



USOS DOS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Ana Virginia do Nascimento Moreira¹
Ana Cristina Brito Arcoverde²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo explorar o uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade, para definir problemas sociais, expressos na política de assistência social brasileira, que se apresentam como termos orientadores da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Salienta que o direcionamento das ações da PNAS/2004, com a incorporação desses conceitos, orienta a intervenção pública com base nas suas próprias direções teóricas e ideológicas. A metodologia do estudo foi a pesquisa documental, com base na técnica da análise de conteúdo, onde examinamos a PNAS/2004. A proposição é de que a ausência do debate em torno do significado dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004, que ocupam um lugar primordial nessa política, possibilita que estes conceitos sejam utilizados para trazer uma ideia diferente e ilimitada em relação à noção de pobreza.

Palavras-chave: Risco; vulnerabilidade; pobreza; política de assistência social.

USES OF THE CONCEPTS OF RISK AND SOCIAL VULNERABILITY IN BRAZILIAN SOCIAL ASSISTANCE POLICY

Abstract

This article aims to explore the use of the concepts of risk and vulnerability, to define social problems expressed in the Brazilian social assistance policy, which are presented as terms guiding the National Social Assistance Policy (PNAS/2004). It should be noted that the direction of the actions of PNAS/2004, with the incorporation of these concepts, guide public intervention based on their own theoretical and ideological directions. The methodology of the study was documentary research, based on the content analysis technique, where we examined PNAS/2004. The proposition is that the absence of debate around the meaning of the concepts of risk and social vulnerability in PNAS/2004, which occupy a primary place in this policy, allows these concepts to be used to bring a different and unlimited idea in relation to the notion of poverty.

Keywords: Risk; vulnerability; poverty; social assistance policy.

Artigo recebido em: 24/05/2025 Aprovado em: 21/11/2025
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v29n2.2025.55>

¹ Doutoranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: anavnmoreira@gmail.com.

² Doutorado em Sociologia pela Universidade de Paris III, La Sorbonne Nouvelle, Paris, França. Professora Titular do Departamento de Serviço Social na Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: ana.arcoverde@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo explorar o uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade na definição de problemas sociais abordados pela política de assistência social brasileira. Esses conceitos são termos norteadores da PNAS/2004, sustentam e orientam as ações dessa política na abordagem da pobreza. Nossas análises são frutos da pesquisa de mestrado¹ realizada no curso de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). A metodologia adotada foi a revisão bibliográfica e análise documental, com foco no aprofundamento do debate dos determinantes estruturais e estratégicos que perpassam a construção da política de assistência social, remetendo ao debate teórico em torno dos conceitos de risco e vulnerabilidade social.

No decorrer deste artigo, apresentaremos reflexões sobre a trajetória da política de assistência social no Brasil, buscando compreender os fatores que contribuíram para sua consolidação como um direito. Para tal, o texto contextualiza a política brasileira dentro do capitalismo periférico, argumentando que a compreensão das particularidades do desenvolvimento econômico brasileiro é fundamental para entender o uso e significado das expressões da questão social que atingem os usuários da PNAS/2004, definidos como em situação de risco e vulnerabilidade social.

A atual conjuntura econômica, política e social tem agravado o processo mundial de empobrecimento da classe trabalhadora, via precarização do trabalho e redução ou subtração de direitos. Esses elementos são cruciais para compreender o processo de intensificação das desigualdades sociais, da violência e do individualismo, na mesma medida em que se amplia a riqueza concentrada nas mãos das classes dominantes, bem como os elementos que levam ao agravamento das expressões da questão social. Segundo Teixeira e Neves (2018, p. 133, grifos do autor), “não se trata de meramente caos nos dias atuais, visto que a produção coletiva da riqueza e sua apropriação privada é pilar central no exercício de *podres poderes* da ordem burguesa”.

A financeirização da economia resultou no fechamento de fábricas e na redução do número de empregos qualificados, o que, por sua vez, aumentou o número de ocupações desprotegidas e acelerou a ampliação da força de trabalho sub-remunerada nos países periféricos (Braga, 2017). Segundo Martin (1997), em uma reunião realizada pela “elite do mundo”², buscava-se repensar os caminhos da sociedade capitalista, diante da ameaça à hegemonia burguesa, devido à crise estrutural iniciada em 1970.

Segundo Teixeira e Neves (2018), o processo de exploração, especialmente em países de economia dependente, constitui uma estratégia do capital para revigorar, combinada ao rebaixamento salarial, a derrocada dos direitos trabalhistas, o fim dos contratos formais, a intensificação das jornadas de trabalho, a focalização das políticas públicas, entre outros elementos. A classe trabalhadora foi

direcionada para trabalhos cada vez mais precários e desprotegidos, especialmente após o Estado legitimar a precarização e incentivar políticas de crescimento econômico.

Neste contexto, as mudanças promovidas pelos países centrais, que diminuíram a segurança dos contratos de trabalho e reduziram os direitos trabalhistas, contribuíram para o declínio do movimento sindical e a perda de influência política dos trabalhadores. O aumento do desemprego em tempos de crise tem levado à expansão do trabalho informal, sem direitos trabalhistas, e à intensificação da rotatividade no mercado de trabalho, caracterizando a era do subemprego³.

Após as ditaduras militares, a América Latina passou por um período de democratização e resistência. No entanto, a crise econômica mundial dos anos 1970 ainda deixava marcas nesses países, levando a profundas mudanças, conhecidas como contrarreforma neoliberal do Estado. Assim, enquanto as mudanças no mundo do trabalho acarretam uma acentuação do desemprego e da pobreza, no âmbito político, o Estado passava por processos de transição, cujos determinantes ideológicos e políticos estabeleciam tendências em torno da política de assistência social.

Assim, o Estado é posicionado como administrador de poder político da classe dominante, o que se reflete na direção ideológica burguesa dada às respostas à pobreza, que viriam a refletir sobre as ações da política de assistência social. Nesse sentido, no caso da política de assistência social, os significados e a direção dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, presentes no conteúdo da PNAS/2004, podem ser utilizados com base nessa lógica de Estado.

Sendo assim, questionamos o uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, cujo debate surge a partir de observações realizadas em um contexto social totalmente diferente da realidade brasileira, evidenciando duas tendências: 1) a falta de um debate em torno da realidade brasileira, para compreender a origem das demandas da PNAS/2004; 2) a possível incoerência entre os conceitos, que podem não abarcar a complexidade da realidade brasileira.

2 CAPITALISMO PERIFÉRICO, ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O debate sobre o direito à assistência social, na interface entre Estado e direito no Brasil, ainda enfrenta inúmeros desafios em sua implementação. Historicamente, o Estado ocupa o papel central na consolidação e implementação desse direito. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), promulgada em um contexto de ruptura com a ditadura, representa um marco histórico na consolidação da democracia brasileira, regulando leis baseadas nas conquistas sociais obtidas por meio de intensas mobilizações populares (Paiva *et al.*, 2012).

Para refletir sobre esse processo, faz-se necessário analisar a conjuntura econômica, política e social que permeia o Estado brasileiro e, consequentemente, a política de assistência social. A crise estrutural de 1970 desencadeou profundas transformações sociais e econômicas, desencadeando a desaceleração do crescimento e aumento do desemprego, onde a crise fiscal marca um novo cenário econômico. No âmbito da regulamentação social, prevaleceu a premissa neoliberal de transferir responsabilidades do Estado para a sociedade civil, com o objetivo de reduzir os gastos públicos e limitar a atuação estatal por meio da privatização de serviços públicos. Na América Latina, a transição democrática iniciada na década de 1980 alterou significativamente as tradicionais relações entre Estado e sociedade, expandindo o espaço público e aumentando a participação política da população (Ivo, 2006).

A partir da década de 1990 assentam-se os reflexos da crise que afeta a forma de governabilidade, diminuindo o foco das ações governamentais nas desigualdades sociais. Ivo (2006) aponta que a sociedade brasileira vive uma contradição: por um lado, a consolidação da democracia com a CF/1988 ampliou a cidadania; por outro, a economia aprofunda as desigualdades e nega direitos sociais. Nesse sentido, apesar da CF/1988 marcar a transição para a democracia, o conservadorismo persiste, comprometendo a efetivação dos direitos sociais e das políticas públicas.

Considerando que o processo de consolidação do capitalismo no Brasil apresentou características de uma via não clássica, onde, historicamente, a posição periférica do Brasil tem contribuído para a fragilidade da garantia dos direitos sociais, isso acarreta em dificuldades no acesso pleno da população, principalmente com a precarização dos espaços institucionais. A permanência de uma burguesia conservadora, que assume o Estado ocupando cargos de representação política, ainda dissemina o discurso da caridade em relação à intervenção junto às classes subalternas. Dessa maneira, embora a CF/1988 seja um símbolo do resultado da luta pela democracia, ainda prevalece a ofensiva conservadora.

O Estado, como guardião do capital, legitima e consolida a precarização do trabalho, subvertendo direitos trabalhistas. Segundo Yazbek (2016, p. 54) “[...] o Estado sempre esteve presente na articulação do capitalismo no Brasil”, onde essa integração à economia adicionou ao Estado brasileiro características burocráticas.

Nesse sentido, ao analisar as políticas sociais no Brasil, Yazbek (2016) chama a atenção para os elementos contraditórios que permeiam as ações do Estado brasileiro, principalmente no que se refere à pobreza. Neste contexto, a política de assistência social é destacada como a principal responsável pelas ações direcionadas ao enfrentamento da pobreza.

O avanço da democracia e da participação social exigiu a criação de um novo modelo de assistência social para combater a pobreza. Foi a CF/1988 que, pela primeira vez, consagrou

constitucionalmente o direito à assistência social como parte da seguridade social. Segundo Mazzalli (2015, p. 132), “[...] a assistência social é direito do cidadão, prestada universalmente a quem dela necessite, com financiamento e participação de toda a sociedade, sob coordenação estatal e descentralização político-administrativa”.

Antes vista como filantropia e caridade exercida pela Igreja, em 1988 a assistência social foi sancionada como direito e política constituinte da seguridade social no Brasil, passando a ser dever do Estado implementá-la (Sposati, 2007). Posteriormente, a LOAS/1993 (Lei 8.742/1993) estabeleceu parâmetros normativos para a efetivação do direito à assistência social, simbolizando diversos avanços (Stuch, 2015; Ajouz, 2015). O Sistema Único de Assistência Social – SUAS concretiza esse processo, que passa a ser reconhecido pelos cidadãos como direito, através de sua implementação.

Segundo Sposati (2009), o modelo de proteção social não contributivo após 1988, diferentemente de sua origem na caridade, reflete a tendência que deve ser seguida pela sociedade brasileira com base no conhecimento dos obstáculos e das soluções para sua implementação, ainda que esse processo revele a necessidade de mudanças na ideia original. Dito isso, cabe ao Estado visualizar o sujeito como titular de direitos, e não como uma pessoa carente, assumindo a responsabilidade legal de atender às suas necessidades por intermédio da proteção social.

A CF/1988 instituiu a seguridade social como um direito consolidado, universalizando seu acesso e tornando-o responsabilidade do Estado, compondo um tripé dividido entre saúde, previdência social e assistência social. A assistência social, como parte integrante desse tripé, passou a ser uma política social que “rompe” com seu viés caritativo, e é regulamentada como política garantida pelo Estado ao entrar para o campo dos direitos sociais. Assim, a consolidação da CF/1988 foi responsável por mudanças consideráveis no âmbito da proteção social no Brasil, ampliando o acesso dos usuários, o que simboliza inovações significativas nesse setor.

Nesse sentido, a política de assistência social, regulamentada pela CF/1988, permanece inserida na seguridade social, alcançando o status de política pública de direito. Configura-se na garantia da cidadania do usuário, com a inserção do Estado como agente responsável pela implementação e financiamento da assistência social, institucionalizada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993)⁴.

Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2017) existem algumas dimensões para pensar possibilidades de mudanças com a implementação da PNAS/2004, sendo a elaboração de abordagens intersetoriais e territoriais, além do destaque dado ao núcleo familiar. Além desses pontos, evidencia-se a proposta de *ampliação dos usuários* pela PNAS/2004 e pelo SUAS/2005 que visa à universalização, com foco nos indivíduos e grupos em situações de risco e vulnerabilidade social. As autoras levantam

críticas a esse debate, tendo em vista a ausência da abordagem sobre a condição de classe como objeto de intervenção e determinante da condição do usuário da política.

No curso da reprodução do capitalismo, com o agravamento da precarização da vida, faz-se necessário a elaboração de respostas à desproteção social, que atinge a classe trabalhadora, especialmente nos países dependentes da América Latina, cujas classes subalternas se encontram em condições muito mais inferiorizadas, precarizadas e informais. A política de assistência social possibilita a mediação na relação entre o Estado e as classes sociais, considerando a interseção de um lado em prol do mercado e, de outro, na luta pela ampliação dos direitos sociais (Sposati, 2007).

Contudo, as principais versões contemporâneas da política pública de assistência social se inscrevem no centro das engrenagens liberais conservadoras, que se obstinam em impregnar as ações socioassistenciais de forte ênfase particularista, meritocrática e focalista, metamorfoseadas em adjutórios caritativos e compensatórios, desempenhando exclusivamente a função de paliativo, cujo propósito restringe-se à distensão de conflitos sociais e situações extremas de miserabilidade, sob o compromisso ou a retórica de redução das iníquas desigualdades sociais (Paiva *et al.*, 2012, p. 48).

Porém, a garantia plena dos direitos na assistência social, que possibilita a cidadania, está sendo substituída por concessões monetárias, perpetuando as desigualdades sociais. O principal equívoco na expansão das políticas sociais na América Latina reside no tratamento dado à questão social pelo Estado. Em vez de uma abordagem universal, observa-se uma fragmentação e seletividade no atendimento e no acesso. Isso pode indicar uma tendência conservadora, tornando as políticas mais seletivas e atribuindo responsabilidades morais aos indivíduos, o que restringe o acesso à assistência social (Ivo, 2006).

Couto (2015) aponta a dualidade presente na assistência social ao configurá-la como um conteúdo que tende a garantir a proteção social como direito e, ao mesmo tempo, como um instrumento de controle das classes subalternas pelo Estado, reafirmando sua face conservadora.

Branco (2008) registra um período favorável para as massas populares, culminando na redemocratização e ampliando sua participação política. A classe burguesa iniciou um contra-ataque a este avanço, tomando medidas neoliberais para demarcar seu poder. Com isso, o neoliberalismo constituiu um processo de derrocada dos direitos conquistados pela classe trabalhadora, que foram sendo perdidos com a contrarreforma do Estado. No campo ideológico as premissas burguesas retomaram seu espaço, embasados nos princípios conservadores, principalmente a partir da década de 1990.

Seguindo as orientações do Banco Mundial, foram pensadas políticas sociais, especialmente na área da assistência social, para atender às populações em situação de extrema pobreza (Marques; Mendes, 2007). Freitas (2007) argumenta que essa situação cria uma "ilusão" de

compromisso com a classe trabalhadora, mas, na prática, as políticas públicas elaboradas atendiam simultaneamente aos interesses do capital.

Pensar a assistência social como direito exige considerar o papel do Estado como interlocutor entre as demandas e necessidades da sociedade civil e a exigência imposta pela ordem capitalista. Deve-se considerar, ainda, o que significa o direito social e qual o papel que ele desempenha no exercício da cidadania dentro da sociedade burguesa. Considerando que o processo histórico só pode ser apreendido na medida em que estudamos as ações das classes sociais existentes, observamos que o Estado, que tem seu berço na sociedade, deve ser pensado a partir de sua relação com a sociedade e a ordem político-econômica vigente, que sobre ele exerce maior influência.

Com o ajuste neoliberal, organismos internacionais têm estabelecido recomendações para a gestão da pobreza, que atinge tanto os desempregados quanto a força de trabalho em atividade. Essas estratégias, no entanto, limitam conquistas trabalhistas, sem interferir significativamente no processo econômico, investindo em políticas públicas que favoreçam o desempenho tanto do mercado quanto do setor social.

As políticas de proteção social refletem as contradições e antagonismos entre as classes sociais, sendo moldadas pela força da organização da classe trabalhadora e pelas estratégias do capital. Diante desse contexto, os usuários da política de assistência social passam a ser os trabalhadores precarizados e suas famílias.

Governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina propõem, portanto, uma combinação de medidas de incentivo ao crescimento econômico, articuladas às políticas compensatórias, em resposta ao ataque aos direitos e à precarização do trabalho. Mauriel (2012), reforça a estreita relação entre o combate à pobreza e a oferta estatal de promoção de capacidades por meio da PNAS/2004. Essa política deve atuar como uma rede protetiva contra a pobreza extrema, prevenindo situações de risco e vulnerabilidade social, e ainda, possibilitando que esses segmentos tenham acesso ao consumo no mercado e a outros bens e serviços.

A abordagem sobre a pobreza na política frequentemente se apresenta desvinculada dos determinantes estruturais, sem captar as desigualdades como resultado do processo de exploração de uma classe social, cuja situação é socialmente determinada nesse sistema. Seguindo essa lógica, a assistência social tende a construir uma ação centrada no indivíduo. Além disso, observa-se uma tendência à segmentação dos pobres em categorias, como se houvesse uma hierarquia entre eles. Essa prática pode gerar conflitos e estigmas entre os usuários da política de assistência social.

Amartya Sen, base que fundamenta os documentos dos organismos multilaterais como Banco Mundial e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Organização Mundial do Comércio (OMC) (Mauriel, 2012, p. 190).

O investimento, agora, consistiria em políticas inovadoras de geração de renda, como as das últimas décadas, com foco na ampliação da demanda e da oferta de trabalho no mercado. Essas políticas de ativação do mercado de trabalho seriam, estrategicamente, uma forma de combater a pobreza, segundo esses órgãos internacionais. Nesta direção, observa-se a centralidade da política de assistência social no enfrentamento da pauperização. Ela assume a posição de política estruturadora. O foco no tratamento da questão social no Brasil, segundo as premissas de organismos financeiros internacionais, estaria pautado em programas de transferência de renda como principal estratégia de superação da pobreza.

3 RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA PNAS/2004: inconsistência teórica ou reforço ao conservadorismo?

A discussão dos conteúdos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, considerando seus significados e suas matrizes teóricas de origem, permeia as reflexões acerca da PNAS/2004. Inicialmente, esses conceitos foram utilizados na política de saúde e, posteriormente, introduzidos na PNAS/2004 para descrever as situações vivenciadas por seus usuários. Conforme o estudo realizado por Alvarenga (2012), o principal intuito da utilização desses conceitos era a busca pela superação da segmentação e focalização dos pobres. Porém, a ausência de clareza quanto aos seus significados acarretou na possibilidade de análises diferenciadas acerca da realidade social.

Na PNAS/2004, os conceitos de risco e vulnerabilidade social aparecem para descrever as situações sociais⁵ que afligem seus usuários. Identificamos que, majoritariamente, esses conceitos estão expressos na política em sua análise situacional, na definição dos usuários, na abordagem sobre as proteções sociais, na definição do conceito e base de organização do SUAS e na vigilância social.

Couto, Yazbek e Raichelis (2017) problematizam o debate do conceito de vulnerabilidade social associado às condicionalidades da pobreza, onde a condição de vulnerável estaria relacionada às necessidades objetivas e subjetivas do usuário. As autoras chamam a atenção para a necessidade de situar esses conceitos no processo de reprodução social no capitalismo. No entanto, a falta de definição desses conceitos na política abre margem para diversas interpretações quanto ao público-alvo das ações da política de assistência social.

Isso fica explícito quando analisamos como o documento define/descreve as situações sociais próprias dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, que vão desde o desemprego,

precarização do trabalho e da condição de vida de seus usuários, passando por situações de violência, preconceitos, maus tratos físicos e/ou psíquicos, e fragilização de vínculos sociais e familiares. As famílias e indivíduos afetados buscaram respostas para suas demandas nas ações propostas pela política de assistência social a partir da proteção social (básica e especial), que busca desenvolver um sistema de prevenção, desenvolvimento de potencialidades dos indivíduos, incentivo à aquisições, fortalecimento de vínculos, vigilância social e provisão de benefícios socioassistenciais.

O sociólogo alemão Ulrich Beck (2011) aborda o conceito de risco para analisar a realidade alemã no processo de transição da sociedade industrial para a sociedade de risco, considerada como pós-industrial ou pós-moderna. Nesse processo de transição para uma nova sociedade, o autor identifica que o modelo produtivo da sociedade industrial desencadeia novas ameaças, estabelecendo os riscos como fenômenos futuros, contra os quais a sociedade teria a responsabilidade de se prevenir. Nessa nova sociedade, todos os indivíduos estariam sujeitos às problemáticas que vierem a surgir⁶, sem distinção entre classes, sendo que “[...] para ele, vive-se um período de ruptura, onde a coesão social é garantida pelo medo de sofrer com as inúmeras ameaças resultantes do desenvolvimento do modelo produtivo” (Alvarenga, 2012, p. 39). Ressalta-se a categorização do risco, considerando as possibilidades e as capacidades de superação pelo próprio indivíduo, tendo em vista a responsabilização do mesmo pela sua situação de desproteção diante das ameaças.

Robert Castel (2009), sociólogo francês que se dedicou aos estudos sobre a exclusão social, utiliza o conceito de vulnerabilidade em sua discussão sobre as metamorfoses da questão social, diante o processo de mudanças no mundo do trabalho, que acarretaria numa fragilização da classe trabalhadora, analisando a consolidação da proteção social vigente na França. Seriam vulneráveis os trabalhadores e, segundo o autor, os invalidados para o mundo do trabalho⁸, configurando-se como uma *zona instável*, relacionada aos processos de precarização do trabalho e fragilidades nos suportes dados a esse segmento populacional.

A partir da análise da PNAS/2004, identificaram-se alguns pontos convergentes entre as orientações presentes no documento e as análises de Beck (2011) e Castel (2009). Observa-se que Beck (2011) aborda a ideia de prevenção em relação às incidências de riscos, por meio do desenvolvimento de capacidades individuais. Para o autor, a ocorrência dos riscos não estaria atrelado apenas às mudanças do mundo do trabalho, mas também a questões culturais da sociedade. Ambos concordam com o repasse de responsabilidade para a família.

Castel (2009) também aborda a lógica do desenvolvimento de capacidades para a prevenção das vulnerabilidades. Além disso, reafirma a necessidade de *agregar* indivíduos aos seus respectivos núcleos familiares, a fim de desenvolver as potencialidades para promover a proteção

social do núcleo. Desprendido de historicidade, remete a vulnerabilidade ao cotidiano dos indivíduos, onde um ponto central seriam as questões relacionadas à ausência de acesso ao mercado de trabalho e à fragilização das capacidades individuais e familiares.

Na LOAS/1993, já encontramos a presença dos conceitos de risco e vulnerabilidade social ao direcionar a proteção social para prevenção de riscos sociais, visando atender as demandas de indivíduos e famílias com dificuldades de acessar o mercado de trabalho ou que não podem mais trabalhar, estando suscetíveis às *incidências de riscos*. Nesse caso, a principal estratégia de intervenção seria a concessão de benefícios monetários. Em relação à vulnerabilidade social, esta estaria atrelada à ideia de vigilância socioassistencial nos territórios, monitorando a capacidade das famílias de se protegerem na ausência de capacidade para a própria proteção.

Está previsto na proteção social o estabelecimento de serviços especializados, voltados para famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social, onde através dos seus programas, busca garantir a convivência familiar e comunitária. Há aqui um apelo à noção de solidariedade no seio comunitário, mas perde-se de vista reflexões sobre a questão da pobreza enquanto eixo de análise fundamental para compreender a condição do usuário da assistência social.

A presença dos conceitos tanto na LOAS/1993 quanto na PNAS/2004 demonstra um direcionamento na caracterização do usuário da assistência social. São poucos os elementos que possibilitam uma definição conceitual clara de risco e vulnerabilidade. No entanto, a partir da análise de ambos os documentos, foi possível observar que o eixo central para atendimento das demandas caracterizadas como em situações de risco e vulnerabilidade social centram-se no indivíduo e suas famílias, sendo a ausência do desenvolvimento de suas potencialidades um fator que desencadeia tais situações, assim como principal meio para sua superação.

No documento da PNAS/2004, ao realizar uma análise situacional da população usuária, considera-se a necessidade de dar visibilidade aos *invisíveis*, a partir da proteção dos sujeitos em situação de risco e vulnerabilidade social. De acordo com o documento, por meio da intervenção em relação a indivíduos em situação de vulnerabilidade social, através da proteção social básica, seria a principal forma de prevenção dos riscos iminentes. Assim, a proteção social básica destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social consequente da pobreza e da privação de renda, de acesso aos serviços públicos e com a fragilização de vínculos familiares. A orientação em relação à intervenção no núcleo familiar, a fim de reestruturá-lo por meio do estabelecimento de novas referências morais e afetivas, seria a saída para a conquista da autonomia individual.

Cabe destacar que as formas previstas de enfrentamento das situações de risco e vulnerabilidade social no Brasil, com foco na provisão de mínimos sociais, conforme o previsto na PNAS/2004, consistem nas ações de intervenção do Estado em relação às expressões da questão

social. A leitura de Beck e Castel possibilita olhar para a política a partir de três perspectivas: (i) utilizar as ferramentas da vigilância social para mensurar a realidade por meio de quantitativos, cujos números acarretam na arrecadação e justificação do uso de recursos, enquanto se afasta da leitura histórica e crítica do real; (ii) o incentivo ao desenvolvimento das capacidades dos indivíduos em risco e vulnerabilidade social, que reverbera na perda da identidade de classe, uma vez que denota o individualismo e se perde de vista as expressões da questão social impostas ao coletivo das classes subalternas; (iii) a responsabilização desses sujeitos e redução do papel do Estado.

Considerando que os conceitos são parte dos elementos que estruturam a PNAS/2004, eles devem dialogar diretamente com seus princípios constitucionais norteadores, dentre os quais o da universalidade. De acordo com Balera (1989), a universalidade se apresenta sob duas dimensões: a primeira refere-se à cobertura, relacionada a situações de necessidade e todos os casos que a acarretam, sendo garantido a cobertura pela seguridade social; a segunda se relaciona aos sujeitos protegidos, sendo todos possuidores do direito à proteção social.

Vianna (2008) aponta os reconhecidos avanços que a Constituição Cidadã trouxe para a proteção social brasileira, porém ressalta que, quando as políticas sociais foram formuladas, houve mudanças e/ou redefinições em sua direção ideológica. Isso se deve ao cenário econômico e político instaurado no Brasil, que caminhava para a desresponsabilização do Estado frente à pobreza, cujas ações pautavam-se nas orientações das agendas internacionais (Mauriel, 2010). Esse debate chama a atenção para o direcionamento dado ao combate à pobreza, num claro conflito ideológico em relação aos princípios constitucionais e aos conceitos presentes na PNAS/2004, então utilizados para explicar a realidade social brasileira.

Ao revisitar a concepção liberal, Vianna (2008) aponta que os sistemas universais têm como papel conciliar igualdade e liberdade. Nesse sentido, a autora pontua a viabilidade de coexistência entre esses sistemas e o primado da seletividade, considerando que as políticas sociais elaboradas a partir de princípios universais e operacionalizadas com critérios focalizadores, possibilitam uma ação do Estado que amplie as oportunidades para todos.

Considerando que a PNAS/2004 centraliza suas ações na família, garantindo a quem buscar seus serviços uma intervenção voltada para a cidadania, Teixeira (2009) sinaliza que, ao definir seu público usuário como aqueles em situação de risco e vulnerabilidade social, a política direciona suas ações às pessoas que se encontram sem acesso à renda e apresentam dificuldade de acesso ao mercado, marcando a centralização das suas ações nesses público em específico, sem abordar as dimensões da pobreza em sua totalidade.

As formas que foram adotadas no enfrentamento da questão social pela política de assistência social, impedem a universalização do acesso aos direitos sociais pelos usuários (MAURIEL,

2010). A focalização das ações no tratamento da pobreza desconsideram o compromisso assumido com as lutas sociais, ferindo os princípios da CF/1988. Sendo assim, “na concepção de política social inspirada nessa vertente de pensamento, sistemas universais têm lugar, mas somente aqueles que propiciam a capacitação dos indivíduos para o exercício da autonomia” (MAURIEL, 2010, p. 176).

Assim sendo, ao reforçarem os critérios que priorizam o acesso aos serviços socioassistenciais, além de redefinir as expressões da pobreza na realidade brasileira, os conceitos de risco e vulnerabilidade social aparecem como elementos que direcionam ações que não condizem com a universalidade, além de reforçarem a ideia da potencialidade individual. Cabe aqui, a necessidade de destacar que, enquanto um documento normativo que orienta a forma como a política de assistência social é implementada pelos profissionais a ela vinculados, dentre estes os assistentes sociais, há a necessidade de um olhar atento e mais qualificado aos reflexos dessas orientações ideológicas.

4 CONCLUSÃO

Ao longo dos anos, observamos que o Estado brasileiro adota medidas que favorecem e intensificam a acumulação capitalista rompendo com a ideia de universalidade dos direitos sociais, especialmente nas políticas sociais. Isso se reflete na forma como essas políticas vêm sendo vistas pela sociedade e implementadas pelo poder público, cada vez mais fragmentadas e favorecedoras da expansão de premissas conservadoras.

Nessa conjuntura de acentuação e regressão do SUAS, observa-se o aumento da demanda da política de assistência social através de três vetores: a destituição das forças produtivas, com o aumento do desemprego, da pauperização e da precarização do trabalho. As premissas sociais-liberais indicam que as ações voltadas para a população em situação de extrema pobreza se direcionam de forma focalizada. Observa-se uma estratégia ideológica de contenção das classes subalternas e um ocultamento da pobreza através da utilização de conceitos como o de risco e vulnerabilidade social.

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social foram introduzidos na PNAS/2004 com intuito de garantir o rompimento com a segmentação das ações da política, buscando incluir a população usuária mais afetada pelos determinantes exploratórios do capital, garantindo-lhe proteção social. A presença de diferentes matrizes de explicação da realidade social, através de conceitos como os de risco e vulnerabilidade social, pode apresentar rebatimentos nos espaços de atuação profissional do Serviço Social, tendo em vista os possíveis confrontos com os princípios e fundamentos éticos do Código de Ética do Serviço Social de 1993.

As controvérsias em torno da definição da pobreza na PNAS/2004 demonstram a forma reducionista na qual a mesma é abordada pelo Estado. Ambos os conceitos, embora sejam apresentados como passíveis de definir diversas problemáticas expressas no real, na verdade são apenas unidades de um todo e, por isso, não contemplam uma análise abrangente da realidade. Além disso, seu uso implica uma perda de sentido e conteúdo, pois os conceitos não podem e nem conseguem sintetizar teoricamente os problemas sociais brasileiros, não sendo sinônimos de pobreza.

Pela relação direta dos conceitos de risco e vulnerabilidade social com a noção de pobreza, faz-se necessário um resgate histórico da formação social brasileira, a fim de compreender quem são e como se formaram as classes subalternas no Brasil. Essa retomada possibilitará compreender o fenômeno da pobreza e desigualdade social em sua essência, com o intuito de superar a imediata caracterização e adjetivação dos usuários da política de assistência social. A utilização dos conceitos de risco e vulnerabilidade social deve requerer um tratamento teórico, crítico, coerente e amplo, remetendo-os à realidade social brasileira, uma vez que fundamentam a política de assistência social. Por fim, há uma incoerência teórica no uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004, tendo em vista suas diferentes perspectivas, que são abordadas de forma conciliatória. Com base nos argumentos desenvolvidos no presente artigo, o uso desses conceitos recai na estratégia de fortalecimento da onda conservadora que assola as políticas sociais brasileiras, com destaque para a política de assistência social, e se firma como um desafio à prática profissional de assistentes sociais que atuam na operacionalização desta política sem se darem conta daquela incoerência teórica.

REFERÊNCIAS

AJOUZ, Igor. Mercantilização do direito fundamental à assistência social: perspectivas. *In*: OLIVINDO, Karoline; ALVES, Sandra; ALBUQUERQUE, Simone. **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília, DF: Fiocruz, 2015. p. 80-102.

ALVARENGA, Mirella. **Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) — Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, 2012.

BALERA, Wagner. **A seguridade social na constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRAGA, Ruy. Fundamentando a crise da globalização. *In*: BRAGA, Ruy. **A Rebeldia do precariado: trabalho e neoliberalismo no sul global**. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 22–38.

BRANCO, Rodrigo Castello. A “questão social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 21-35, 2008.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 07 dez. 1993.

_____. MDS. **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS). Brasília, nov. 2005.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Vozes, Petrópolis, 2009.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel (orgs.). **O Sistema Único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2017. p. 61–94.

COUTO, Berenice Rojas. Assistência social: direito social ou benesse? **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

FREITAS, Rosana. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65–74, jan./jun. 2007.

IVO, Anete Brito Leal. A destituição do “social”: Estado, governo e políticas sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 14, n. 35, p. 41-84, jul./dez. 2001.

MARANHÃO, Cezar Henrique. **Crise do Capitalismo, Recomposição da Superpopulação Relativa e os Programas de Assistência social: uma reflexão crítica sobre as determinações e estratégias de combate à pobreza**. 2004. 201 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15–23, jan./jun. 2007.

MARTIN, Hans-Peter. A sociedade 20 por 80: dirigentes mundiais rumo a uma nova civilização. *In*: MARTIN, Hans-Peter. **A armadilha da globalização**. São Paulo: Globo, 1997. p. 7–22.

MAURIEL, Ana Paula. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *In*: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 179–195.

MAZZALLI, Vanessa. O direito à assistência social no Brasil: aspecto doutrinários e constitucionais. *In*: OLIVINDO, Karoline; ALVES, Sandra Mara; ALBUQUERQUE, Simone (orgs.). **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília - DF: Fiocruz, 2015. p. 125–135.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional. *In*: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 180–198.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Angela; PERUZZO, Julianne. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. *In*: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 153–178.

PAIVA, Beatriz Augusto *et al.* A universalização da seguridade social em questão: a tradução antinômica dos direitos socioassistenciais. **Temporalis**, Brasília – DF, v. 12, n. 23, p. 45–67, jan./jun. 2012.

SILVA, Marta Borba. **Assistência social e seus usuários**: entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVEIRA JÚNIOR, Adilson Aquino. **A assistência social e as ideologias do social-liberalismo: tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SIMÕES, Carlos. **Teoria & crítica dos direitos sociais**: o Estado Social e o Estado Democrático de direito. Cortez Editora, 2013.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. *In*: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010. p. 147–179.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, Santos – SP, n. 10, p. 435–458, jul./dez.2007.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva. *In*: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília - DF: MDS, UNESCO Brasília, 2009. p. 13-56.

STUCH, Carolina Gabas. O reconhecimento do direito à assistência social. *In*: OLIVINDO, Karoline; ALVES, Sandra Mara; ALBUQUERQUE, Simone (orgs.). **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília - DF: Fiocruz, 2015. p. 107–124.

VIANNA, Maria Lucia Werneck. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 1–24, 2008.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, Sandra; NEVES, Daniela. Trabalho e assistência social no capitalismo dependente: uma análise marxista das chamadas políticas “ativas de mercado de trabalho”. *In*: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 133–163.

TEIXEIRA, Solange Maria. Família na política de assistência social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 13, n. 2, p. 255–264, jul./dez. 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2016.

Notas

¹ A pesquisa de mestrado, iniciada em 2018, trata da análise da coerência teórica do uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, que fundamentam o marco vigente da PNAS/2004. Este artigo apresenta reflexões extraídas desse estudo.

² Ocorreu em 1995, Mikhail Gorbachev recepcionou os “donos do mundo”, representantes das grandes corporações mundiais, para a Fundação Gorbachev.

³ Segundo Braga (2017), o subemprego é resultado do conflito entre as regras da economia e a busca por lucro, intensificado pela transformação do trabalho em mercadoria.

⁴ Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

⁵ Observa-se que a PNAS/2004 utiliza a expressão “situação social” para se referir a problemáticas características dos riscos e vulnerabilidades sociais.

⁶ Cabe destacar que o autor, ao abordar a pobreza na sociedade industrial, classifica a mesma enquanto sociedade da escassez, na qual prevalecem as carências materiais.

⁷ O autor usa essa terminologia para situar as pessoas que não estariam inseridas no mercado de trabalho, onde uma parcela ainda teria possibilidade de ser inserida e outra não.

⁸ O autor usa essa terminologia para situar as pessoas que não estariam inseridas no mercado de trabalho, onde uma parcela ainda teria possibilidade de ser inserida e outra não.