.

_____. **Domesticar la incertidumbre em América Latina**: Mercado Laboral, Política Social y Familiar. San José-Costa Rica: UCR, 2008.

_____. **Regímenes Del Bienestar em America Latina**. Madri: Fundacion Carolina, 2007.

FONTENELE, I. C. A família na mira do Estado: proteção ou controle? In: **III Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís (MA), 28 a 30 de agosto, 2007.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GRONDIN, J. **Introdução à Hermenêutica Filosófica**. Tradução de Benno Dischinger. São Leopoldo: UNISINOS, 1999.

GUEIROS, Dalva Azevedo. **Família e proteção social**: questões atuais e limites da solidariedade familiar. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano 21, n. 71, p. 103-121, set. 2002.

GUERRA, Y. **Instrumentalidade no trabalho do assistente social**. Módulo 4 de Capacitação em Serviço Social e Política Social, Brasília: CFESS/ ABEPSS/CEAD/ UnB, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**: ensaios críticos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 30, v. 11, p. 139-163, 1992.

JAPIASSU, H. A. A Questão da Objetividade. In: **Introdução às ciências humanas**. São Paulo: Letras, 1994. p. 89-111.

MARSHALL, T. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MESA-LAGO, Carmelo. **El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina**. Santiago: CEPAL, Estudios e Informes n. 43, 1985.

_____. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social, Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

MIOTO, R. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Org.). **Política social no capitalismo - tendências contemporâneas**. São Paulo, Cortez, 2008. p. 130-148.

NEUBOURG, Chris de; CASTONGUAY, Julie e ROELEN, Keetie. **Redes de segurança social e Assistência Social focalizada**: lições da experiência Europeia. Maastricht Graduate School of Governance: Universidade de Maastricht, 2005.

O'CONNOR, James. **USA: A crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFF, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

RAWLS, John. **Justiça como Equidade**. Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REIS, Carlos Nelson dos; OLIVEIRA, Mara de; PINHEIRO, Lessi. A pobreza na América Latina no pós-reformas estruturais: a permanência da iniquidade.

Revista acadêmica de economia, 2007. ISSN 1696-8352. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/07/POBREZA%20NA%20AMERICA%20LATINA%20NO%20POS%20REFORMAS%20ESTRUTURAIIS.htm>>. Acesso em: 9 set. 2012.

SOARES, L. T. Os custos do ajuste neoliberal na América Latina. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção questões da Nossa Época. v. 78). **Social e Sociedade**, São Paulo, ano 21, n. 71, p. 165-179, set. 2002.

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho de. A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina. **Texto para discussão nº 699**, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Brasília: IPEA, 2000. ISSN 1415-4765.

SANTOS, Everton; BAQUERO, Marcello. Democracia e capital social na América Latina: uma análise comparativa. **Revista Sociol. Polit.**, n. 28, p. 221-234. 2007. ISSN 0104-4478.

_____. _____. Democracia e capital social na América Latina: uma análise comparativa. **Revista Sociol. Polit.**, n. 28, p. 221-234. 2007. ISSN 0104-4478.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Serviço Social & Sociedade – Informe-se**, n. 78, p.171-179, São Paulo: Ed. Cortez, Jul. 2004.

TAVARES, Laura Soares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In: VIENA, A. L. d'A. *et al.* **Proteção Social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

_____. **A americanização perversa da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.