



Eixo: Política Social e Serviço Social.
Sub-eixo: Seguridade social no Brasil.

AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS/2004)

ANA VIRGÍNIA DO NASCIMENTO MOREIRA¹
ANA CRISTINA BRITO ARCOVERDE²

Resumo: O objetivo é apresentar uma avaliação política da PNAS/2004, regulamentada pela LOAS/1993. Supondo contradições e ecletismo na sua base conceitual sob determinantes contextuais (focalização, seletividade, centralidade da família) tornou-se relevante fazer sua avaliação política. Mediante estudo bibliográfico e documental da PNAS recortamos os fundamentos, princípios, valores, submetemos à análise crítica e chegamos a alguns resultados: os conceitos utilizados apoiam o direcionamento dos serviços adequando-os às situações próprias de expressões da questão social como risco social, desconectadas da lei geral de acumulação; a matricialidade simboliza retrocesso e não superação do atendimento individualizado; o ecletismo dos conceitos incorporados não guardam coerência.

Palavras-chave: Assistência Social; Política social; Avaliação Política; Conservadorismo; Ecletismo.

Abstract: The objective is to present a policy evaluation of the PNAS / 2004, regulated by the LOAS / 1993. Assuming contradictions and eclecticism in its conceptual basis under contextual determinants (focus, selectivity, family centrality) became relevant to make its political evaluation. Through a bibliographic and documentary study of the PNAS we cut the foundations, principles, values, we submitted them to the critical analysis and we arrived at some results: the concepts used support the direction of the services adapting them to the own situations of expressions of the social question like social risk, disconnected from the general law of accumulation; matricity symbolizes retrocession and not surpassing of the individualized service; the eclecticism of embedded concepts is not coherent.

Keywords: Social Welfare; Social Policy; Political Evaluation; Conservatism; Eclecticism.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo trará alguns apontamentos iniciais da avaliação política, em sua perspectiva teórico-metodológica, ao avaliar o marco vigente da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Ao nos aproximarmos

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: <annavirginia.p@gmail.com>.

² Professor com Formação em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco.

do marco regulatório da PNAS (2004), nos chamam a atenção os seus conteúdos, ao considerarem as desigualdades socioterritoriais, na perspectiva de atender às demandas sociais e garantir a universalização dos direitos sociais, através da promoção de serviços de proteção social básica e, ou, especial para famílias e indivíduos; contribuir com a inclusão e a equidade de usuários e grupos no acesso a serviços da proteção social básica e especial, tanto em áreas rurais como urbanas; e assegurar a centralidade da família nas ações da assistência social, garantindo a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004).

A PNAS defende também a promoção da emancipação e do empoderamento das famílias, a partir da perspectiva da matricialidade familiar, da territorialidade e da equidade, bem como prevenção dos riscos sociais, na perspectiva de promover a justiça social. Para compreendê-la é necessário associá-la ao contexto econômico em que foi promulgada.

No Brasil, a estratégia do neodesenvolvimento econômico alicerçada em medidas residuais de combate à pobreza constituem mecanismos utilizados pelo capital para garantir as condições de continuidade do sistema através de uma nova fase neoliberalista, expressa no pensamento social-liberalista, sendo fundamentada na oferta de crédito, no consumo e na conciliação de interesses de classes. O neodesenvolvimentismo brasileiro é pautado, principalmente, na financeirização, no crescimento da economia, na focalização das políticas sociais e na desregulamentação da entrada de capitais estrangeiros.

Observa-se que a estratégia social-liberal utilizada por estes governos apenas corrobora o agravamento das desigualdades sociais, promovem políticas públicas minimalistas, que contribuem para modificar as estatísticas da extrema pobreza (ou pobreza absoluta), em um contexto de continuidade da acumulação do capital e de sua ofensiva ao trabalho.

Podemos indicar a funcionalidade da política social implementada neste período, tomando como referência a Assistência Social brasileira nos governos petistas, que assume a função de enfrentamento à pobreza, por meio de

Programas de Transferência de Renda (PTR), sendo um programa meramente redistributivo, uma vez que é financiado pelos próprios trabalhadores, não representando mudanças na estrutura tributária, na posse da propriedade, e nem contribui para o combate às desigualdades sociais.

A expansão e a centralidade da Assistência Social são anunciadas como uma das principais estratégias que compõem a ideologia “neodesenvolvimentista” de governo, cujo fundamento é a inédita articulação do binômio do crescimento econômico com a redução da pobreza extrema.

Neste artigo, através da revisão biográfica e documental, iremos fazer uma retomada teórica e conceitual em torno do que é avaliação política de políticas públicas, a fim de compreender o processo de tomada de decisões, os fatores e as características do processo de construção da política social, em destaque neste estudo a PNAS/2004.

2. AVALIAÇÃO POLÍTICA E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS

Nos países de capitalismo central e periférico, ao longo das últimas décadas, a avaliação tem sido tratada como uma estratégica ferramenta, utilizada por gestores, no processo, formulação, implementação e resultados das políticas públicas. Segundo Vieira (2017), este modelo de gestão ao qual se agregam as avaliações, apresentam sua ênfase no acompanhamento dos resultados das políticas, visando regular os gastos, a qualidade e a efetividade.

No Brasil, a avaliação está instituída como uma etapa obrigatória no ciclo da política pública. O Decreto n.º 5.233, de 06 de outubro de 2004, ao criar o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, principal instrumento de planejamento das ações governamentais, estabeleceu a avaliação como parte integrante da gestão dos programas do governo Executivo (VIEIRA, 2017, p.143).

A avaliação de políticas possibilita observar a fase de concepção, a execução e os impactos de políticas, programas, projetos e planos. Esta vem sendo muito utilizada por gestores, para realizar planejamentos e a ação governamental. Para tal, devem-se investigar alguns elementos presentes no processo de elaboração das políticas públicas como quem decide sobre o que

será feito, em quanto tempo, quais os resultados esperados e para quem será dirigida.

A avaliação pode subsidiar: o planejamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. É um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados do governo. (CUNHA, 2006, p. 1).

Segundo Cunha (2006), a avaliação se caracteriza pela sua performance qualitativa, no intuito de caracterizar o valor e a legitimidade dos objetivos; e ainda observa o cumprimento de metas estabelecidas. Sendo assim, as funções da avaliação consistem na informação, alocação e legitimação. A princípio, o avaliador deve delinear o trajeto a ser tomado, como quais seus objetivos, o tipo de pesquisa e toda a programação da investigação.

Estudos, pesquisas e atividades de avaliação de políticas apoiam-se em um conjunto de decisões, conscientes ou não, tomadas pelo avaliador no início e ao longo do seu trabalho. É o conjunto dessas opções e preferências que definirá os objetivos, a natureza e o tipo de avaliação, assim como o plano privilegiado de estudo do objeto eleito. Tais escolhas integram o que, com alguma liberdade, se pode denominar estratégia de avaliação, conceito que, entretanto, abrange também as decisões metodológicas encaminhadas pelo avaliador e apontadas no desenho da investigação. (DRAIBE, 2002, p. 16).

Desta forma, a avaliação de políticas e programas, busca adquirir o conhecimento sobre as hipóteses, a relação entre as condições para operacionalização, as condições objetivas, resultados de determinada política ou programa. Para isto, ira-se delimitar o tipo e a natureza da pesquisa avaliativa e suas determinações (DRAIBE, 2002, p.17 e 19).

Maria Silva (2014 apud Vieira, 2017, p. 147), aponta para uma concepção de avaliação crítica e dialética, enredado nas lutas pelos direitos sociais, onde os estudos avaliativos também são voltados a este público alvo. Para ela a avaliação constitui um ato técnico e político, uma vez que, apresenta escolhas técnicas e práticas, como escolhas teóricas.

Dentre as muitas formas de avaliação, esta pesquisa debruça sobre a avaliação política. De acordo com Melo e Arcoverde (2014, p. 80), os

elementos para a construção da avaliação política estão na análise dos fundamentos, dos valores da política e na compreensão dos critérios, além de entender a realidade social na qual está remetida a política social. Além disto, Figueiredo e Figueiredo apontam para a necessidade de formar-se um entendimento acerca do processo de tomada de decisão para a construção da política,

Partimos da compreensão de que a avaliação política é, antes de tudo, a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política, ou seja, que expressam as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Estas razões têm que ser relevantes, ou seja, devem estar referidas a princípios cuja realização irá contribuir para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar (1986, p. 108).

Então, entende-se que a avaliação política constituiria em um exame substantivo para compreender o caráter político tanto dos elementos que compõem e fundamentam a política, como da tomada de decisão (MELO; ARCOVERDE, 2014, p. 83). Pois, compreende-se a avaliação política como a análise dos fundamentos de uma política, seus objetivos e se ela de fato desempenha um papel eficaz.

[...] Neste sentido, a avaliação política se insere num movimento de reinterpretação e significação do discurso, num contexto em que os atores estão confrontados com os requerimentos de comportamento declarados como válidos. Assim é fundamental refletir como são produzidos e inseridos ideais, valores e imagens, tomados como hegemônicos pela difusão de narrativas. (MORAES, 2002 apud SILVA; BARBOSA, 2014, p.165).

De acordo com Silva e Barbosa (2014, p. 166), existem quatro fatores para se realizar a avaliação política, são eles: *o elemento motivador, as questões teórico-metodológicas, a complexidade, e o grau de amplitude que a atividade requer*. Tudo isto deve ser adequado ao método de estudo, que possibilitará a percepção de possíveis impactos.

[...] A avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas. (BARRY, 1975, v. 1, p.340 apud FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.108).

3. A ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA FUNCIONALIDADE AO IDEÁRIO NEOLIBERAL: UMA AVALIAÇÃO INTRODUTÓRIA DA PNAS/2004

Para compreender a política social, em destaque a PNAS/2004, faz-se necessário entendê-la como uma política pública implementada pelo Estado, porém, com o dever da sociedade civil no papel de acompanhar o seu processo de implementação (MELO; ARCOVERDE, 2014, p. 80 e 81).

Neste sentido, Hofling (2001, p 31 apud MELO; ARCOVERDE, 2014, p. 81) defende que:

Em um Estado de inspiração neoliberal, as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua capacidade e escolhas individuais, não usufruem do programa social. Tais ações não tem poder - e frequentemente, não se propõem a- de alterar as relações estabelecidas.

A reflexão acerca do papel do setor público aumenta na mesma proporção em que se intensifica a desigualdade social, com uma determinada “carência” nas respostas às problemáticas sociais, dadas por estes setores. O Estado nesta esfera se coloca como agente de implementação, produzindo reflexos sobre as prioridades e metas, seja na omissão ou em ações positivas. (BARBOSA, 2014, p.160). Desta maneira, o exercício da cidadania pressupõe a necessidade da crítica da ação do Estado no âmbito público, o que demonstra a importância em se avaliar a atuação desta instituição e da sociedade civil, no processo de implementação da política.

Diante das escolhas que se interpõe no debate democrático moderno, o Estado, enquanto gestor dos direitos constitucionais, em especial da cidadania como um direito fundamental, tem na dimensão dos direitos de terceira geração, também denominados de direitos difusos, aqueles que vinculam de forma concreta e indivisível as relações de fato entre pessoas numa nação (LOPEZ, 2006 apud SILVA, BARBOSA, 2014, p. 161).

Segundo Silva e Barbosa (2014, p. 162), na década de 1990 o Brasil vivenciou o neoliberalismo, num contexto pós-ditadura militar, e de eclosão dos movimentos sociais. Neste período, há a concretização do papel do Estado na formulação e fiscalização das políticas sociais. Ainda de acordo com as autoras, as políticas públicas seriam mecanismos que determinam regras e condutas, além das formas de atuação do Estado para reiterar a manutenção das relações sociais.

As diversas mudanças que vem se colocando no âmbito das políticas sociais nos últimos anos, numa sociedade legitimamente neoliberalista, apresentam a necessidade de um acompanhamento e avaliação constantes de suas políticas, para que haja um maior desenvolvimento de seus objetivos, metas, implementação de seus valores, o que irá repercutir nos resultados que chegam a população.

Os autores Costa e Castanhar (2003, p. 972 apud CUNHA 2006, p.6) afirmam que: "[...] o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa".

A assistência social foi introduzida como política da seguridade social na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/93), introduzindo novos direitos e atribuindo ao Estado o dever de garanti-los. Porém, foi instituída subordinada, essencialmente, aos interesses econômicos e políticos do capitalismo na sua fase rentista. Passados 10 anos de sua implementação, foi proposta a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2003, no sentido de dar maior organicidade aos serviços socioassistenciais e benefícios previstos na LOAS. Para dar materialidade ao SUAS, foram instituídas a Política Nacional de Assistência social (PNAS), em 2004, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), em 2005 e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), em 2006.

No quadro brasileiro dos anos de 1990, a seguridade social é fortemente tensionada pelo quadro econômico que se instaura, visando criar meios para obtenção de superlucros, flexibilizando as relações trabalhistas, “encolhendo” o investimento no âmbito social e privatizando o aparato estatal³. Este período foi marcado pela redução dos direitos e as insuficiências nas possibilidades das políticas sociais, apontando para os processos de focalização, privatização e descentralização. Propõem-se programas de combate à pobreza, destinados à

³Vale salientar a divulgação da ideologia individualista e consumista nesse enfoque (MOTA, 1995 apud BEHRING, 2008).

população enquadrada como vulneráveis e em situação de risco, o que na verdade são superpopulações relativas. Apesar de inovações, como: a ampliação dos usuários, unificação de programas e benefícios, e condicionalidades incorporadas durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, manteve descritores das políticas de governos anteriores, o que sinaliza uma dificuldade de romper com a focalização da seguridade social e seu rebatimento na construção do SUAS e de todo o seu marco regulatório (BEHRING, 2008).

A partir de medidas tomadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁴, e o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS), buscou-se regulamentar a área, principalmente com a introdução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). A PNAS/2004 foi aprovada pelo CNAS e é executada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). De fato, simbolizou um marco na Assistência Social brasileira, ao instituir o SUAS e referendar as diretrizes da LOAS.

É interessante ressaltar que a PNAS/2004 aponta na introdução, que tem como finalidade “incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira” (2004, p. 13), não pontuando que essas “demandas” são resultados de um intenso processo de exploração do capitalismo, a nível nacional e mundial. Além disto, é proposto a descentralização da responsabilidade para os municípios, estados e Distrito Federal, a fim de implementar uma rede de serviços mais “eficazes”, capaz de atender também às desigualdades por determinadas regiões.

O recente marco regulatório da Assistência Social, inclusive o expresso na PNAS, incorpora conceitos sociais liberais, dentre estes, destacamos na

⁴Entre as mudanças, ou melhor, dizendo retrocessos do atual governo de Michel Temer, têm-se a implantação da Medida Provisória 726 de 2016, que, além de outras medidas, funde o Ministério do Desenvolvimento Social com o da Indústria em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, ao considerar que ambos exercem a “mesma função”, pois para a atual gestão não caberia ao Ministério da Indústria e Comércio efetivar a reforma agrária e a sustentabilidade dos pequenos produtores rurais.

PNAS/2004 os conceitos de justiça social, vulnerabilidade, emancipação, matricialidade familiar, empoderamento, equidade e risco social. A PNAS/2004, incorpora uma concepção de assistência social, que, mesmo considerando os avanços institucionais, expressa a orientação do capital mediante o desemprego “crônico”, na ausência de oferta do trabalho, por meio da política de transferência de renda, com destaque para o Programa “Bolsa Família”, que focaliza o atendimento e fragiliza os serviços socioassistenciais, por destinar-se ao “acompanhamento” de famílias consideradas em situação de pobreza, enquadradas como em “risco” ou em “vulnerabilidade social”, adotando como eixo de intervenção a matricialidade sócio familiar e o território, enquanto lócus de organização dos serviços e ações socioassistenciais.

A PNAS/2004 estabelece, ainda, que a proteção social, dividida em básica (baixa complexidade) e especial (média e alta complexidade), deve afiançar a segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia), acolhida, convívio familiar, em face das situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

3.1 Fundamentos e conceitos que norteiam a PNAS/2004

Observamos que são utilizados recorrentemente na PNAS/2004, conceitos como de risco social e vulnerabilidade social para se referir aos pobres. Desta maneira, as determinações sócio-históricas que norteiam a questão social são desvinculadas, aparentando que não existem pobres oriundos das desigualdades sociais, decorrente do Modo de Produção Capitalista, e sim “vulneráveis”, indivíduos em “risco social”, que surgem sem nenhuma vinculação com as consequências da relações sociais e de produção do capitalismo.

De acordo com a PNAS/2004, a assistência social é apontada como caráter de política de Proteção Social⁵, visando garantir direitos e condições

⁵A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (PNAS, 2004, p. 31).

dignas de vida. Em relação à segurança de rendimentos, a PNAS/2004 entende que esta seria garantia monetária para deficientes, idosos, desempregados, famílias numerosas e famílias sem condições básicas de sobrevivência. Vale ressaltar que se esta parcela populacional tivesse garantidos os direitos universais determinados pela CF/88, não necessitariam destes programas, principalmente os Programas de Transferência de Renda, que são estrategicamente elaboradas para reduzir a pobreza extrema e garantir um consumo mínimo pela população.

Sobre a *Assistência Social e as Proteções Básicas*, a PNAS/2004 vai tratar da *Proteção Social Básica e Proteção Social Especial*. Na Proteção Social Básica, a Política incorpora o conceito do Banco Mundial de Risco Social, como principal objetivo de “prevenir situações de risco”. Primeiramente, a PNAS/2004 aponta que uma alternativa seria o incentivo ao desenvolvimento das potencialidades, conceito proposto por Amartya Sen. Aqui houve um forte investimento na inserção “dos integrantes deste grupo” no âmbito da capacitação, aumentando o contingente de trabalhadores capacitados para o mercado e, conseqüentemente, a competitividade excessiva dentro da classe trabalhadora, o que os distancia do reconhecimento do pertencimento de classe.

3.2 Princípios e diretrizes

Ao analisarmos os princípios da PNAS/2004, verificamos que se destacam os seguintes termos: necessidades sociais, autonomia, direito à convivência familiar e comunitária, equivalência, critérios para concessão. Vejamos que ao longo do documento é exposto que as principais necessidades sociais dos indivíduos estão vinculadas à família e podem ser “superadas” no meio desta, sendo claramente um processo de responsabilização da família e um processo de reatualização do conservadorismo.

No Brasil, a política pública esteve tradicionalmente voltada, como no caso dos seguros sociais, ao “indivíduo-trabalhador” e sua família,

como dependentes, reproduzindo o modelo tradicional de família, baseado nos papéis do homem\provedor e mulher\cuidadora; e, no caso específico da política de assistência social ao “indivíduo-problema”, ou a “situações específicas problemáticas”, fundadas no paradigma da família irregular e incapaz. Desde os anos 90, assiste-se a uma mudança na condução da política social, em que a família assume centralidade, como na política de assistência social (TEIXEIRA, 2009, p. 256).

O uso da família na PNAS/2004 pode simbolizar uma transferência do papel do Estado sobre o indivíduo para as famílias (centralidade na família), com aspectos caritativos e de proteção, num processo de mudanças nas configurações da política de assistência. A PNAS/2004 (p. 41) define que: “A centralidade na família e a superação da focalização, no âmbito da política de assistência social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal”, significando que na sua formulação existe relação entre as necessidades das famílias e dos indivíduos.

Sem dúvida, há uma perspectiva de avanço nessa inserção das famílias na política de assistência social, uma vez que não há apenas uma responsabilização, mas se oferece uma contrapartida pública em programas, projetos, benefícios e serviços que visam fornecer os meios necessários, inclusive renda e serviços socioeducativos e assistenciais, para que haja, efetivamente, um retorno positivo (TEIXEIRA, 2009, p. 259).

Ao focar nos vínculos familiares e na população em vulnerabilidade social, dando ênfase à população com ausência total de renda ou de acesso a serviços públicos, com dificuldade no convívio familiar e vivenciando situações de discriminação (étnica, gênero, deficiência, entre outros), este foco na família marca o processo de responsabilização da mesma, no que tange à responsabilidade de também atender às necessidades de seus integrantes, função que deveria ser garantida prioritariamente pelo Estado. Para garantir a “sobrevivência” mesmo que mínima, há a concessão dos seguintes benefícios: BPC, seguro safra, bolsa família, benefícios eventuais, entre outros.

3.3 Valores e objetivos

A PNAS/2004, ainda, entra em contradição ao sinalizar que os cidadãos têm direito à universalidade e igualdade no acesso a direitos sociais, serviços e

atendimento de qualidade; quando no quinto princípio ela apresenta “os critérios para sua concessão”. Isto marca que, embora a política seja considerada universal, vai apresentar critérios de seletividade para concessão, direcionados para aqueles que se estabelece como “necessitados”, de acordo com suas características socioeconômicas, ao mesmo tempo em que restringe o acesso a parâmetros biológicos e sociais.

Em seus objetivos, pode-se destacar que se considera que o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais se dá através de mínimos sociais, dando ênfase ao atendimento direcionado ao âmbito familiar, ou grupos específicos que necessitarem, buscando garantir que o atendimento seja centralizado na família.

3.4 Instrumentos e estratégias de ação à prática

Sobre a proteção social básica a PNAS/2004 (p. 33) alega que ela tem por “objetivo prevenir situações de riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. Para isto, estabelece como critério de acesso aquela população que esteja em situação de vulnerabilidade social, consequência da pobreza, privação de acesso a recursos e/ou fragilidade dos vínculos familiares. Para isto são implementados programas, projetos e serviços, cuja principal estratégia está no fortalecimento de vínculos e socialização na comunidade e na família.

Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal, que executa os serviços de proteção básica, situada em locais que apresente vulnerabilidade social, atuando em até 1.000 famílias/ano da sua localidade; têm por objetivo executar atividades de proteção social básica e na organização e coordenação da rede de serviços socioassistenciais da política de assistência social (PNAS, 2004). Seu público alvo são famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, orientando para seu convívio em comunidade. Aqui, a PNAS/2004 pontua o papel da família neste processo da orientação, onde se ressalta que o Estado estaria pronto para atuar quando o

grupo familiar se mostrar ineficaz de desempenhar suas funções consideradas básicas (prover a proteção e a socialização dos seus membros, a partir de referências morais, vínculos afetivos e identidade moral), o que reforça a afirmação da transferência de responsabilidades para o grupo familiar na proteção básica.

Desta maneira, o CRAS atua junto às famílias com os Programas de Atenção Integral às Famílias, em relação às particularidades de cada grupo familiar. Além disso, atua junto à gestão municipal de Assistência Social, no encaminhamento da população para as demais políticas públicas, no intuito de evitar que estas famílias voltem às situações de vulnerabilidade e risco. É importante ressaltar que os riscos apontados na PNAS/2004 são pontuais e imediatos, não há propostas para atuar sobre problemas estruturais do capitalismo, que leva os indivíduos a susceptíveis situações de risco social.

Como já apontado, as questões que são alvos de atendimento nos serviços de proteção básica de assistência social não atuam sobre problemas estruturais de fato, sendo ocultado, encoberto ou desvinculado que são derivados do processo de exploração do capital, ao centralizar o atendimento no desenvolvimento das capacidades dos indivíduos e seus grupos familiares. Assim, as medidas para enfrentamento da pobreza extrema e desigualdade não atingem o cerne da questão social, nem muito menos aniquila o risco que afeta a população.

Em relação à Proteção Social Especial, a PNAS/2004 continua apontando que as vulnerabilidades dos indivíduos não estão apenas voltadas a questões socioeconômicas, mas, ainda, aos vínculos familiares, e que a fragilidade destes afetaria os fatores necessários à sobrevivência.

A PNAS/2004 segue apontando a necessidade de análise do contexto cultural em que essas famílias e indivíduos estão inseridos para daí compreender a origem das situações de risco. Assimilam “situações de risco” a “dificuldade de auto-organização e de participação”, reduzindo a questão que engloba estes indivíduos e os culpabiliza, num contexto de acentuação da

desigualdade, agravamento da precarização das relações de trabalho e dos elementos que compõe a questão social, nos termos de lamamoto, Netto, Arcoverde. (2004, 2007)

A partir desta afirmativa, compreende-se que na PNAS/2004 a proteção social especial é voltada às famílias e indivíduos, ao considerar que o fortalecimento do âmbito familiar pode vir a inibir riscos pessoais e sociais elencados, como: “abandono, maus tratos físicos e/ou psicológicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras”.

[...] Neste contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (PNAS, 2004, p. 41).

Portanto, o governo elege a Assistência Social como política pública central na proteção social e os Programas de Transferência de Renda aos mais pobres, como principais estratégias de enfrentamento ao desemprego. Por outro lado, a Assistência Social brasileira se incumbem de assumir o dever da promoção da justiça social proposta pelo governo, arcando com os custos de manutenção da superpopulação relativa (Marx, 1980), que é uma consequência da ação do capital.

O SUAS define como elementos para a execução da política de assistência social, no intuito de normatizar e padronizar os serviços, os seguintes quesitos:

- Matricialidade Sociofamiliar;
- Descentralização político-administrativa e territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;

- A informação, o monitoramento e a avaliação.

Sobre a matricialidade sociofamiliar, a política pontua que devido às mudanças na esfera dos espaços públicos, com o que ela denomina de “constrangimentos provenientes da crise econômica e do mundo do trabalho” (PNAS, 2004, p. 40), vai ocorrer uma ressignificação do papel das famílias. Como vem sendo debatido ao longo do texto, as famílias foram adotadas como no centro da atuação da PNAS/2004, no intuito de ampliar a garantia dos direitos.

[...] Por reconhecer as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida (PNAS, 2004, p. 41).

Desta maneira, a PNAS/2004 busca fazer uma abordagem entre indivíduo e família, considerando as novas formas e configurações da última, havendo uma necessidade em explicitações da ideia de família como sujeito de direitos, mesmo que corram o risco de assumirem uma atuação conservadora e culpabilizadora.

4. CONCLUSÃO

As determinações ora apresentadas no debate revelam uma convergência pela qual perpassa a PNAS: a utilização de conceitos (que seguem premissas do capital) que são vinculados a problemas culturais e à centralidade da família na PNAS/2004, no que tange ao direcionamento de seus serviços; a partir de um espectro que adequa e transforma as situações próprias das expressões da questão social em situações de riscos sociais, atribuindo características aos problemas sociais desconectadas da lei geral da acumulação capitalista.

A centralidade na família, embora signifique que o foco não está mais no indivíduo isoladamente, mas sim no indivíduo dentro das suas relações sociais, pode também levar a situações de retrocessos, responsabilizando a família a adotar medidas que garantam a própria proteção social. Assim, deve-se requisitar que o Estado assuma seu papel enquanto gestor e implementador de

políticas para a proteção social, e compreender os elementos que estão em torno da construção e operacionalização da PNAS/2004, tendo em vista que a realidade brasileira ainda é marcada pela nebulosa sombra do conservadorismo.

Revela-se, portanto, a continuidade das contrarreformas, pois, tais direitos, ao serem conquistas das classes trabalhadoras, apresentam-se, na atualidade, disponíveis à apenas extratos mais pauperizados e sem inserção no mercado de trabalho, atribuídos agora como pessoas em “situação de risco”, que necessitam de inúmeros padrões de seletividade para assim serem consideradas.

O contexto próprio do desemprego “crônico” é propício para que tais ideias se desenvolvam, pois a enorme fragilidade em que as classes trabalhadoras se encontram no alto grau de destrutividade e perversidade e “equalização por baixo” imposto pelo sistema de reprodução sociometabólica do capital em sua crise estrutural, derivam em esforços da luta que resiste a se voltar não mais para a conquista de novos direitos, e sim para a tentativa de não perder os que já se têm.

Em síntese, através da conjugação de políticas compensatórias e estruturantes, não é inimaginável promover a emancipação da classe trabalhadora ou romper com as desigualdades de classe, mas é possível reduzir as assimetrias decorrentes do modo de produção capitalista (ARAÚJO et al. 2017, p. 164).

A PNAS incorpora tendências que valorizam a individualização das responsabilidades quanto à proteção social, direcionando aos indivíduos em seus âmbitos familiares, e o “ecletismo” na sua incorporação ídeo-teórica de conceitos pouco explorados; além do incentivo à competitividade no mercado e ao consumo, ao selecionar aqueles que devem ou não ter acesso aos serviços, concedendo políticas compensatórias, para que estes possam consumir minimamente.

Portanto, o desenvolvimento social seria alcançado através do fortalecimento dos programas sociais, com destaque para os PTR, da Política de Assistência Social, em detrimento da ampliação dos serviços

socioassistenciais, comprometendo a integração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que garanta o acesso para aqueles que necessitarem, para além da condição da pobreza extrema.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. C. et al. Implantação e implementação do Sistema Único de Assistência (Suas) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, B. R. et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2017. P. 128-166.

BEHRING, E. R. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. T. (Org.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UFRJ, 2008.

BRASIL. MDS/SNAS. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2004. _____. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 dez. 1993.

CUNHA, C. da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais:** tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006.

DRAIBE, S. M. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: Instituto de Estudos Especiais/PUC/SP, 2002.

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. M. B. “Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referências teóricas”. **Cadernos IDESP**, São Paulo, n. 15, 1986.

MARX, K. **O Capital:** crítica da economia política: O processo de Produção do Capital. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. Livro 1. v. II, cap. XXIII.

MELO, C. S; ARCOVERDE, A. C. B. Avaliação política dos fundamentos ideológicos da política de economia solidária em Pernambuco. In: ARCOVERDE, A. C. B. (Org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas.** [S.l]: Ed. Universitária da UFPE, 2014.

MÉLO, E. C. A. C.; NOVAES, I. L. S. A Lei Orgânica de Assistência Social e o Ideário Neoliberal: uma avaliação preliminar das mudanças no Benefício de Prestação Continuada. In: VI SEMINÁRIO DE MODELOS E EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS, IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AVALIAÇÃO (VI SEMEAP), 2017. **Anais...** Recife: Ed. UFPE, 2017.

SILVA, M. P.; BARBOSA, C. F. Avaliação política: uma questão de democracia? In: ARCOVERDE, A. C. B. (Org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas**. [S.l]: Ed. Universitária da UFPE, 2014. p. 159-176.

TEIXEIRA, S. M. Família na Política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Rev. Pol. Públ**, São Luís, v. 13, n. 2, p. 255-264, jul./dez. 2009.

VIEIRA, J. C. A. Eficácia e eficiência nas políticas sociais públicas. In: ALBUQUERQUE, C. P.; ARCOVERDE, A. C. B. **Serviço Social Contemporâneo: reflexividade e estratégia**. Lisboa: Pactor, 2017. p.141-159.