



Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social

Ana Virginia do Nascimento Moreira

**Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política
Nacional de Assistência Social no Brasil**

Recife

2020

Ana Virginia do Nascimento Moreira

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social no Brasil

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social.

Área de concentração: Seguridade Social - Assistência Social.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde

Recife
2020

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

M838c Moreira, Ana Virgínia do Nascimento
Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social no Brasil / Ana Virgínia do Nascimento Moreira. - 2020. 158 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde.
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2020.
Inclui referências.

1. Risco social. 2. Vulnerabilidade social. 3. Universalidade. I. Arcoverde, Ana Cristina Brito (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2020 – 011)

Ana Virginia do Nascimento Moreira

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social no Brasil

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Serviço Social.

Área de concentração: Seguridade Social - Assistência Social.

Aprovado em: 28/02/2020.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde
(Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves
(Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Edístia Maria Abath Pereira de Oliveira
(Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco

*Dedico a Raoni Sávio,
pelo amor, incentivo e refúgio.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu esposo Raoni Sávio, cujo amor, carinho e dedicação foram de suma importância na minha trajetória. Por ter sido meu maior incentivador e motivador nesses anos, e refúgio nos momentos necessários. Obrigado por ser presença diária em minha vida, pelo zelo, por todos os ensinamentos e por dividir todos os momentos comigo. Palavras são insuficientes para descrever o quão grata sou por você existir!

Aos meus pais Arlindo e Maria, que sempre batalharam por nossa formação enquanto seres humanos, não medindo esforços, sempre ensinando o valor de lutarmos pelo que queremos, sem perder a humildade. Agradeço à minha irmã Dayana, que sempre acreditou em mim, me apoiando e dedicando seu carinho, tornando essa jornada mais leve. Obrigada à vocês três por seu amor incondicional.

Gostaria de agradecer também à família que me adotou e me acolheu de braços abertos. Aos meus sogros Maria e Fernando, aos meus irmãos de coração André e Raquel, e às minhas sobrinhas Tainã e Thalita. Agradeço por todo apoio, pelos momentos de alegrias e pelos conselhos. Vocês são essenciais na minha história.

À Ana Cristina Arcoverde, pela sua orientação, por toda a sua paciência, todos nossos debates e seus ensinamentos, pela sua acolhida e por contribuir na minha formação profissional.

Aos(as) amigos(as) que Recife me presenteou. Sintam-se abraçados! Tenho imenso carinho por todos vocês. A turma de mestrado 2018.1, por dividirem as inquietações científicas e pelos momentos de descontração. As minhas amigas Manoela Policarpo, Geiziane Cotrim, Amanda Maria e Lohana Lemos, pelos momentos compartilhados. Admiro e estimo muito vocês.

À minha banca, por terem aceitado esta missão. Helena Chaves e Edístia Maria Abath, sou grata por suas contribuições dadas a este trabalho. Vocês têm minha admiração intelectual e profissional.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE, pelas aulas estimulantes. Aos profissionais que também fazem parte da essência do PPGSS/UFPE, por se mostrarem sempre solícitos aos meus pedidos.

À professora Jordeana Davi, cujo acompanhamento e ensinamentos foram de fundamental importância nos meus passos no mundo da pesquisa. Um agradecimento especial à professora Sheila Suelly, pelas sugestões e debates no grupo GEAPS/UEPB. Às professoras do Departamento de Serviço Social da UEPB, que tão prontamente, participaram da minha formação, sendo exemplos de profissionais para mim.

Agradeço a CAPES pelo apoio financeiro direto na minha bolsa de mestrado e a Universidade Federal de Pernambuco como instituição em que realizei este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a coerência teórica do uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, que fundamentam o marco vigente da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), tencionando desvelar os conteúdos desses conceitos na política e suas matrizes teóricas de origem. A partir das leituras sucessivas sobre os conceitos de risco e vulnerabilidade social, enquanto eixos centrais na definição das situações dos usuários alvos da PNAS/2004, questionamos seus conteúdos e significados no documento normativo, partindo da hipótese de que se os conceitos de risco e vulnerabilidade social forem apropriados com o significado das matrizes teóricas de origem no debate francês e do debate alemão, a política de assistência social enquanto dirigida para o direito, não se realiza. Para comprovar está hipótese e responder a pergunta de pesquisa, utilizamos a pesquisa documental, onde examinamos a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993), por regulamentar e organizar a política de assistência social; com foco principal na PNAS/2004. A técnica de análise utilizada foi a análise de conteúdo. Para o embasamento teórico do estudo, realizamos uma pesquisa bibliográfica, buscando aprofundar o debate dos determinantes estruturais e estratégicos que perpassam a construção de política de assistência social no Brasil; bem como o marco histórico desta política ao ser regulamentada como direito, atendendo as lutas e reconhecendo as necessidades das classes subalternas do Brasil. Buscamos ainda realizar o debate teórico em torno dos conceitos de risco e vulnerabilidade social em Ulrich Beck, Anthony Giddens e Robert Castel, a fim de aprofundar o debate em torno das matrizes teóricas de origem desses conceitos e construindo um aporte teórico que subsidiou a análise dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004. A nossa proposição é de que a ausência do debate em torno dos conteúdos e significados dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004, que ocupam um lugar primordial na política, possibilita que estes conceitos sejam utilizados para produzir uma ideia diferente e limitada em relação a noção de pobreza, o que inviabilizaria o cumprimento do princípio da universalidade. A partir da análise dos documentos oficiais, verificou-se que há uma inconsistência teórica na utilização dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004, articulados ao princípio da universalidade. Constatou-se ainda que esta incoerência teórica, acarreta num ecletismo teórico devido a forma como os conteúdos dos conceitos foram estruturados na PNAS/2004.

Palavras-chave: Risco social. Vulnerabilidade social. Universalidade. Conceito. PNAS/2004.

ABSTRACT

The present work have by goal to analyze the theoretical coherence of the concepts used of risk and social vulnerability, which underlie the current framework of the National Social Assistance Policy (PNAS/2004), intending to unveil the contents of these concepts in the policy and its theoretical matrices of origin. From the successive readings on the concepts of risk and social vulnerability, as central axes in the definition of situations of the target users of the PNAS/2004 and to question their content and meanings in the normative document, we start from the hypothesis that if the concepts of risk and social vulnerability are appropriate with the meaning of the theoretical matrices of origin in French debate and German debate, the social assistance policy while directed towards the law, is not realized. To prove this hypothesis and answer the research question, we used documentary research, where we examined the Organic Law on Social Assistance (LOAS/1993), for regulating and organizing social assistance policy; and with a primary focus in PNAS/2004. The analysis technique used was content analysis. For the theoretical basis of the study, we conducted a bibliographic search, seeking to deepen the debate on structural and strategic determinants that permeate the construction of social assistance policy in Brazil; as well as the historical landmark of this policy being regulated as a right, taking care of the conflicts and recognizing the needs of the subordinate classes of Brazil. We seek to carry out the theoretical debate around the concepts of risk and social vulnerability in Ulrich Beck, Anthony Giddens and Robert Castel, in order to deepen the debate around the theoretical matrices of origin of these concepts and building a theoretical contribution that subsidized the analysis of the concepts of risk and social vulnerability in PNAS/2004. Our proposition is that the absence of debate around the contents and meanings of the concepts of risk and social vulnerability in PNAS/2004, which occupy a key place in politics, allows these concepts to be used to bring a different and unlimited idea regarding the notion of poverty, which would make it impossible to fulfill the principle of universality. Based on the analysis of the official documents, it was found that there is a theoretical inconsistency in the use of the concepts of risk and social vulnerability in PNAS/2004, articulated to the principle of universality. It was also found that this theoretical inconsistency leads to a theoretical eclecticism due to the way the contents of the concepts were structured in PNAS/2004.

Keywords: Social risk. Social vulnerability. Universality. Concept. PNAS/2004.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/1988	Constituição Federal – 1988
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
LOAS/1993	Lei Orgânica de Assistência Social – 1993
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS
PNAS/2004	Política Nacional de Assistência Social – 2004
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	CAPITALISMO PERIFÉRICO, ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	19
2.1	O capitalismo periférico no Brasil: elementos determinantes para a compreensão da pobreza	19
2.2	O Estado brasileiro na garantia dos direitos sociais	23
2.2.1	<i>A Seguridade Social no Brasil</i>	27
2.3	A direção ideológica burguesa para as respostas à pobreza	31
2.4	A Política de Assistência Social como determinante estratégico no combate à pobreza no Brasil	37
2.4.1	<i>Assistência social como direito na particularidade brasileira</i>	38
2.4.2	<i>As tendências e desafios para a Política de Assistência Social</i>	46
2.4.3	<i>A Política Nacional de Assistência Social: para quem e para quem?</i>	49
3	OS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE EM ULRICH BECK, ANTHONY GIDDENS E ROBERT CASTEL: UM DEBATE TEÓRICO	58
3.1	O conceito de risco em Ulrich Beck e Anthony Giddens	58
3.2	A nova instabilidade para os grupos desfavorecidos: o debate de vulnerabilidade de Robert Castel	77
3.3	Risco e vulnerabilidade social: um debate necessário	101
3.3.1	<i>Críticas à propósito dos conceitos de risco e vulnerabilidade social</i>	105
4	A INCONSISTÊNCIA TEÓRICA DOS INCONCILIÁVEIS: O USO DOS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA PNAS/2004	112
4.1	Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004: em busca de seus significados	119
4.2	O princípio da universalidade na PNAS/2004	138
4.3	Inconsistências teóricas e críticas aos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004 e sua relação com o princípio da universalidade	146
5	CONCLUSÃO	149
	REFERÊNCIAS	153

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi o divisor de águas na história dos direitos sociais brasileiros. Foi a partir dela que a democracia entra em exercício, fruto de muitas lutas e pressões do povo brasileiro. Nesse marco, entra na roda dos destaques a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993), como reconhecimento da assistência social como direito e responsabilidade do Estado. Só onze anos depois houve a aprovação de Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), que materializa o conteúdo da assistência social. Essa política pauta-se no princípio da universalidade, buscando garantir ações para famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social. A falta de um debate teórico sobre os conteúdos dos conceitos, que ocupam um lugar central na política, levou a preocupação da possibilidade de os conceitos de risco e vulnerabilidade social estarem sendo usados como uma neologia, que impossibilitaria a efetivação do princípio da universalidade e não interferiria na ordem social do capital.

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social apresentam-se como termos orientadores da PNAS/2004, sendo que tal discussão torna-se pertinente na medida em que a presença destes conceitos em tal política, direciona à intervenção pública caracterizada como acrítica e sem o respaldo da realidade, para fundamentar as ações voltadas ao tratamento das desigualdades sociais e pobreza. A partir desta premissa, nos chama a atenção o fato do direcionamento tomado pelas ações da PNAS/2004, com a incorporação dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, considerando que ao serem incorporados, estes conceitos orientam a intervenção pública com base nas suas próprias direções teóricas e ideológicas. No Brasil, os conceitos de risco e vulnerabilidade social foram incorporados na concepção da política de assistência social, que completou o tripé da proteção social (MARTINS et al., 2012, p.90).

Apoiado nesta ideia, formulamos como pergunta norteadora da pesquisa: quais os conteúdos e significados dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, que respalda as ações destinadas aos usuários da PNAS/2004? Para alcançar a resposta a este problema, partimos da hipótese de que se os conceitos de risco e vulnerabilidade social foram apropriados com o significado das matrizes teóricas social democrata, oriunda do debate francês, e do pensamento pós-moderno, do debate alemão, onde a política de assistência social enquanto dirigida para o direito, não se realiza. Logo, esse estudo tem por objetivo analisar a coerência teórica do uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, que fundamentam o marco vigente da PNAS/2004.

Buscou-se abranger o debate sobre o capitalismo dependente no qual o Brasil ocupa lugar central na América Latina, bem como as determinações econômicas, ideológicas e políticas que estabelecem as atuais tendências em torno da materialização da política de assistência social. No contexto de mudanças e reestruturação do capitalismo, a classe trabalhadora sofre com a precarização da sua condição e agravamento da pobreza. Neste cenário de possível enfraquecimento do neoliberalismo com a ameaça de revolta da classe trabalhadora, o capitalismo assume uma nova face, pautada na ideologia burguesa social-liberal, que sugere intervenções com foco na pobreza, onde o Estado propunha-se a um papel central num misto de intervenções que favorecem a acumulação do capital e mantivessem a classe trabalhadora sob controle.

Diante do quadro de acontecimentos que levam a mudanças no mundo do trabalho, vê-se uma acentuação do desemprego e da pobreza. O conjunto de indivíduos afetados pela formação deste cenário mundial, passam a necessitar da ação do Estado para garantir a sua subsistência. No outro ponto, temos um Estado que preocupa-se em manter sob controle estes indivíduos, garantindo a reprodução do capital. Porém, não se pode ignorar os avanços no campo dos direitos no Brasil, que vem com a CF/1988, havendo uma progressão na seguridade social, que legitima e legaliza o atendimento às demandas do povo brasileiro.

Posto isto, não podemos estudar a política de assistência social desvinculada do capitalismo periférico brasileiro, pois as indicações internacionais e mudanças no mundo do trabalho são fundamentais na compreensão da política por dois motivos: 1) o esforço em entender quem é o usuário da política de assistência social no Brasil; 2) apreender o agravamento e a formação de novas problemáticas sociais, que atingem esses usuários, a partir do constante movimento que leva a mudanças no capital e, conseqüentemente, na vida da população.

É necessário a discussão do direito à assistência social na interface do Estado e do direito no Brasil, observando primeiramente o papel do Estado brasileiro, enquanto instância reguladora dos direitos; como se entende o direito e sua dicotomia entre o porquê de ser instituído, para quem ele está sendo destinado e, por fim, o debate em torno do processo de consolidação da assistência social como direito e suas implicações para a sociedade. Por conseguinte, alcançaremos o estudo da política de assistência social no Brasil, buscando captar suas tendências e contra tendências no embate da pobreza, no contexto de capitalismo dependente. A política de assistência social no Brasil, recentemente legitimada como direito social, assume a responsabilidade de atuar sobre a pobreza extrema, seguindo as orientações das agências internacionais, o que constitui uma contradição entre a universalidade proposta pela CF/1988 e os ditames da ideologia burguesa dominante.

O debate sobre as mudanças em curso na sociedade são alvos de muitas correntes

teóricas de análise, que apontam diversos conceitos para explicar os elementos que afligem a população mundial, principalmente, aquela submissa a exploração do capital. Destacamos os conceitos de risco e vulnerabilidade, que foram introduzidos para explicar os “novos problemas sociais”, que na verdade são consequências da exploração desmedida e das mudanças no mundo do trabalho. Destaca-se as ideias do pensamento alemão Ulrich Beck, do inglês Anthony Giddens e do francês Robert Castel.

De tradição pós-moderna, Ulrich Beck aponta a existência de uma transição da sociedade industrial para a sociedade de risco (pós-industrial), que rompe com o passado (inclusive com teorias e ideias dos clássicos), onde se forma um contexto de ameaças, consequência do modelo produtivo. Sendo necessário pensar novas teorias explicativas. Ele parte da realidade da Alemanha, defendendo que embora ainda não se tenha consolidado a sociedade de risco, a população não têm sido afetada apenas pela sociedade da escassez (defendida por Karl Marx, por exemplo), em uma clara transição da sociedade industrial para a de risco. Ele defende que houve um isolamento das carências materiais, onde todos os indivíduos passariam a estar condicionados a problemáticas, frutos do processo de desenvolvimento, como as questões ambientais, “[...] 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). Para Beck, o conceito de risco é assimilado a situações de ameaça global sem distinção de classes e ainda, as condições objetivas para enfrentar determinadas problemáticas, o que denota a ausência do debate de classes. Pode-se elencar ainda a categorização do risco não apenas pela possibilidade do indivíduo de ser atendido, mas ainda pela sua capacidade em enfrentar o risco. Com o tempo, porém, a possibilidade de resposta diminui, enquanto as ameaças avançam, chegando a um momento em que **todos** serão atingidos.

Da mesma tradição de Beck, Anthony Giddens fala de uma alta-modernidade, na qual haveria uma maior radicalização e universalização das consequências da modernidade, que o autor trata como modernidade radicalizada (e não de pós-modernidade). Com a modernidade, os riscos adquiriram um novo perfil. Os capitalistas modernos, ao reconhecerem os riscos, puderam construir estratégias de controle do futuro, no intuito de manter seus lucros, que para Giddens o “[...] risco tinha a dimensão positiva de ousadia, fundamental para o desenvolvimento do sistema capitalista”(ALVARENGA, 2012, p. 44). Porém, com as transformações societárias pós-1970, veio a tona o que o autor considera de lado negativo do risco, o que o transforma em ameaça, que poderia interferir na continuidade da sobrevivência no planeta. Ele entende os riscos como “infortúnios futuros”, sendo ameaças da vida social moderna, podendo ser um obstáculo à continuidade da vida no planeta. Não considera risco como sinônimo de perigo, pois o risco é passível de prevenção, o perigo que pode já ser esperado. “[...] Isto é, o risco depende da possibilidade de avaliação prévia de danos que possam vir a ocorrer no

futuro"(ALVARENGA, 2012, p. 45). Similarmente a teoria de Beck, percebe o risco de forma ampliada, que atinge a sociedade de forma coletiva, tornando-se global pela intensidade, aumento da quantidade e do número de atingidos.

Robert Castel trabalha os conceitos de risco e vulnerabilidade como categorias essenciais à análise da proteção social na França, após os Trinta Anos Gloriosos [§]. Para o autor, o conceito de risco social é previsível, constituindo-se num fenômeno que comprometeria a capacidade dos indivíduos de assegurar-se e garantir a sua independência social por si só, entendendo ainda que na sociedade salarial, estar em risco quer dizer que o indivíduo possui dificuldades ou impossibilidade de assegurar seu bem-estar através do trabalho (ALVARENGA, 2012, p. 50). Compreende os riscos em duas classificações: riscos clássicos (acidente, doença, desemprego, incapacidade para o trabalho) e novos riscos (industriais, tecnológicos, sanitários, naturais). Em relação à vulnerabilidade, afirma que comporta tanto dos trabalhadores, quanto daqueles que não estão realizando uma atividade produtiva, caracterizada como uma zona instável, associando precariedade do trabalho e fragilidades nos suportes daqueles que não estão inseridos no mercado, sendo uma zona em expansão nos últimos tempos.

No campo do debate brasileiro sobre a política de assistência social no Brasil, Alvarenga (2012) afirma que ao tratar dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, aponta que o conceito de risco social já vinha sendo abordado anteriormente em outras áreas, como a saúde, tratado como termo passível de avaliação (no intuito estatístico), determinístico e mensurável (numericamente), possibilitando o estabelecimento de estratégias. Passou a ser tratado por John Maynard Keynes, para definir situações de instabilidade no sistema capitalista (com ações mais no sentido de controle, pois a erradicação das desigualdades sociais, por exemplo, nunca foram o alvo do Estado capitalista). Já o conceito de vulnerabilidade social entra no circuito dos debates nas ciências sociais na década de 1990, onde “[...] a partir de então, foi/é recorrentemente utilizado no campo acadêmico-científico e governamental como ideia de força condutora das ações” (ALVARENGA, 2012, p. 38). Vulnerabilidade seria, então, o termo utilizado para operacionalizar as situações de inseguranças e estaria estritamente associado à noção dos meios que as pessoas possuíam para se protegerem (dos riscos, como definem alguns autores). Esses conceitos foram introduzidos na PNAS/2004, seguindo as orientações da lei que rege a política, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), promulgada pós CF/1988.

Para Pereira (2007), no período antecessor à CF/1988, a assistência social no Brasil era tratada sob um viés conservador, moralista e assistencialista, ou como a autora denomina de *desassistência*, por entender que esse modelo de intervenção não atendia às

[§] Os Trinta Anos Gloriosos (1945-1975), foram os anos após a Segunda Guerra Mundial. Foi um período de crescimento econômico nos países desenvolvidos.

necessidades básicas da população e orientava práticas clientelistas com fins eleitoreiros e religiosos, sem a regulamentação do Estado.

Portanto, só em 1988, com a promulgação da Constituição Federal vigente, a Assistência Social passou a ser considerada política pública de Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência, ganhando, então, um novo *status* e significado que não mais incorporava as antigas noções que a desfiguravam e a estigmatizavam (PEREIRA, 2007, p. 64–65).

Assumindo a condição de política social, a assistência social avançou consideravelmente, seja pelo condicionante do campo jurídico e político, seja pelo avanço no sentido de sua redefinição ideológica. De acordo com Torres (2007), com a CF/1988 a seguridade social foi consagrada como padrão de proteção social, que assumiria as características de abrangente e redistributiva. A promulgação da CF/1988, demonstrou avanços para além do campo da seguridade social e da assistência social, instaurando o pacto federativo, que viabilizou a democratização da gestão e a participação da sociedade civil nas três esferas de governo, consolidando os direitos sociais e reafirmando o dever do Estado em garantir políticas sociais que atendam às demandas da sociedade civil.

Schmidt (2015, p. 116–117) aponta que a CF/1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993) estabeleceram diretrizes que assumiram perspectivas democráticas, sob orientação mais progressista. Com a promulgação da CF/1988, conquistou-se ainda a introdução de conquistas legais, frutos das reivindicações dos movimentos sociais que vinham ocorrendo no Brasil.

[...] A Constituição Federal de 1988 inaugura um novo momento na história da proteção social no Brasil, promovendo a instituição de um sistema de seguridade social, formado por um tripé de políticas elementares à sociedade como a saúde, previdência e a assistência social, fornecendo um passo significativo rumo a efetivação da cidadania, sem precedentes históricos no país. No que diz respeito à assistência social abre-se um novo tempo, onde sua qualificação como direito social, busca o distanciamento das práticas assistencialistas dando lugar à concretização de uma política comprometida com a garantia de direitos e com aspirações progressistas (JESUS, 2018, p. 18).

De acordo com Alvarenga (2012), a década de 1980 simbolizou um grande marco para a proteção social no Brasil, com o colapso do Estado intervencionista e a demonstração da crise estrutural, que lançou consequências não apenas sobre a classe trabalhadora, mas sobre a classe média (que passou a empobrecer), estabelecendo reflexos sobre as respostas que passariam a ser dadas pelo Estado neste contexto. Esta discussão deve ser considerada, uma vez que, ela infere sobre o papel do Estado de direitos, no qual suas ações podem apresentar um outro significado, de acordo com o interesse da classe dominante. O Estado se posicionaria como administrador do poder político da classe dominante. Neste 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 nesta lógica de Estado (e não seguindo os preceitos constitucionais, considerando o espaço temporal entre a promulgação da CF/1988 e a aprovação da PNAS/2004).

A consolidação da CF/1988 foi um marco democrático da luta popular brasileira, e foi a partir daí que a política de assistência social se consolida como direito e passa a atender à população que "dela necessitar". Porém, da aprovação da CF/1988 até a atualidade, muitas foram as contrarreformas e tendências envoltas nesta política. Posteriormente, tivemos a aprovação da PNAS/2004 (pela Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004 e pelo Conselho Nacional de Assistência Social), resultado de um amplo debate nacional, expressando as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (Brasília, dezembro de 2003), que defendeu a materialização das diretrizes da LOAS/2004 e os princípios da CF/1988 (COUTO et al., 2014).

Sendo um avanço no âmbito social, conquistado pelos movimentos democráticos, a política de assistência social ainda possui muitos desafios para estabelecer um processo de implementação amplamente democrático. Neste contexto, devemos nos questionar como a política social está construída e se fundamenta no campo social, chamando a atenção as tendências às práticas conservadoras, ainda não superadas plenamente, reforçando o clientelismo e o apadrinhamento político, com reflexo nas políticas sociais.

Em detrimento de suas origens e matrizes teóricas, observa-se que os conceitos de risco e vulnerabilidade social, foram apropriados e incorporados, sendo legitimados no marco vigente da PNAS/2004. O debate em torno dos conceitos de risco e vulnerabilidade social surge na década de 1970, para explicar as mudanças em curso na sociedade pós-crise. Alvarenga (2012), traz em sua pesquisa a necessidade de uma retomada do debate da origem dos conceitos, cabendo ressaltar alguns pontos importantes de cada pensador.

A nossa preocupação com os significados dos conceitos de vulnerabilidade e risco, surge com a possibilidade destes conceitos anularem a operacionalização do princípio da universalidade que rege a política de assistência social. Por isso é necessário problematizar e conferir clareza aos conceitos de risco e vulnerabilidade social, devido os seus significados nesta política. Constata-se através de leituras iniciais, que os conceitos de risco e vulnerabilidade social vêm sendo utilizados como sinônimo de pobreza. Porém, pode implicar na interpretação de que os usuários estejam expostos à uma ação restrita, fragmenta, unitária e limitada, seguindo a lógica imposta por órgãos internacionais que não estariam preocupados de fato em erradicar a pobreza, mas manter as classes subalternas sob controle.

Tendo como premissa o sentido da relação de coerência dos conceitos presentes na PNAS/2004, nossa indagação de partida foi: os conceitos de risco e vulnerabilidade social, que consubstanciam a PNAS/2004, estariam "alinhados" com o conceito de

universalidade previsto na Seguridade Social brasileira? Responder a esta questão implica buscar interpretar os conceitos de risco e vulnerabilidade social, quais seus conteúdos e significados e sob quais perspectivas teóricas estão orientados, para então proceder à análise do processo de consolidação da política de assistência social, considerando a introdução dos conceitos neste período e, assim, compreender se há possibilidades de efetivação do direito universalista previsto na CF/1988, através da implementação desta política.

Considerando que os conceitos de risco e vulnerabilidade forem apropriados com o significado de uma matriz oposta e incoerente em relação à CF/1988, ao serem incorporados na PNAS/2004, a mesma poderá não se efetivar enquanto política dirigida para o direito social universalista. Partindo deste pressuposto, questionamos: Com qual significado os conceitos de risco e vulnerabilidade social foram pela PNAS/2004? Seus conteúdos foram pensados para desvelar a realidade brasileira? Quais são as matrizes teóricas de origem? Por quê foram utilizados na PNAS/2004? O que significam seus conteúdos? Os conceitos são coerentes com a matriz teórica da CF/1988? Em qual contexto foram empregados no Brasil? Qual o significado de serem utilizados na PNAS/2004? Por que estes conceitos fazem parte da construção da PNAS/2004?

Neste estudo, a metodologia utilizada foi a pesquisa documental. A ideia é demonstrar através da análise documental que os conceitos de risco e vulnerabilidade social utilizados na PNAS/2004, estariam alinhados com suas respectivas matrizes teóricas originárias, e comprovaria a incoerência teórica ao não pertencerem a matriz teórica do princípio da universalidade da Seguridade Social. A técnica de análise e interpretação dos dados, foi a análise de conteúdo, segundo a concepção de Lawrence Bardin (1977). A ação do Estado através desta política apresenta as seguintes tendências: a responsabilização dos indivíduos e suas famílias, focalização do atendimento nos indivíduos mais pauperizados, soluções pela via do mercado e disseminação da ideia de emancipação dos indivíduos, para que estes por si promovam seu próprio bem-estar, reduzindo os custos do Estado.

Para a realização da análise, parte-se da ideia de que a realidade social só se deixa compreender através da busca pela essência, a incoerência entre os conceitos, fragiliza a realização da política social. Considera-se, ainda, a necessidade de um debate sobre os significados dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, tendo como argumento a necessidade do conceito ser construído pensando a realidade social que ele deve sintetizar, conferindo clareza aos profissionais e usuários da política de assistência social. Sendo assim, abre margem para o questionamento se os conceitos de risco e vulnerabilidade social estão sendo utilizados como uma neologia para manter a visão conservadora do capital ou para colocar um determinado padrão que a Europa quer que o Brasil siga, sem sensibilidade de compreender as diferenças dos processos de

construção histórica, e atual configuração de cada região.

Como primeira etapa para a realização desta pesquisa, foi realizado uma *revisão bibliográfica*, a partir de uma leitura em profundidade para captar os elementos estruturais, econômicos, políticos e sociais que norteiam a formulação da política de assistência social no Brasil, bem como compreender os significados dos conceitos, a partir do acervo bibliográfico dos autores dos quais são atribuídos a origem dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, e por fim, a *pesquisa documental* com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e a PNAS/2004, buscando inicialmente captar os conteúdos dos conceitos nesses documentos normativos, para depois, realizar a análise e contraponto com suas matrizes teóricas de origem e o princípio da universalidade.

Esta dissertação encontra-se dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, trouxemos a discussão em torno da relação entre capitalismo periférico, Estado brasileiro e política de assistência social. Para isso, discorreremos sobre o capitalismo periférico brasileiro e seu direcionamento ideológico sobre as políticas social, em destaque a de assistência social, articulando aos avanços e tendência da política de assistência social como direito, que assume um papel estratégico no enfrentamento da pobreza no Brasil.

No segundo capítulo, abordamos os conceitos de risco e vulnerabilidade através de um debate teórico em torno dos autores Ulrich Beck, Anthony Giddens e Robert Castel, que fazem uma abordagem para explicar as mudanças em curso na sociedade, onde se propagam novas demandas (ou se agravam as velhas), entrando em cursos problemáticas sociais denominadas de risco e vulnerabilidade social, que atingem os indivíduos e possuem consequências graves, bem como a responsabilidade fica a cargo dos indivíduos e seu grupo familiar.

No terceiro capítulo, partimos em busca dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004, onde verificamos seus conteúdos e significados (explícitos e implícitos) na política, uma vez que, esses conceitos estão relacionados as situações que os usuários da política vivenciam no cotidiano brasileiro. Após esse levantamento de dados, foi possível realizar um contraponto com o princípio da universalidade, que rege a PNAS/2004, a fim de verificar a possibilidade de uma incoerência teórica no uso desses conceitos.

2 CAPITALISMO PERIFÉRICO, ESTADO BRASILEIRO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social que integram a PNAS/2004, são repletos de significados originais que foram pouco abordados pelos pesquisadores da política de assistência social. Porém, compreender os conteúdos e significados deste conceito na PNAS/2004 nos introduz a necessidade de entender quais os seus moldes estruturantes e, ainda, o contexto socioeconômico e direção ideológica que podem influenciar na utilização desses conceitos na política, de acordo com a funcionalidade dada a PNAS/2004. Sendo assim, neste capítulo trabalhou-se a política de assistência social, buscando alcançar os elementos que levaram a sua consolidação como direito, diante da conjuntura política, econômica e social que compõe o cenário brasileiro. Para isto, faz-se necessário partir dos elementos estruturantes que sinalizam o capitalismo periférico no Brasil, partindo do pressuposto de que é através do desvelamento da realidade brasileira, em sua conjuntura em um contexto micro (cenário nacional) e macro (como parte do cenário mundial), que encontraremos os elementos que levam ao agravamento das expressões da questão social no Brasil, que atingem os usuários em situação de risco e vulnerabilidade social e se consolida como alvo da PNAS/2004.

Esta discussão faz-se necessário para compreender em qual contexto estrutural a PNAS/2004, foi formulada, enquanto um direito constitucionalmente garantido, mas que apesar dos avanços possuem conceitos controversos e que podem apresentar uma intencionalidade que foge ao ideal de universalização do acesso. Este debate será de fundamental importância para realizar o contraponto existente no uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004 em contrapartida ao conceito de universalidade, onde buscar-se-á realizar apontamentos e perspectivas em torno da possível incoerência teórica na utilização dos conceitos de risco e vulnerabilidade social no documento.

2.1 O capitalismo periférico no Brasil: elementos determinantes para a compreensão da pobreza

A atual conjuntura econômica, política e social têm agravado o processo mundial de empobrecimento do trabalhador via precarização do trabalho e redução de direitos. Estes determinantes são cruciais para compreender o processo de intensificação das desigualdades sociais, da violência e do individualismo, na mesma proporção que amplia-se a riqueza concentrada nas mãos das classes dominante, bem como os elementos

que levam ao agravamento das expressões da questão social, alvo da Política Nacional de Assistência 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 levou ao fechamento de fábricas e a redução do número de empregos qualificados nas economias capitalistas avançadas, o que aumentou o número de ocupações desprotegidas e acelerou a ampliação da força de trabalho sub-remunerada nos países semi periféricos (BRAGA, 2017, p. 31). Martin (1997), ao relatar sobre uma reunião realizada pela “elite do mundo”[§], afirmou que buscava-se pensar novos caminhos para a sociedade capitalista, num contexto de ameaça à hegemonia burguesa, devido à crise estrutural que se instalou em 1970. Este debate teve como primeiro eixo a temática: **tecnologia e trabalho na economia global**.

Neste eixo, defende-se novas formas de trabalho no mundo capitalista, onde os capitalistas afirmaram que: “[...] cada qual pode trabalhar conosco quanto tempo quiser, também não precisamos de vistos para nosso pessoal do exterior” (MARTIN, 1997, p. 9), por exemplo, no caso do mundo da informática, o trabalhador passaria a exercer suas atividades laborativas em casa, sem uma jornada de trabalho definida, o que significaria uma extensão da jornada de trabalho.

Segundo Teixeira e Neves (2018) o processo de exploração do trabalho (na atual fase do capital, em destaque, os países de economia dependentes), consistiria em uma estratégia do capital para revigorar-se, combinada ao rebaixamento salarial, derrocada dos direitos trabalhistas, fim dos contratos formais, intensificação das jornadas de trabalho, focalização das políticas públicas, entre outros elementos. A classe trabalhadora passaria a ocupar-se em trabalhos mais precários e desprotegidos, principalmente, após a legitimação da precarização pelo Estado, através das políticas públicas voltadas para o aceleração do mercado.

Os pragmáticos reunidos no Fairmont resumem o futuro em um par de número e neologismo: “20 por 80” e em “tittytainment”. Vinte por cento da população em condições de trabalhar no século 21 bastariam para manter o ritmo da economia mundial. “Mão-de-obra adicional não será necessária”, opina o magnata Washington SyCip. Um quinto de todos os candidatos a emprego daria conta de produzir todas as mercadorias e prestar todos os serviços qualificados que a sociedade mundial poderá demandar. Assim, aqueles 20% participariam ativamente da vida, do lazer e do consumo – seja qual for o país. Outros 1% ou 2%, admitem os debatedores, poderão ser acrescentados por parte daqueles que herdaram alguma fortuna (MARTIN, 1997, p. 10–11).

Desta maneira, na sociedade 20 por 80, um alto contingente da população ficará

[§] Ocorreu em 1995, Mikhail Gorbachev recepcionou os “donos do mundo” (como o autor chama) que eram representantes das grandes corporações mundiais, para a Fundação Gorbachev.

desempregada, ou seja, 80% dos trabalhadores aptos para o mercado, sem perspectiva de serem absorvidas de volta, uma vez que, a tendência é que esses 20% que são capazes de manter o ritmo da economia mundial, cada vez mais diminua ou torne-se mais flexibilizado.

O segundo eixo de debate no encontro têm por temática: **o futuro do trabalho**. Neste eixo, o foco encontra-se naqueles que irão ficar sem emprego. O autor afirma que muitos destes desempregados serão aqueles que “[...] sentiam-se mais próximas do conforto e da ascensão social que da luta cotidiana pela sobrevivência” (MARTIN, 1997, p. 11), ou seja, a classe que era estável no mercado de trabalho. Estes eixos refletem nas novas formas que o trabalho vem assumindo na atualidade, com as mudanças no capitalismo.

Aqui é necessário investir em “entretenimento” através, por exemplo, da diversão anestesiante (fé, internet, televisão para a massa), da alimentação, do empreendedorismo que ilude e entretém as massas. Outra forma de entretenimento, seria o incentivo aos programas de transferência de renda (incentivo vindo do Banco Mundial para os países subdesenvolvidos, por exemplo), onde “[...] a vasta legião de frustrados e excluídos poderia ser mantida satisfeita” (MARTIN, 1997, p. 12). Essas discussões de estratégias para manter a população supérflua entretida, se dá pelo entendimento de que essa lógica para o trabalho de 20 por 80, necessita de meios para manter os 80% desempregados controlados através do entretenimento ofertado essencialmente pelo Estado.

Com a globalização, o mercado mundial assume novas conotações, com o investimento em altas tecnologias e busca pela força de trabalho desvalorizada em países considerados pobres. O cenário é de cortes nos direitos sociais dos trabalhadores e diminuição de seus ganhos. Além disto, defende-se o fim do Estado de Bem-Estar, considerado como uma ameaça, ao mesmo tempo que se tem a implementação do neoliberalismo, que defende: “[...] o mercado é bom e a interferências do Estado são ruins” (MARTIN, 1997, p. 17). Inicia-se a defesa da desregulamentação do Estado, privatizações e liberação do comércio, apoiados por organizações internacionais como o Banco Mundial.

Neste contexto, as mudanças promovidas pelos países centrais que geram uma diminuição da segurança em relação aos contratos de trabalho, devido à retração dos direitos trabalhistas, teria posto em cena o declínio do movimento sindical, simbolizando uma perda da influência política dos trabalhadores. Considerando este momento de declínio do trabalho, percebe-se que o aumento do desemprego num período de instabilidade, leva à expansão da informalidade, caracterizada pelo afastamento da proteção trabalhista, consequência da intensificação da rotatividade do mercado de trabalho, assim, chega-se a era do **subemprego**[†].

[†] Braga (2017) afirma que o subemprego parte do conflito entre a regulação e acumulação econômica

Em síntese, entendemos que a expressão “Sul global” contém uma dimensão explicitamente política, atada aos protestos e às denúncias das relações de exploração, opressão e espoliação impostas pelo Norte global à semiperiferia do sistema, os quais intensificaram as tensões entre a forma democrática da regulação política e a dimensão autoritária do regime de acumulação financeirizado. Essa tensão tem estimulado diferentes movimentos sociais de contestação à atual globalização capitalista (BRAGA, 2017, p. 31).

Após o final da década 1980, a América Latina vivia um processo democrático, no sentido da superação das ditaduras militares e de reação contra o neoliberalismo. Neste contexto, vários governos de centro-esquerda e esquerda subiram ao poder, como é o caso do Brasil. No cenário econômico e político destes países, presenciava-se ainda os reflexos da crise mundial iniciada em 1970, que acabou por determinar várias mudanças a fim de se reestruturarem, denominado de contrarreforma neoliberal do Estado, “[...] orientada por ideologias que afirmam o fim da história, da centralidade do trabalho e do Estado regulador, ao tempo em que defende o mercado como mecanismo de regulação, entre outras argumentações” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 154).

As saídas adotadas pelos capitais internacionais para restaurar/aumentar os níveis de acumulação e valorização em todos os países de economia capitalista vão desde o desenvolvimento de novas tecnologias, restrição de direitos trabalhistas e outras conquistas sociais até uma forte ofensiva, junto aos países periféricos, no sentido de estes contribuírem, de modo mais direto, na transferência de excedentes do valor (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 154).

Em 1990, os governantes passaram a defender o projeto que tinha como princípio o crescimento econômico com desenvolvimento social, seguindo as premissas de pensadores como Amartya Sen. Os países latinos americanos, não puderam opor-se ainda ao processo de internacionalização da economia e a nova etapa do capital: a especulativa. Neste contexto, observa-se ainda a fundamental ação do Estado, no sentido de criar políticas de isenção fiscal e de financiamentos, a fim de atrair a indústria, incentivando a economia nacional no período de implementação do novo desenvolvimentismo nos países latinos americanos[♦].

Para compreender como se dá a acumulação capitalista nas economias dos países periféricos e sua posição de dependência, deve-se pensar a partir do entendimento do sistema de relações mundiais que compõem os mercados e as produções capitalistas.

pelo aprofundamento da mercantilização do trabalho.

- ♦ “Nos anos 2000, os governantes ou candidatos que pleiteavam a representação dos chamados setores progressistas da sociedade chegam ao poder com posicionamento anti-imperialistas e a defesa do desenvolvimento nacional, compreendido como um meio de autonomia dos estados nacionais. Não se trata de uma repetição do desenvolvimentismo nacional dos anos 1960, mas da defesa de um desenvolvimento autossustentável desde o ponto de vista econômico e social” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 154).

Estas relações de dependência nos países periféricos se dá através dos processos históricos de formação das suas bases econômicas, sociais e políticas. No Brasil, o **capitalismo se caracteriza como dependente, desigual e submisso aos países de capitalismo central**. Não esteve imune aos determinantes econômicos e políticos dos países de capitalismo central, devido ao processo de globalização ao qual está submetido e os reflexos da crise de 1970 puderam ser sentidos nos países de capitalismo periférico, incluindo o Brasil.

A acumulação do capital no Brasil de capitalismo dependente exprime certas contradições que lhe são essenciais na reprodução das relações de produção: de um lado, a dinâmica da exploração do trabalho se exacerba cada vez mais mesmo com o desenvolvimento e ampliação de "modernas" indústrias e relações de trabalho capitalistas, de outro lado, o antagonismo entre capital e trabalho, que se expressa sobremaneira na relação contraditória central entre socialização da produção e apropriação privada da riqueza produzida, se materializa numa enorme desigualdade social e de renda, com impactos diretos na reprodução da força de trabalho (TEIXEIRA; NEVES, 2018, p. 135–136).

Desta maneira, devemos pensar a burguesia nacional diante do quadro do capitalismo mundial, devido a intensificação do processo de internacionalização da nossa economia e das influências ideológicas dos pensadores burgueses oriundos dos países de capitalismo central, que estabelecem ideias que acentuam ainda mais a condição de submissão dos países periféricos. Este cenário é importante para pensar o processo de empobrecimento da classe trabalhadora, que agora, passa a ser usuário da política de assistência social e acaba sendo submetido às medidas impostas de entretenimento, onde a classe dominante cria meios de garantir a sua hegemonia.

2.2 O Estado brasileiro na garantia dos direitos sociais

O debate em torno do direito à assistência social na interface do Estado e do direito no Brasil, como fruto de um processo democrático, ainda convive com inúmeros desafios no seu processo de implementação. Mediante um resgate histórico, observa-se que o Estado apresenta um papel central na consolidação do direito à assistência social e na sua implementação, o que pode levantar ao debate sobre as implicações da reatualização do conservadorismo (que ainda penetra o Estado brasileiro) sobre a política de assistência social, o que fragilizaria o acesso ao direito pelos cidadãos.

No Brasil, os direitos sociais clássicos se desenvolveram ainda na República Velha, executado pelo Estado Social e ampliado pelo Estado Democrático de Direito, sendo restrito apenas aos trabalhadores com carteira assinada. Até meados da década de 1930, o Brasil era regido pela República dos Coronéis, no qual a economia ainda era baseada no meio agrário e o poder se encontrava nas oligarquias brasileiras, sem progredir em relação aos direitos sociais, a exemplo da assistência social, que ficava a cargo da

Igreja Católica. No passar dessa década, se intensifica o processo de industrialização, formando a classe trabalhadora operária brasileira. Vê-se nesse contexto, que o Estado ainda era omissos em relação aos direitos sociais da população, dos quais os primeiros registros de direitos para a classe trabalhadora estavam relacionados à criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários.

Com a consolidação do Estado Novo, sob o mandato de Getúlio Vargas, têm-se a expansão da industrialização e dos centros urbanos, reprimindo as manifestações políticas contra o povo. Neste processo, viu-se ainda a intensificação do aumento da pobreza e a não promoção da cidadania, sem muitos avanços para os direitos civis e políticos. Nisto os direitos sociais eram vistos como concessões aos trabalhadores pelo governo paternalista, embora que no pós-1964 os militares passaram a investir mais nos direitos sociais, direcionando a atenção, primeiramente, aos trabalhadores de carteira assinada e só depois aos sem carteira assinada de forma limitada e coercitiva (SILVA, 2014), (SIMÕES, 2013), (BEHRING; BOSCHETTI, 2011)[¶].

A partir da crise estrutural de 1970, ocorreu uma inversão na conjuntura econômica (perda do crescimento) com acentuação do desemprego estrutural e o estabelecimento da crise fiscal. Em relação a sociedade civil, houve um afastamento entre governo e sociedade, diminuição do êxito das ações do Estado no âmbito social, aumento da pobreza e crise da legitimidade da democracia, com a reafirmação do seu valor moral. No âmbito da regulamentação social, prevaleceram as premissas neoliberais, a transferência das responsabilidades estatais para a sociedade civil, no intuito de diminuir as despesas públicas e a abrangência da ação do Estado através da privatização dos serviços públicos. Na América Latina, a transição democrática que se inicia na década de 1980 acabou por alterar as tradicionais relações entre Estado e sociedade, com a ampliação do espaço público para a população, que passa a exercer uma maior participação política (IVO, 2006).

Seguindo o ordenamento mundial o Estado brasileiro estabelece ações e instrumentos a serviço da reprodução capitalista, assumindo responsabilidades tipicamente econômicas para o setor público. Esta discussão deve ser considerada, uma vez que ela infere sobre o papel do Estado de direitos, considerando que suas ações no âmbito dos direitos sociais podem apresentar um outro significado, de acordo com o interesse da classe dominante, com o Estado posicionado como administrador do poder político desta classe.

Considerando a particularidade brasileira, sabe-se que o Brasil seguiu uma via não clássica em relação aos países considerados desenvolvidos, reverberando sobre a formação do Estado. Isto mostra que o Brasil enquanto país periférico, tem uma forma

[¶] Sobre esse processo histórico de consolidação dos direitos, ver SILVA, 2014, p. 133-148 e BEHRING E BOSCHETTI, 2011.

de tratamento dos direitos sociais prejudicial ao exercício de garantia do pleno acesso dos cidadãos aos direitos. A permanência de uma burguesia conservadora, que assume as representações políticas através do Estado, ainda dissemina o discurso das “suas caridades” as classes subalternas, afetando o âmbito da implementação das políticas sociais. Desta maneira, embora a CF/1988 seja um símbolo do resultado da luta pela democracia do povo brasileiro, ainda prevalece em cena a ofensiva conservadora.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) integrou aos direitos sociais a relação dos direitos humanos universais, que são inseridos na CF/1988 no Brasil. Os direitos sociais possibilitaram que sejam reconhecidas as demandas dos indivíduos, como condições necessárias à sua subsistência. Vieira (2004, p. 12), ainda coloca elementos para pensar a política social como direito, ao afirmar: “[...] a questão de saber, por exemplo, se as políticas sociais envolvem direitos ou não envolvem direitos”, sendo necessário ir além do conceito de política social, mesmo se considerando que os princípios fundamentais básicos dos direitos prevaleçam em todos os lugares.

Com fundamento na Constituição de 1988, o Estado brasileiro passou a intervir nas relações civis, por meio da regulação da família, das relações de consumo, dos direitos dos idosos, das pessoas com deficiência, da proteção às crianças e adolescentes, juventude, população em situação de rua, cotas sociais, meio ambientes, participação da população no planejamento municipal (art. 29, XII), iniciativa popular das leis (art. 29, XIII) e outras. E em todas as atividades privadas em que, entretanto, devam ser assegurados os direitos fundamentais. De fato, alterou substancialmente as relações institucionais com a sociedade civil. Não mais como um ente abstrato e vazio de boas intenções, mas como unificador e constituinte dos interesses civis, em boa parte declarados de natureza pública, em certas condições do denominado pacto social. Passou a refletir o vetor dominante do quadro de forças e interesses sociais, vigente na sociedade civil; está configurada, assim, como o pior ou o melhor do mundo, conforme reflita, ou não, os interesses coletivos (publicização dos interesses privados ou privatização dos interesses públicos). A CF/1988 passou a assegurar a intervenção do Poder Público na regulação econômica e social, sobretudo por meio de políticas econômicas e sociais, sem a qual a sociedade civil se desagrega, em prejuízo de seus próprios interesses (SIMÕES, 2013, p. 305).

Os direitos sociais universais na CF/88 foram ampliados para todos os cidadãos^{*}. Porém, no caso da política de assistência social, alguns critérios de acesso são estabelecidos, que abrem caminho para a contradição das ações, podendo levar ao rompimento com a lógica universalista. Como produto da sociedade, a política de assistência social tem sofrido a ação da busca das respostas imediatas. Foi criada como uma forma da ação estatal atingir a população que dela necessite, através de programas, abarcando também para os trabalhadores.

^{*} Silva (2014) ao trazer o debate sobre cidadania e direitos sociais, ressalta a correlação intrínseca entre estes dois elementos, onde o ser cidadão dentro de uma sociedade é, também, ter consciência dos seus direitos, e esta consciência se desenvolve dentro de um contexto de formação política do indivíduo, que se tornará capaz de requerer o que é seu direito, garantido por lei.

As políticas sociais passaram a se consolidar, no sentido de contribuírem na garantia da efetivação dos direitos sociais, para resolver as necessidades sociais da população. Passa a ser dever do Estado e direito dos cidadãos, ou seja, uma responsabilidade pública, e sua regulamentação pode variar de acordo com o modelo econômico, social e político em vigência, que reflete sob as ações do Estado em relação às desigualdades sociais e demandas da população (SPOSATI, 2007); (MAZZALLI, 2015). De acordo com Oliveira (2017) a proteção social se caracterizaria como categoria que está em uma instância maior, e centralizaria as ações e objetivos dos atores interventivos. Se configuraria como direito dos cidadãos brasileiros, buscando garantir suas necessidades sociais básicas.

Marcada, portanto, pelo cunho civilizatório presente na consagração de direitos sociais, o que vai exigir que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, a LOAS inovou ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, (portanto, não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação de população. Inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p. 62–63).

A partir da década de 1990 assentam-se os reflexos da crise, que afeta a forma de governabilidade, onde diminui o foco das ações governamentais em relação aos interesses sociais e desigualdades sociais. Ivo (2006) continua apontando que a sociedade vive no cerco da contradição entre o regime democrático instaurado a pouco e consolidado com a CF/1988, representando o ato de ampliação da cidadania, enquanto que ao mesmo tempo está inserida numa economia que a repele, acentuando as desigualdades sociais e negando os direitos sociais conquistados.

Considerando a formação do Estado brasileiro, enquanto representante “fiel” da burguesia, assume medidas que intensificam a acumulação capitalista, rompendo com a ideia de universalidade dos direitos sociais, principalmente, das políticas sociais. Isto reflete na forma como os direitos sociais e, conseqüentemente, as políticas sociais vêm sendo vistas pela sociedade e implementadas pelo poder público. Sendo que o Estado, ao escolher “a qual senhor ele vai servir”, fragmenta a implementação das políticas sociais, ao mesmo tempo que reativa de forma enviesada o conservadorismo nas políticas sociais.

Embora a CF/1988, marque a passagem para o processo democrático no país, vê-se que o conservadorismo ainda não foi combatido totalmente, e a sua perma-

nência tem fortes reflexos e comprometimentos na efetivação dos direitos sociais e, consequentemente, das políticas sociais.

A política de assistência social embora seja um artifício usado para atender a classe dominante, também simboliza a conquista e luta das classes subalternas, sendo a “porta” de acesso aos direitos da assistência social (SILVA, 2014). No Brasil, principalmente durante a ditadura militar, os direitos sociais eram apenas para os trabalhadores de carteiras assinadas, enquanto que os pobres sem emprego buscavam a assistência social, sem ser reconhecida enquanto direito social. A luta foi em torno de romper com essa lógica, e construir um projeto político pautado na universalidade do direito social, do pleno exercício da cidadania e da garantia da proteção social, no combate as desigualdades sociais.

2.2.1 A Seguridade Social no Brasil

No contexto que marca o rompimento com o regime ditatorial no Brasil, estabelecendo-se uma nova relação entre Estado e sociedade, a CF/1988 representa um marco histórico de encerramento do período de repressão e início da consolidação da democracia, com a regulamentação de leis com bases nas conquistas sociais, fruto das mobilização que tomara o país (PAIVA et al., 2012).

Ao estabelecer o chamado tripé da seguridade social, que em tese integraria as políticas de saúde, de previdência e de assistência social, o documento constitucional especifica distinções e respectivos escopos, nos quais a política de saúde incontestavelmente é afirmada como direito de todos e a previdência social destinada mediante contribuição prévia. Já a assistência social, que deve ser prestada independentemente de contribuição, é ainda, ambigualmente, de direito a quem dela necessitar. Certamente, é uma imprecisão problemática do ponto de vista teórico e político legal, porém funcional à lógica focalizadora e restritiva que impera na programática neoliberal (PAIVA et al., 2012, p. 47).

A política de assistência social regulamentada pela CF/1988, segue inserida na seguridade social, alcançando o status de política pública de direito. Como direito universal, segundo Paiva et al. (2012), a assistência social se consolida de forma imprecisa. No decorrer da reprodução do capitalismo exige a elaboração de respostas à desproteção social, que atinge a classe trabalhadora, principalmente nos países dependentes da América Latina, cujas classes subalternas se encontram em condições muito mais inferiorizadas, precarizadas e informais.

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).

Para Balera (1989) as normas determinadas pela CF/1988 partem de um conjunto de preceitos que formalizam o Estado brasileiro como aquele responsável por estabelecer meios e garantias de efetivações dos direitos. No que concerne a seguridade social, é sabido que seus direitos foram sendo conquistados a passos lentos, muitas vezes embasados por uma prerrogativa conservadora (tanto no documento, quanto na execução). Com a CF/1988, teve-se um avanço nessa área, pautada em princípios universais, na busca pela garantia de direito para todos.

A seguridade social seria o melhor mecanismo legal, até então implementado, na busca pela efetivação do bem-estar coletivo, embora, em alguns eixos, a mesma ainda não esteja garantida a todos. De acordo com a CF/1988, a seguridade social comporta um conjunto de ações integradas, executadas pelo Poder Público e sociedade, buscando assegurar o direito à saúde, previdência e assistência social.

Para que a justiça e o bem-estar venham a fazer parte do cotidiano dos indivíduos, é necessário que haja um conjunto de medidas, normas, providências e práticas que assegurem adequada proteção ao corpo social (BALERA, 1989, p. 33).

É através da seguridade social que se tem a inserção da ação do Estado nas demandas sociais, promovendo a proteção social. Funciona a partir do estabelecimento de três instrumentos previsto constitucionalmente: o sistema de saúde, o sistema de previdência e o sistema de assistência social. A articulação dessas estruturas é uma tarefa complexa. Envolve uma multiplicidade de órgãos, de práticas, de técnicas e um arcabouço normativo que se espraia por todos os níveis de Poder: o federal, o estadual, o municipal e, mais ainda, por distintos regimes de proteção existentes em um mesmo nível (como se dá, por exemplo, com os servidores públicos) (BALERA, 1989, p. 3).

[...] Podemos formular o seguinte conceito de seguridade social: *seguridade social é o conjunto de medidas constitucionais de proteção dos direitos individuais e coletivos concernentes à saúde, à previdência e à assistência sociais* (BALERA, 1989, p. 34, grifos do autor).

Segundo Balera (1989, p. 34), ao trabalhar os princípios da LOAS/1993, verifica-se que eles aparecem da seguinte maneira:

1. Universalidade da cobertura e do atendimento;
2. Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

3. Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
4. Irredutibilidade do valor dos benefícios;
5. Equidade na forma de participação no custeio;
6. Diversidade da base de financiamento;
7. Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Conforme Vianna (2008), em 1988 a Assembleia Nacional Constituinte aprovou a Constituição Cidadã, com importantes mudanças no que se refere a proteção social, considerando-a como um momento de ruptura com o conservadorismo gestacional imposto pelo Estado Ditatorial. Têm-se neste momento a introdução da noção de seguridade social, considerada inovadora e universalista, como passo fundamental para a efetivação do Estado de bem-estar social no Brasil.

Consolidada sob um conceito que aproxima-se do modelo Beveridge ^{II}, a seguridade social possui dois princípios fundamentais: o de integração das políticas sociais e a universalização do acesso as mesmas, sendo que, segundo Vianna (2008, p. 1) "[...] nem um nem outro conheceu existência efetiva em solo brasileiro".

O retraimento das discussões sobre as premissas subjacentes ao conceito de seguridade social atinge em particular o princípio da universalidade, porque, diversamente do princípio da integração, que foi interpretado e regulamentado por legislação ordinária em desacordo com o desígnio constitucional, manteve-se incólume. O sistema de proteção social no Brasil continua universal na letra da Lei. No entanto ganha cada vez mais foros de unanimidade a ideia de que política social é, por excelência, algum tipo de ação voltada para os excluídos (os pobres) e, por definição, focalizada. Em torno dessa ideia, o debate se tornou inosso, permanecendo restrito ora à fria refutação de dados empíricos, ora a uma morna queda de braço entre opiniões diferentes, prisioneiras, todas, da indefectível menção às práticas correntes no país (VIANNA, 2008, p. 2).

No Brasil, as ideias que levaram a formulação da CF/1988 vieram da noção do Estado de bem-estar social. A Carta aprovada em outubro de 1988 (Constituição Cidadã) determina um sistema universal e integrado de seguridade social e estabelece uma vinculação da proteção social ao conceito de cidadania (VIANNA, 2008).

^{II} "[...] Durante a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1942, é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que apresenta críticas ao modelo bismarckiano vigente até então, e propõe a instituição do *welfare state*. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios"(BOSCHETTI, 2009, p.2-3, grifos do autor).

Segundo Nascimento (2010), a formação sócio-histórica brasileira tem forte influência nas lutas sociais e fortalecimento dos direitos no país. Para a autora, a noção de cidadania foi construída no país muito lentamente, o que influenciaria na consolidação e elaboração dos conteúdos legais que compõem os direitos **. A CF/88★ simboliza, diante deste cenário, um grande passo no reconhecimento dos direitos sociais e do papel do Estado na efetivação dos mesmos, significando um essencial dispositivo para o período de Estado cidadão de direitos do Brasil.

Dito de outra maneira, as inovações trazidas pela atual Carta Magna representam a concretização, no âmbito formal, dos anseios carregados pelos mais diversos atores sociais que buscavam construir nesse país uma sociedade democrática e mais igualitária, na qual os direitos civis e políticos fossem respeitados, e onde se garantisse a todos os cidadãos, entre outras coisas, o direito à Seguridade Social, compreendida como Assistência, Saúde e Previdência. Seguridade Social essa que passou não mais a ser entendida como benemerência de um governante, mas sim como um direito conquistado pela sociedade e que, portanto, deve ser garantido a todos (NASCIMENTO, 2010, p. 23).

O ano de 1988 representa um importante marco na consolidação dos direitos humanos na história do Brasil, considerando o período de “escuridão” em que viveu, afastado da possibilidade de existência da democracia e direitos para a população. Nasce o Estado de direito democrático no Brasil, que visa assegurar a efetivação destes direitos. Sendo assim, observamos que a CF/1988, dando ênfase ao que se refere a seguridade social, tem como intuito de servir de referência legal ao Estado, na efetivação dos direitos, que devem ser fundamentados nos direitos humanos.

Para Nascimento (2010), na esfera dos direitos sociais o grande progresso se deu com a ruptura estabelecida com a tradição varguista, de atribuir o acesso aos direitos com a condição do indivíduo estar realizando atividade laborativa regularizada. A partir da CF/88, este critério deixa de existir. Porém, com a política de assistência social, o que se tem são novos critérios de acesso, com base na renda dos indivíduos, por exemplo.

Desta maneira, a seguridade social constitui-se de um conjunto de ações integradas, garantidas pelo Estado e com participação da sociedade, visando assegurar o direito a saúde, assistência social e previdência social, com base nos princípios da universalidade, descentralização e participação.

Isto significa que os grandes progressos realizados na área das garantias sociais deram-se no campo da Assistência Social, por meio da expansão dos programas sociais de caráter compensatório, entre os quais, encontram-se aqueles regulamentados pela Lei Orgânica de Assistência

** “[...] Além disso, o próprio processo de conquista dos direitos no Brasil contemporâneo, deu-se de maneira particular: aqui, ao contrário do que aconteceu na maior parte do velho mundo, a conquista dos direitos sociais precedeu a conquista dos direitos civis e políticos”(NASCIMENTO, 2010, p. 21).

★ CF/88 traz no seu conteúdo a elaboração de leis e a regulamentação das políticas públicas.

Social/LOAS de 1993: o Benefício de Prestação Continuada ao idoso e pessoa com deficiência, alvo de estudo desse trabalho, e o mais famosos deles, o Bolsa Família implementado pelo governo Lula (NASCIMENTO, 2010, p. 79–80).

Para Sposati (2009), o modelo de proteção social não contributivo após 1988, diferentemente da sua origem na caridade, denota a tendência que deve ser seguida pela sociedade brasileira, através do conhecimento dos obstáculos e soluções para sua implementação, mesmo que este processo revele a necessidade de mudanças na ideia original. Isso posto, cabe ao Estado visualizar o sujeito como usuário de direitos, e não como uma pessoa carente, assumindo a responsabilidade legal de atender suas necessidades por intermédio da proteção social.

Alguns consideram que a proteção social não contributiva é necessária por que as pessoas são pobres e que a pobreza é que gera a desproteção. Seguramente, a pobreza agrava vulnerabilidades, riscos e fragilidades, mas não significa que todas as vulnerabilidades, riscos e fragilidades existam pela causalidade da pobreza. Esta é uma grande polêmica que merece ser debatida (SPOSATI, 2009, p. 10).

Segundo Balera (1989), a justiça e o bem-estar social estão centralizados como objetivos gerais, no que cerne a ordem social na CF/1988, sendo que a seguridade social se coloca como instrumento, regulado constitucionalmente, para atuar em favor da sociedade, tendo como eixo norteador a universalidade, caracterizado como um esquema protetivo amplo na garantia do bem-estar e da justiça social.

Assim, para que tais direitos conseguissem se materializar, o Estado brasileiro passou a elaborar uma série de políticas públicas que viessem a conferir concretude aos preceitos contidos no segundo Programa Nacional de Direitos Humanos, aparecendo com destaque entre essas políticas a Política Nacional de Assistência Social/PNAS, sobre a qual nos debruçamos a seguir (NASCIMENTO, 2010, p. 86).

Conforme vimos, a seguridade social comporta três eixos centrais, dentre ele destacamos neste trabalho a assistência social. Com a CF/1988, a assistência social apresenta novas características: o atendimento para quem dela necessitar, sem a obrigatoriedade da contribuição para obter o acesso; possui dimensões mais amplas; visa a busca pela melhoria da qualidade de vida da população.

2.3 A direção ideológica burguesa para as respostas à pobreza

No século XXI o capital demonstra o seu “potencial” em explorar o trabalho para a produção em larga escala de riqueza, enquanto nos defrontamos com a expansão

global das desigualdades sociais. Mediante este contexto, há um movimento da classe dominante em pensar estratégias para o embate do pauperismo crescente, no intuito de conter uma possível desordem ou instabilidade do capitalismo. Sendo assim, vários órgãos internacionais, passam a investigar os desdobramentos das expressões da questão social, buscando desenvolver a ideia de uma face humanitária do capital globalizado (BRANCO, 2008).

Em sua retomada histórica acerca da ideologia do pensamento burguês, Branco (2008) parafraseando Karl Marx, aponta a sua tese sobre a decadência do pensamento deste segmento. Neste processo, além dos pensadores burgueses realizarem uma análise superficial da base econômica, deixaram de revelar as contradições e determinantes estruturais que compõe a realidade social, no sistema capitalista. Ou seja, as resoluções para problemáticas da sociedade não poderiam partir de análises críticas do sistema capitalista, mas de medidas paliativas que não interferissem nas estruturas do capital, nem colocassem em perigo a soberania burguesa. Esta forma de interpretar a realidade social pelos pensadores burgueses se perpetua até hoje. Partindo desta premissa, de mudança e introjeção do conservadorismo na classe dominante burguesa, buscamos explicar as premissas sociais-liberais.

No Brasil, no período pós crise de 1970 vê-se em cena a sombra do neoliberalismo, como um projeto hegemônico das classes dominantes, através de governos conservadores. Sua doutrina defendia o controle de gastos públicos (Estado mínimo), arrocho salarial e supressão de direitos, abertura para o capital financeiro e a privatização. Porém, segundo Branco (2008, p. 23),

O rigor e a severidade com os quais estes planos de estabilização macroeconômica foram implementados não foram suficientes para garantir os resultados esperados: as contas públicas continuaram decitárias, as atividades econômicas não foram retomadas, a inflação não foi controlada e os índices de pobreza e desigualdade se deterioraram.

A crise e seus impactos atingem a população, porém, de forma desigual. Em relação aos países, a crise aumentou a diferença econômica entre as regiões, o que se constitui como fator determinante para o agravamento das expressões da questão social e o empobrecimento da classe trabalhadora. Segundo Braga (2017, p. 25), “[...] trata-se de uma realidade cujo efeito principal tem sido o aumento dessa desigualdade e o consequente aprofundamento da inquietação social, sobretudo após o advento da crise da globalização”.

Para Braga (2017), a crise do fordismo em 1970 e a consolidação da hegemonia neoliberal após a década de 1980, não foram suficientes para conter as formas de regulação do mercado, onde, observou-se a introdução de uma nova forma de mercantilização,

transparecendo uma maior insegurança econômica e acentuação das desigualdades de classe.

Com a falta de êxito almejado e acirramento das expressões da questão social, que já afetavam o mercado, os capitalistas traçaram uma nova estratégia, iniciando pela ampliação do papel do Estado, passando a ser regulador da economia e operacionalizador de políticas sociais. Isto marca a transição para a segunda fase do neoliberalismo: o **social-liberalismo**, que defende uma intervenção mais ativa do Estado nas expressões da questão social (BRANCO, 2008).

Em suma, a crise da globalização iniciada em 2008 foi um divisor de águas na política internacional, levando as classes dominantes do Norte global a recorrer ao intervencionismo estatal a fim de tentar estabilizar o sistema. No entanto, uma vez assegurado tal objetivo, voltaram à ofensiva sobre as classes subalternas com uma versão ainda mais crua do neoliberalismo. Os trabalhadores estão pagando a conta da crise por meio de rigorosos planos de austeridade e de padrões de vida cada dia mais baixos. Em poucas palavras, a onda de espoliação neoliberal tende a semear revoltas e multiplicar conflitos de difícil solução nos marcos democráticos tradicionais (BRAGA, 2017, p. 22–23).

Branco (2008) faz um levantamento sobre os pensadores sociais-liberais *tupiniquim* e suas propostas de intervenção para o pauperismo no Brasil. Inicialmente, os autores afirmam que o Brasil não se consolida como um país pobre, mas um país com muitos pobres, devido à desigualdade na distribuição dos recursos e das oportunidades de inclusão social. Consideram que o Brasil possui disponibilidade de recursos para combater a pobreza.

Segundo Francisco Ferreira, as causas da desigual distribuição de renda entre membros de um país são resultados de cinco grupos de fatores, uns de ordem social, outros de ordem natural-genética: (1) as diferenças nas características natas dos indivíduos (raça, gênero, inteligência e/ou riqueza inicial); (2) diferenças nas características adquiridas dos indivíduos, como por exemplo, a educação e a experiência profissional; (3) mecanismos do mercado de trabalho (discriminação, segmentação e projeção); (4) imperfeições nos mercados de capitais e; (5) fatores demográficos (fertilidade da população) (BRANCO, 2008, p. 26).

Para os pensadores sociais-liberais, a existência de diferenças “natas” entre indivíduos, devem ser trabalhadas no incentivo de suas aptidões, preparando o indivíduo para o mercado de trabalho. Ou seja, há um incentivo a qualificação e até mesmo as formas como a formação familiar pode garantir um aumento na renda. Outra medida para o enfrentamento da pobreza, proposta pelos sociais-liberais, são a implementação de políticas sociais compensatórias, através da distribuição de renda, atingida por intermédio “[...] da alocação eficiente dos recursos escassos já disponíveis” (BRANCO, 2008, p. 27), onde estas políticas seriam operadas pelo Estado e o terceiro setor, buscando “emplacar” desenvolvimento econômico e social, pela via da equidade.

Nas teses dos social-liberais, o nó cego reside na ineficiência das políticas sociais. Esta ineficiência seria patente quando se constata que o volume de recursos públicos direcionados aos programas sociais não garante a mudança no padrão estrutural da desigualdade social. Eles, então, propõem medidas de cunho administrativo para aumentar a efetividade das políticas sociais: (1) focalização dos gastos sociais nos “mais pobres dos pobres”; (2) avaliação do impacto das políticas sociais e (3) integração e coordenação dos programas sociais em todos os níveis governamentais – federal, estadual e municipal – e do setor privado. Vejamos cada uma das medidas propostas para aumentar a efetividade das políticas sociais (BRANCO, 2008, p. 27–28).

Sendo assim, o foco da política de assistência social de acordo com os social-liberais estaria na centralização do atendimento para aqueles considerados em situação de pobreza extrema. Outro foco seria garantir uma política educacional mais eficaz, capacitando os trabalhadores para atenderem os novos requisitos do mercado de trabalho. Com o aumento da pobreza, as organizações multilaterais adotaram o discurso do combate à pobreza como medida paralela ao mercado, defendendo que o desenvolvimento não parte apenas do aumento das taxas de lucro, mas também do crescimento de oportunidades de inclusão social (MARANHÃO, 2012).

O economista-chefe e ex-vice presidente do Banco Mundial Stiglitz (2002), aborda a questão da busca por “um mundo onde não exista miséria”, onde o Banco Mundial, dedica-se na busca pela erradicação da pobreza, tendo como alvo principal os países considerados periféricos, com equipes enviadas para estes países, com o objetivo de buscar construir estratégias humanizadas de enfrentamento a pobreza e miséria. Segundo Stiglitz (2002), nestes países fica nítido o grande muro que separa os países ricos dos pobres, principalmente, através do contingente de indivíduos em situação de pobreza absoluta[■].

[...] Mesmo nas regiões onde a cegueira do rio foi eliminada, a pobreza resiste – apesar de todas as boas intenções e das promessas feitas pelos países em desenvolvimento, os quais, em sua grande maioria, um dia foram possessões coloniais das nações desenvolvidas (STIGLITZ, 2002, p. 52).

Estas medidas seriam tomadas no sentido de “dar liberdade” para as nações em desenvolvimento, embora, segundo Stiglitz, isso não necessariamente simbolize um rompimento com o peso do processo colonial, que foi um forte fator para o pouco preparo dos países em desenvolvimento alcançarem sua autonomia. Stiglitz (2002, p. 53) deixa claro que o objetivo não se trata em erradicar a pobreza, mas alcançar “[...] um mundo com menos pobreza”.

■ Para Stiglitz (2002, p. 52), pobreza absoluta é quando há um grande número de pessoas “[...] vivendo com menos de um dólar por dia.

[...] Via minha tarefa como tríplice: pensar bem sobre quais estratégias seriam mais eficazes para promover o crescimento e reduzir a pobreza; trabalhar com os governos dos países em desenvolvimento para implementar essas estratégias; e fazer tudo o que estiver ao meu alcance dentro dos países desenvolvidos para promover os interesses e as inquietações do mundo em desenvolvimento, exercendo pressão para que abrissem seus mercados ou fornecessem ajuda mais eficaz (STIGLITZ, 2002, p. 53).

Como Stiglitz (2002) defende a medida para diminuição da pobreza? Através da transformação econômica. Ou seja, o Estado passa a atuar sobre as questões da população, na mesma proporção em que se criam medidas macroeconômicas para acelerar o mercado. Para que o país consiga crescer, é necessário balancear o investimento no social com o econômico, para evitar situações de inflação, por exemplo, que comprometem a economia do país e, assim, agravam a situação da população. Sendo assim, o Banco Mundial investe, principalmente, nos países em desenvolvimento que tenham como alvo ações para os pobres.

Observa-se que, para o Banco Mundial, a maior preocupação estaria no embate da pobreza, fato que coincide com a fala de Branco (2008), ao afirmar o interesse do capitalismo no tratamento das expressões da questão social. Porém, neste caso, qual a crítica que se coloca? A questão de como os pensadores da classe burguesa enxergam a questão social, dando enfoque a pobreza. Ela passa a ser definida apenas em questões monetárias, e a abordagem em torno do seu enfrentamento parte desta noção, por isso, a política de assistência social assumiu um posto central, pois foi através dela que o Estado pode estabelecer medidas sobre esta lógica, com políticas sociais especificamente compensatórias e monetárias, divergente com a noção de universalidade prevista na CF/1988.

Outro pensador cuja teoria possui forte influência sobre as medidas do Estado brasileiro, em especial, no que cerne à política de assistência social, é o indiano economista e pesquisador da ONU Amartya Kumar Sen, que propõe medidas no combate aos quadros de desemprego, pobreza e desigualdades sociais, através do desenvolvimento das capacidades dos indivíduos (através da economia de livre mercado – desenvolvimento como liberdade) (MARANHÃO, 2012). Foram suas premissas que guiaram ideologicamente os seguidores do novo-desenvolvimentismo.

Entre outras propostas, os adeptos desse novo-desenvolvimentismo consideram que algumas políticas e ações são fundamentais para repor na agenda dos países da região os mecanismos de distribuição dos recursos, de modo a enfrentar a questão da desigualdade, agora com foco na discussão da *oportunidade*. Assim, tais iniciativas devem: promover a redução da desigualdade com redistribuição, reconhecimento e representação; propiciar o investimento em políticas sociais e educacionais como fatores estratégicos no sentido da inclusão econômica formal de segmentos da população com baixíssimos rendimentos e para a melhoria na distribuição de renda, no sentido de minimizar as assimetrias das

desigualdades causadas pela globalização do mercado (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005 apud MOTA, AMARAL e PERUZZO, 2012, p. 159, grifo do autor).

Segundo Maranhão (2012), Amartya Sen demonstra uma preocupação com o aumento da vulnerabilidade social nos países de capitalismo periférico, passando a defender um equilíbrio entre ação do governo, organizações sociais e mercado, de forma integrada (articulação do mercado e equidade). Defende que a pobreza deve ser vista sobre a égide do *desenvolvimento das capacidades humanas* (foco na liberdade de acesso aos benefícios do mercado – aqui sua teoria se aproxima do social-liberalismo). Para Amartya Sen o foco das políticas de desenvolvimento social e humano não estaria na distribuição de renda entre as classes, mas em promover equidade através das oportunidades sociais, com políticas públicas focalizadas nos indivíduos, a fim de trabalhar para que estes tenham acesso ao mercado.

Sendo assim, de acordo com Amartya Sen a redução da pobreza e desigualdade social deve ocorrer a partir do combate a privação dos indivíduos do acesso livre ao mercado. Isto se daria através do fornecimento de oportunidades sociais, para desenvolver as capacidades dos indivíduos e suas habilidades e, assim, incluir os excluídos no mercado de trabalho (MARANHÃO, 2012).

[...] Nessa nova concepção de desenvolvimento, o objetivo das políticas sociais não é mais redistribuir a renda de um país ou região, retirando de quem tem muito e dando a quem tem pouco, mas sim criar um ambiente que ofereça as oportunidades sociais adequadas para que os agentes individuais saiam de sua condição de pobreza e exclusão (MARANHÃO, 2012, p. 95).

Desta maneira, Amartya Sen seria um dos maiores influenciadores da construção da política de assistência social no Brasil. As políticas sociais assumiram, de acordo com Amartya Sen, uma posição estratégica na busca pelo equilíbrio do mercado, desde que não interfiram no seu desenvolvimento, garantindo apenas o aumento da liberdade de oportunidades dos indivíduos e condições básicas de inserção no mercado. Defende políticas focalizadas e seletistas, através de critérios de acesso, de acordo com as deficiências de capacidades individuais e ausência de oportunidades. Por fim, defende uma política social-liberal, em que as políticas sociais não interfiram no equilíbrio financeiro (MARANHÃO, 2012).

2.4 A Política de Assistência Social como determinante estratégico no combate à pobreza no Brasil

Na busca pela aproximação do debate em torno da política de assistência social, enquanto elemento estratégico no combate à pobreza no Brasil, fez-se necessário partir das particularidade do capitalismo periférico no Brasil, diante do cenário internacional ao qual o país está submetido, entendendo como essencial tal debate para compreender o atual quadro de agravamento da pobreza no país. Em seguida, abordar a direção ideológica burguesa dada as respostas da pobreza, que virão a refletir sobre as ações da política de assistência social.

Observa-se que as contradições socioeconômicas do capitalismo periférico brasileiro, levaram ao incentivo da expansão desta política de assistência social, devido o quadro de agravamento da pobreza, considerando o não isolamento brasileiro diante do contexto turbulento pós-crise de 1970, afetando a economia mundial. Cabe ressaltar ainda os impactos da globalização, que põe em xeque a democracia, por meio da eliminação dos direitos conquistados pelos trabalhadores, bem como a imposição da precarização e flexibilização do trabalho.

Para isso devemos entender os elementos que constituem a globalização, que dita novas formatações para o trabalho através da imposição da ideologia dominante burguesa, pensando estratégias para manter sob controle a classe trabalhadora, cada dia mais empobrecida, explorada e com poucos direitos. Enquanto o capital centraliza riquezas nos países centrais, os países periféricos empobrecem cada vez mais, onde estes países são submetidos a novas formas ideológicas, a exemplo do pensamento social-liberalista, que orientam as ações do Estado mediante o contexto que se consolida.

No caso brasileiro, suas particularidades no processo de constituição do Estado (considerado por alguns autores de *Estado de Bem-Estar Social*) e do capitalismo (dependente) conferem um amplo espaço para disseminação dessas ideologias que, segundo (JR., 2016, p. 68, grifos do autor) “[...] são perceptíveis enquanto *mediações de relações sociais concretas e determinadas*”. No intuito de entender as políticas sociais no Brasil, Yazbek (2016) chama a atenção para os elementos contraditórios que permeiam as ações do Estado brasileiro, principalmente no tratamento da pobreza no Brasil. Neste contexto, a política de assistência social é eleita como a grande responsável no combate à pobreza.

O grande marco legal da consolidação da assistência social brasileira enquanto direito social é a Constituição Federal de 1988. Esse conjunto de leis foi responsável em pôr no horizonte da sociedade brasileira a possibilidade de construção de um sistema de seguridade social público e universal que comportava, ainda que de maneira limitada, um importante avanço para os trabalhadores brasileiros. A Constituição de 1988 incorporava, pela primeira vez na história do Brasil, um conjunto de direitos que sinalizavam para a possível consolidação de um sistema

de proteção social aglutinando em seu escopo políticas de previdência, saúde e assistência social (MARANHÃO, 2004, p. 11).

O Estado atua na reprodução do capital, com ausência de direitos efetivamente universais, e desempenha um papel fundamental no capitalismo de legitimar a precarização e flexibilização das leis trabalhistas. Segundo Yazbek (2016, p. 54) “[...] o Estado sempre esteve presente na articulação do capitalismo no Brasil”. A autora aponta ainda que as mudanças no âmbito social, econômico e político, principalmente nas últimas três décadas, trazem novas configurações ao Estado, como um *Estado de Mal-Estar Social*.

Essa integração (que é intrínseca a historicidade do capitalismo) na economia, adicionou ao Estado brasileiro características burocráticas. Yazbek (2016) é enfática ao afirmar que ao avançar na economia, a desigualdade continuou se expandindo e o Estado brasileiro, para garantir sua legitimidade, desenvolveu ações que embora tocassem a desigualdade social, não atuaram no intuito de enfrentar ou superar a mesma.

No campo social as políticas públicas implementadas não avançaram no sentido do combate das desigualdades sociais, embora sejam um marco das conquistas dos movimentos sociais, possibilitando apenas que o usuário tenha acesso ao mercado, movimentando a economia. Entre as estratégias tomadas, verificou-se que reagir ao crescimento da pobreza no Brasil com políticas sociais compensatórias e focalistas, traria resultados mais acelerados. Assim, tomou-se como medida distribuir renda, principalmente através dos programas de transferência de renda no país, o que marca o período das políticas de assistência social compensatórias: *é a junção do econômico e o social para lidar com o pauperismo crescente*.

2.4.1 Assistência social como direito na particularidade brasileira

Com o avanço dos processos democráticos e aumento dos espaços de controle das ações do Estado pela sociedade, verificou-se a necessidade de se estabelecer um novo modelo de assistência social no combate à pobreza. Porém, a herança conservadora infere sobre as práticas embasadas na política de assistência social no Brasil, fato que desestabiliza a coordenação das ações sociais que de fato visam atuar no cerne da questão social e tratar da desigualdade social, através de ações que atendam os direitos dos usuários e sua consciência política.

Foi com a CF/1988 que se previu pela primeira vez de forma legal o direito à assistência social, por meio 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 tida 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 8742/93) 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 direitos, através da sua implementação.

As ideias-chave do SUAS, como operacionalizador do direito à assistência social, foram deliberadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003. Depois disso, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS) e a Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 (NOB-SUAS) foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), como resultado de um amplo debate democrático com gestores, trabalhadores, entidades e usuários (STUCH, 2015, p. 115).

Em 2011, a assistência social ganha um novo marco em sua trajetória: a integração plena do SUAS/2005 ao propósito da LOAS/1993, acolhendo os elementos mais relevantes do SUAS/2005 aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Com base nisso, verifica-se no documento da LOAS-SUAS a incorporação de competências, padrões de atendimento, organização de serviços e formas de financiamento, com base nos avanços das discussões que levaram à construção do SUAS/2005, o que levou à alterações na redação do documento da LOAS/1993. Isso leva a preocupações na LOAS/1993 com base nas premissas que vem norteadando os documentos produzidos 10 anos após a sua aprovação, estando o documento em total consonância com a PNAS/2004.

A PNAS/2004 foi um marco no sentido de possibilitar que não apenas os trabalhadores tivessem acesso, mas todos que dela necessitarem. Silva (2004) coloca ainda que a composição dos direitos sociais é fruto da forma como a sociedade entende este direito. A CF/1988 vem instituir a Seguridade Social como direito consolidado, universalizando seu acesso e passando a ser de responsabilidade do Estado, compondo o tripé dividido entre saúde, previdência social e assistência social. A assistência social como parte que compõe esse tripé, passou a ser uma política social que “rompe” com seu viés caritativo e passa a ser regulamentada como política garantida pelo Estado ao entrar para o campo dos direitos sociais. Foi responsável por mudanças consideráveis no âmbito da proteção social no Brasil, que foi ampliada o seu acesso aos usuários, o que simboliza inovações consideráveis neste setor.

A assistência social no seu longo percurso para sua efetivação estabeleceu através da NOB/Suas em 2005, pautada pela Política Nacional de Assistência Social de 2004, um sistema único de gestão nacional, como política pública, dever do Estado e direito de cidadania (COUTO, 2015, p. 670).

A partir da implementação do SUAS, é possível observar ações do Estado entendidas como direito e não caridade, em relação a assistência social. Os objetivos previstos na LOAS/1993 estão presentes nas funções da PNAS/2004, que opera para garantir a proteção social, as seguranças de acolhida, renda e o convívio em família e comunidade, na defesa dos direitos de seus usuários e de suas autonomias, entendendo por direitos os serviços e benefícios prestados a população pelo Estado (STUCH, 2015).

Outro ponto primordial no processo de reconhecimento do direito à assistência social está na forma como o cidadão é reconhecido como usuário de direitos, onde os serviços socioassistenciais estão previstos para romper com a ideia de favor e clientelismo, e o usuário deve ser tratado como cidadão de direitos. Assim, o usuário seria o protagonista do direito, que só tem significado quando efetivado e reivindicado por ele, uma vez que, quem decide o que é melhor para o cidadão não é o Estado, e sim o próprio cidadão, por isso ele deve ser visto como o personagem principal do direito à assistência e seu maior reivindicador em todas as instâncias (STUCH, 2015).

Quando a assistência social se consolida como direito e política pública, ela passa a criar estratégias para lidar com os conflitos que perpassam a sociedade. Mas, a maior mudança está na execução da assistência social pelo Estado Democrático de Direito, sendo de responsabilidade do Estado (STUCH, 2015), (AJOUZ, 2015). Embora a introdução da política de assistência social no campo dos direitos sociais não simbolize uma ruptura com as ações residuais e fragmentadas, possibilitou que ela fosse tratada na agenda do Estado, como problema público.

Ajouz (2015) aponta como características do direito fundamental à assistência social o fato dela não se mostrar autônoma, pois segundo o autor, a assistência social não se esgota em si por se enquadrar na interdisciplinaridade, possuindo ainda um caráter instrumental, atendendo a indivíduos que atinjam a situações de risco e vulnerabilidade social. É regulada pelas políticas públicas que põe a prova a execução de benefícios e serviços, segundo previsto no sistema da seguridade social.

Sposati (2007) continua afirmando que a consolidação de uma política pública pode se orientar em diversos projetos políticos, seja para manter o conservadorismo sob os direitos sociais, ou na luta para garantir a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, rompendo com a perspectiva conservadora.

Nestas quase duas décadas pós CF-88, as lutas pela transição das ações e práticas de assistência social para a condição de política pública tem apresentado inúmeros percalços, na medida em que esta direção supõe consolidar a assistência social como responsabilidade estatal distinta de sua histórica configuração enquanto prática eventual e subsidiária da sociedade, em geral, de iniciativa doutrinário - religiosa. Denomino esse processo de mudança de paradigma político na política de assistência social (SPOSATI, 2007, p. 437).

Como direito, a política de assistência social se configura na garantia da cidadania do usuário, tendo a inserção do Estado como agente responsável pela implementação e financiamento da assistência social, com a sua institucionalização através da LOAS/1993. A concepção que gira em torno do usuário na política de assistência social, foi definido pela LOAS/1993, sendo a política que esta destinada a *quem dela necessitar*, o que simbolizaria um avanço com a ampliação do acesso. Diferentemente da previdência social, é uma política *não contributiva* e busca a universalização do acesso dos usuários (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017). Neste sentido, Silva (2014, p. 93) aponta que, “no modelo brasileiro de proteção social não contributiva, a Política de Assistência Social apresenta três funções: proteção social, vigilância social e defesa de direitos socioassistenciais”. Ainda de acordo com a autora, a proteção social abarca a rede hierarquizada de serviços da Proteção Social Básica e Especial; e a vigilância social fica responsável pelo monitoramento das situações de risco e vulnerabilidades sociais, que causem desproteção ao usuário.

[...] Inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p. 63).

Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2017) existem algumas dimensões para pensar possibilidades de mudanças com a implementação da PNAS/2004, que seriam:

1. A elaboração de abordagens *intersectoriais* entre distintas políticas públicas, possibilitando pensar ações integradas para a consolidação da proteção social básica e especial, estabelecendo programas e serviços integrados, tendo como principais objetivos ampliar o atendimento e erradicar as ações fragmentadas.
2. A proposta de *ampliação dos usuários* pela PNAS/2004 e o SUAS/2005, que visam a universalização, dando foco aos indivíduos e grupos em situações de risco e vulnerabilidade social. As autores levantam críticas a este debate, tendo em vista a ausência da abordagem sobre a *condição de classe*, enquanto objeto de intervenção e determinante da condição do usuário da política.
3. A incorporação da *abordagem territorial* que “implica no tratamento da cidade e de seus territórios como base de organização do sistema de proteção social básica ou especial, próximo ao cidadão” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p. 70). Esta dimensão possibilita alcançar o usuário e observar suas necessidades, no local em que vive e estabelece a maior parte das suas relações sociais.

4. Vê-se ainda a matricialidade familiar, com uma abordagem voltada ao núcleo familiar, entendendo que este pode atuar e/ou possuir responsabilidades em relação a condição do indivíduo, sendo entendida como mediação fundamental na relação entre o sujeito e a sociedade.

A PNAS/2004 estabelece as *proteções sociais* como formas distintas de enfrentamento da pobreza pelo Estado, sendo o atendimento dividido pela sua complexidade, onde os casos de baixa complexidade ficam a cargo da *Proteção Social Básica* (PSB) e os casos de média e alta complexidade ficam sob responsabilidade da *Proteção Social Especial* (PSE). A Proteção Social Básica possui caráter preventivo, trabalhando em torno da inclusão social. Seus serviços são executados pelos CRAS (Centros de Referência da Assistência Social). Já a Proteção Social Especial, fica voltada para a atuação em situações de alta vulnerabilidade pessoal e social do(s) sujeito(os), atuando no enfrentamento do risco social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017).

O Brasil, em seu desenvolvimento econômico, seguiu uma via diferenciada da Europa, e a forma como o capitalismo, a política e as classes sociais se constituem no país, trouxeram reflexos para o meio social, o que levou a uma regulação tardia dos direitos sociais. A política de assistência social possibilita a mediação entre a relação do Estado e das classes sociais, considerando a interseção de um lado em prol do mercado e do outro na luta pela ampliação dos direitos sociais (SPOSATI, 2007). Desta maneira, à assistência social é posta para atender às demandas de proteção e reprodução social. Ter direito a ela exige um espaço em que se possa exigir reclamar e debater, uma interlocução entre cidadãos de direitos e o Estado.

Para romper com a onda conservadora que assola a ação estatal que implementa os direitos sociais e, conseqüentemente, a política de assistência social, é necessário repensar as formas de gestão em que vem sendo implementada a política, no intuito de construir uma gestão democrática, onde a população reconheça o papel do direito à assistência social e a sua possibilidade de requisitar do Estado a efetivação da sua cidadania. Desta maneira, devem-se construir referências ao cidadão, no sentido de ele entender o significado do que é o direito à assistência social, uma vez que é a ele que o direito está direcionado.

Silva (2014, p. 131) afirma que “a Assistência Social deve ocupar-se dos pobres ‘incapazes’ para o trabalho, reforçando a antiga visão de separação entre os pobres merecedores e os não merecedores, o que descaracteriza o caráter ‘inovador’ da Assistência como direito”. A autora ainda traz que embora a assistência social seja caracterizada como instrumento para garantir a provisão social partindo da noção de direitos sociais, no caso brasileiro, a provisão que dá acesso a este direito ainda tem por característica a visão de que é destinada para os merecedores.

É no contexto de um processo contraditório que o campo da Assistência Social vai à busca de sua regulamentação, ancorada na concepção de assistência *latu sensu*. A defesa dessa modalidade intenta recriar a dialética entre o econômico e o político, considerando a Assistência como questão de direito (SILVA, 2014, p. 132).

Foi de fato a CF/1988 que simbolizou a mudança no tratamento pelo Estado em relação à assistência social, transformando-a em direito mesmo que, ao longo dos anos ela não tenha avançado na realização de uma atuação concreta na transformação da realidade (STUCH, 2015).

A garantia de acesso ao direito pleno na política de assistência social que possibilita a cidadania, é trocada pela concessão monetária como mínimo social para conviver nas desigualdades sociais, sem se preocupar em eliminá-los. O equívoco traçado na expansão das políticas sociais na América Latina está no tratamento dado a questão social pelo Estado, que deveria ser universalista, porém, ocorre o inverso, fragmentando e seletivizando o atendimento e o acesso. Isso pode simbolizar uma invasão conservadora, tornando as políticas seletistas e carregadas de responsabilidades morais aos indivíduos, apontando quem deve ou não ter acesso à assistência social (IVO, 2006).

Analisar a especificidade/particularidade da política de assistência social no Brasil significa entender que estamos tratando de um objeto sócio-histórico, econômica e geograficamente situado, e que, portanto, se está tratando de uma dada relação de forças sociais, econômicas e políticas que, no caso, constrói o formato do regime brasileiro de assistência social. Essa relação de forças é conjunturalmente mutável a partir da relação democrática entre sociedade, mercado, governo, Estado, executivo, legislativo, judiciário. É importante ter presente que, embora a execução da política social esteja a cargo do executivo, seu alcance sob o regime democrático depende do Legislativo — pela construção de normas e aprovação orçamentária —, bem como do Judiciário, pelo ritmo que imprime, e opera, a processualidade jurídica, em defesa dos direitos dos cidadãos (SPOSATI, 2007, p. 438).

Couto (2015) aponta que a política de assistência social, além de ser um instrumento que assegura o controle sobre a classe trabalhadora, configurando-se enquanto conteúdo que tende a garantir a proteção social como direito social, pode ainda reafirmar uma face conservadora, que mantém as condições para a exploração do trabalho.

Branco (2008) registra o período favorável que vinha se consolidando para as massas populares, a exemplo da conquista da CF/1988, no qual vitórias para as classes subalternas foram se efetivando, e a população ganhava cada vez mais espaço no cenário político do país. 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.

No intuito de entender as políticas sociais no Brasil, Yazbek (2016) chama a atenção para os elementos contraditórios que permeiam as ações do Estado brasileiro, principalmente no tratamento da pobreza no Brasil. O Estado atua na reprodução do capital, com ausência de direitos efetivamente universais. Segundo Yazbek (2016, p. 54) “[...] o Estado sempre esteve presente na articulação do capitalismo no Brasil”. A autora aponta ainda que as mudanças no âmbito social, econômico e político, principalmente nas últimas três décadas, trazem novas configurações ao Estado, como um *Estado de Mal-Estar Social*.

Yazbek (2016) é enfática ao afirmar que ao avançar na economia do país, a desigualdade continuou se expandindo, e o Estado brasileiro para garantir sua legitimidade, desenvolveu ações voltadas para a desigualdade social, não atuaram no intuito de superar a mesma, observando que não houveram avanços das políticas públicas neste sentido, no combate das desigualdades sociais.

No governo do ex-presidente Lula, houve uma orientação ideológica embasada no pensamento social-liberalista, principalmente no campo social, buscando atuar sobre as expressões da questão social, de forma superficial, sem interferir na ordem do capital. Marques e Mendes (2007), questionam se é possível servir a dois senhores (as classes subalternas e a burguesia), e que uma análise aligeirada demonstraria que sim, pois em seu governo foram criadas estratégias que favoreceram o capital financeiro nacional e internacional, bem como uma série de medidas em diversos setores para as classes subalternas.

No campo das políticas públicas, elas foram caracterizadas como compensatórias no governo Lula, que seguindo as orientações do Banco Mundial, pensou políticas sociais, principalmente no campo da assistência social, que atendessem as populações em situação de pobreza extrema. Segundo Freitas (2007), isto cria uma “ilusão” de que o governo estava cumprindo suas promessas à classe trabalhadora, mas que na verdade, elaborava políticas públicas que também atingiam os interesses do capital. De acordo com Mendonça (2010, p. 15–16), as políticas sociais “[...] são consideradas relevantes na medida em que possam assegurar que o mercado de trabalho não constitua uma restrição ao crescimento econômico: falta de mão-de-obra qualificada ou exigências trabalhistas que comprimam os lucros”.

Compreende-se a Política de Assistência Social, como fundada e executada dentro da lógica capitalista, direcionada ao tratamento das desigualdades sociais fruto da exploração da classe dominante pela classe subalterna. Vale ressaltar, que esta política não vai interferir nas bases estruturais que geram as desigualdades sociais, mas gerir

esta desigualdade, a fim de controlar a classe trabalhadora.

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 posta 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 têm seu berço na sociedade, deve ser pensado a partir da sua relação com a sociedade e a ordem político-econômica vigente, em que sobre ele tem maior peso. Sendo assim, o Estado pode ser entendido como a instituição que engloba o poder político da classe social vigente (no caso do capitalismo, a classe burguesa), centralizando suas ações no sentido de favorecer esta classe.

Os direitos sociais enquanto resultantes das manifestações sociais e implementados pelo Estado, para atender a estas manifestações (e também manter o apassivamento), são à base da CF/1988 brasileira, e vem sofrendo ataques da onda conservadora no Brasil. Embora a CF/1988 universalize os direitos sociais, vemos um processo de contrarreforma do Estado, que rompe com os princípios universalistas. Com a CF/1988 a assistência social passa a ser regulamentada como direito e responsabilidade do Estado.

De fato, os direitos sociais na CF/1988 são frutos da luta pela democracia, no intuito de criar meios de atender às necessidades da população. Com isso, o direito é tratado como universal, ou seja, o que antes era condicionado apenas aos trabalhadores de carteira assinada, agora está vinculado a todos os cidadãos. No caso da política de assistência social, é destinada a quem dela necessitar, mas a política de assistência social afasta-se desta noção ao estabelecer critérios de acesso, o que simboliza uma contradição no âmbito do direito, uma vez que, isso seletiviza o acesso e afasta a possibilidade de atingir a universalidade na política de assistência social.

A persistência do conservadorismo no Estado brasileiro tem rebatido no campo dos direitos sociais, mascarando para o usuário o acesso ao direito como ajuda. Considero que isto seja um fator que enfraquece a luta em torno da reclamação do direito, pois o usuário não irá lutar pelo acesso a algo que ele não reconhece como seu direito e de obrigação do Estado atendê-lo. Temos que ter em vista que é o usuário quem conquista através da sua luta o acesso aos direitos sociais, de acordo com as suas necessidades que se tornam pautas nos seus movimentos sociais.

Observa-se ainda o processo de mercantilização das políticas sociais e, através disto, um incentivo aos programas de transferência de renda, que acabam redirecionando as ações e recursos voltados para a efetivação da política de assistência, buscando mediar a questão social através da distribuição monetária, não havendo uma efetivação na atuação em torno do cerne da problemática.

É notório o desafio que a política de assistência social tem de enfrentar, para lutar contra a sombra conservadora, que impede uma ação pautada no trabalho para conscientizar o usuário como detentor de direitos. Portanto, devemos questionar o lugar das políticas sociais no âmbito da reprodução social e como direito, e qual o papel que o Estado vem executando, já que ele utiliza a política de assistência social como instrumento utilizado para manter a regulação social. Esse movimento é necessário, tendo em vista que não só a assistência social vem sofrendo ataques do processo de contrarreforma, mais toda a CF/1988 está sendo desmontada.

2.4.2 As tendências e desafios para a Política de Assistência Social

Com o ajuste neoliberal, os organismos internacionais têm estabelecido recomendações para a gestão da pobreza (ou administração da superpopulação relativa), que atinge tanto a força de trabalho em execução de atividades laborativas, como os desempregados. Estas estratégias contêm as conquistas dos trabalhadores, sem, porém, interferir no processo econômico, investindo em políticas públicas que favoreçam o desempenho do mercado e do social.

Segundo Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010) as políticas de proteção social manifestam as contradições e antagonismos entre as classes sociais, dependendo do nível de socialização política da classe trabalhadora e das estratégias do capital. Diante deste contexto, o usuário da política de assistência social passa a ser, também, os trabalhadores precarizados e suas famílias.

A conjunção entre expansão pública e mercantilização faz parte das proposições neoliberais, postuladas como assecuratórias da equidade, cujo princípio é dar mais a quem tem menos. O que chama atenção é a capacidade que tiveram as classes dominantes em capitalizar politicamente a Assistência Social, transformando-a no principal instrumento de enfrentamento crescente pauperização relativa, ampliando o exército industrial de reserva no seio das classes trabalhadoras. Em tal contexto, um dos instrumentos de repolitização da política, como parte da *pedagogia da hegemonia*, consistiu em definir este segmento de classe como “excluídos” e os programas de Assistência Social como estratégia de inclusão (MOTA, 2010, p. 141).

Segundo Mota (2010), diante das políticas que pertencem a Seguridade Social no Brasil (saúde, previdência social e assistência social), há um movimento reverso entre elas. Enquanto expande-se o processo de privatização e mercantilização da saúde e previdência social, a assistência social se amplia, tornando-se um novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, como a principal forma de proteção social no Brasil.

Governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina propõe, então, uma combinação de medidas de incentivo ao crescimento econômico, articuladas a

políticas compensatórias, tendo em vista o ataque aos direitos e a precarização do trabalho. Segundo Mota, Amaral e Peruzzo (2012), isto sustenta a ilusória ideia de haver crescimento econômico com desenvolvimento social e ambiental, visando a superação das desigualdades sociais, com promoção da equidade através de políticas públicas, como a assistência social. Neste enfoque, percebe-se que as desigualdades sociais persistem, e o que muda são as formas de seu enfrentamento, com políticas de inclusão e mínimo sociais, voltados para os segmentos mais pobres.

Mauriel (2012) em sua obra reforça a estreita relação entre o combate à pobreza sob o oferecimento do Estado na promoção de capacidades, por meio da PNAS/2004. Deve atuar com uma rede protetiva de combate à pobreza extrema e prevenir situações de risco e vulnerabilidade social. E ainda, possibilitar que estes segmentos tenham acesso ao consumo no mercado e outros bens e serviços.

O que se verifica, contudo, é que a tardia institucionalização da Política de Assistência acontece num ambiente onde o tratamento da questão social centrado no combate à pobreza focalizada só fez aprofundar o processo de desconstrução simbólica e ideológica da Seguridade enquanto base para pensar e construir as políticas sociais, dificultando justamente o caráter intersetorial que tal política deveria ter com as demais políticas públicas (MAURIEL, 2012, p. 189).

Isto confere à política de assistência social um novo formato, principalmente, com a centralidade nos programas de transferência de renda para o combate à pobreza. A implantação da Política Nacional de Assistência Social demonstra que muitos de seus mecanismos vem sendo implementados, porém, a autora aponta que houve uma contra partida: a subtração de direitos de parte da classe trabalhadora.

E isso não se faz aleatoriamente. Ora, se consideramos a seguridade social como uma das mediações do processo de reprodução social, como um mecanismo que tem uma base material, fundado em necessidades objetivas, mas que ao transitar na esfera das superestruturas, como instituição social e mecanismo de enfrentamento da desigualdade, adquire um caráter ideológico e político, tal desenho adquire outro significado político (MOTA, 2010, p. 135).

O tratamento da pobreza na política aparece de forma desvinculada aos determinantes estruturais, sem captar as desigualdades como fruto do processo de exploração de uma classe social, que tem sua situação socialmente determinada neste sistema. Seguindo esta ideia, a assistência social constrói uma ação acentuada no indivíduo. Indo mais além, observa-se uma tendência a segmentação da exclusão, classificando entre os pobres, aqueles que possuem uma condição ainda mais inferior, para serem atendidos pela política de assistência social, o que leva a um conflito e a promoção de estigmas entre os usuários.

A “nova” concepção de Assistência, como a própria PNAS afirma, corrobora com os princípios e conceitos presentes na teoria do desenvolvimento humano como liberdade de 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).

Aqui, entra o papel da burguesia que através do Estado manuseia os direitos para garantir os seus interesses e legitimar-se. As críticas estão na ausência da concepção universal de proteção social e de que a assistência abarcaria aqueles que não estão inseridos no mercado de trabalho ou estão exercendo atividades precarizadas. O investimento agora consistiria em políticas inovadoras de geração de renda das últimas décadas, com políticas voltadas para a ampliação das demandas no mercado e ampliação da oferta de trabalho. Estas políticas de ativação do mercado de trabalho, seria estrategicamente uma forma de combate à pobreza, segundo esses órgãos internacionais.

A partir dos anos 2000, vemos no Brasil a implementação de programas de transferência de renda, pautadas na lógica compensatória e criteriosa, onde o programa com mais número de beneficiários e que se mantém até hoje é o Bolsa Família. Este programa vem sendo amplamente elogiado pelo Banco Mundial, que chega a sugerir que sejam implementados nos países africanos, no enfrentamento a pobreza extrema e as desigualdades sociais, defendendo que “[...] tais programas, além de primar pela modernização dos instrumentos técnicos para refinar a seletividade e manter a focalização nas camadas mais pobres são considerados como capazes de atuar no fomento ao capital humano” (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012, p. 166).

Arma-se a burguesia de instrumentos para esgarçar a história relação entre trabalho e proteção social, posto que a partir de então a tendência é ampliar as *ações compensatórias* ou de *inserção*, antes restritas àqueles impossibilitados de prover o seu sustento e, ao mesmo tempo, impõe novas condicionalidades de acesso aos *benefícios sociais e materiais* nos casos de afastamento do trabalho por doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário, para não falar da perda do poder aquisitivo das aposentadorias e pensões por velhice, morte, invalidez e tempo de contribuição/idade (MOTA, 2010, p. 137, grifos do autor).

Nesta direção, observa-se a centralidade da política de assistência social no enfrentamento da pauperização. Assume a posição de política estruturadora. O foco no tratamento da questão social no Brasil, estaria pautada nas premissas de organismos financeiros internacionais, destacando os programas de transferência de renda, no combate à pobreza. Para Sitcovsky (2010) a abertura para as propostas destes organismos financeiros pautam-se na defesa da ausência do Estado no âmbito das políticas sociais e da ampliação da participação da sociedade civil, sob o argumento da garantia da democratização. O autor afirma ainda que, estas instituições defendem a redefinição das ações do Estado e da sociedade civil neste processo.

Esta tendência à transferência da operacionalização da assistência para a sociedade civil, especialmente as associações comunitárias, estão sedimentadas no discurso de ampliação da participação o que minimiza, quando não aniquila, a possibilidade de formulação e de veiculação de vontades coletivas ligadas a projetos societários das classes subalternas, visto que estas associações são deslocadas para a execução direta de serviços assistenciais (SITCOVSKY, 2010, p. 173–174).

Deslocar as funções para a sociedade civil na execução da política de assistência social, segundo Sitcovsky (2010), leva ao apassivamento da classe trabalhadora e usuária da política de assistência social. O autor defende ainda a reforma intelectual e moral deste segmento, através do avanço da ideia de atendimento individualizado, perdendo o caráter do combate de classe.

Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010, p. 182–183) apontam cinco elementos sobre as tendências atuais da Seguridade Social: a regressão das políticas, voltando-se para medidas compensatórias de combate à pobreza extrema; privatização e mercantilização de serviços; emergência do voluntariado e empresas socialmente responsáveis; surgimento de categorias que impedem a análise crítica da realidade social; a ausência de um debate vinculado entre a política de assistência social e políticas de intervenção sobre o trabalho.

Mota (2010) afirma que a assistência social afirma-se como um mito social, devido sua condição ideológica e prática, “[...] robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social” (MOTA, 2010, p. 141). O enfoque estaria justamente na centralidade da assistência social na atual conjuntura, afirmando no combate à pobreza, dentro dos moldes ideológicos da classe dominante.

Logo, verifica-se uma conjuntura de acentuação e regressão do SUAS através de três vetores: destituição das forças produtivas, com o aumento do desemprego, da pauperização e da precarização do trabalho; aumento da demanda da política de assistência social. Como estratégias de ação, seguiu-se as premissas de Amartya Sen, com o desenvolvimento de capacidades para superação da vulnerabilidade social. Observa-se que a precarização do mundo do trabalho atinge também os profissionais da assistência social, o que pode comprometer os serviços, verificando uma mercantilização da política de assistência social, a partir dos programas de transferência de renda e, por fim, uma expropriação da assistência social.

2.4.3 A Política Nacional de Assistência Social: para quê e para quem?

O debate em torno das tendências da política de assistência social, no processo de reestruturação do capitalismo pós-crise de 1970, tendo como marco temporal o governo do ex-presidente Lula e leva à constatação da necessidade de entender os elementos

que compõe a totalidade envolta no capitalismo dependente no Brasil, que terá peso sobre as ações do Estado em relação a questão social, principalmente no contexto de aumento exacerbado da pobreza e de adesão da ideologia burguesa social-liberal nas políticas sociais, o que direcionou as ações da política de assistência social, sob a influência das tendências conservadoras do Estado. Desta maneira, a classe dominante teve que buscar soluções para contornar este aumento, no qual podemos destacar: *a intervenção ideológica da classe dominante no aparelho estatal*. Esta ação, objetivaria apassivar o descontentamento da população com sua situação, no qual começava a contestar melhoras; e ainda transparecer a ideia de um capitalismo humanizado.

A eleição e posse de Lula para o exercício das funções de chefe de governo e de chefe de Estado inaugurou um novo ciclo na política brasileira, do ponto de vista sociológico – pela origem do presidente (retirante nordestino, vítima da seca) e por sua trajetória forjada na luta sindical contra a ditadura militar e as injustiças sociais – e também do ponto de vista político, pela coalizão político-partidária – aliança do PT com o PL2 – e pela agenda programática com elevada ênfase social (FREITAS, 2007, p. 66).

Logo, as medidas tomadas no governo do ex-presidente Lula, favoreceram o capital financeiro nacional e internacional, com o início de um novo ciclo na economia no capitalismo dependente, onde o protagonista seria o próprio capital financeiro. Em consoante a isto, viu-se a mercantilização das políticas sociais, em especial a de assistência social, que passou a transferir quase todos os seus recursos aos programas de transferência de renda, que são implementadas nos municípios imbuídos da ideia de ajuda e assistencialismo.

A consolidação da CF/1988 foi um marco democrático da luta popular brasileira, e foi a partir daí que a política de assistência social se consolida como direito, porém, da aprovação da CF/1988 até os dias atuais, muitas foram as contrarreformas e tendências envoltas nesta política. As leituras apontaram que o investimento no âmbito social é possível sim no sistema capitalista, e faz parte das suas estratégias para garantir a reprodução acelerada.

Esta tensão entre as agendas social, externa e de recuperação do desenvolvimento, de um lado, e o enfoque ortodoxo sobre a inflação, de outro, que destina os superávits fiscais e comerciais para financiar os juros e serviços do endividamento, constitui uma importante dimensão do governo Lula. Entretanto, cumpre ressaltar a contradição entre esta gestão que limita o crescimento econômico e o ambiente internacional que o estimula. Isto está na base das medíocres taxas de crescimento exibidas pelo Brasil em relação ao desempenho da economia mundial, sobretudo desde 1994, quando o diferencial de crescimento ampliase ou, mais recentemente, em relação à própria América Latina. Longe de ser adequada às tendências mais dinâmicas do capitalismo mundial, estas políticas atendem, sobretudo, às determinações internas de poder

controladas pela grande burguesia e as elites locais (MARTINS, 2007, p. 36).

Sendo assim, as políticas sociais no enfrentamento da pobreza, apresentam uma dicotomia na sua funcionalidade, que estaria em que um lado representa a força dos movimentos sociais, pela melhoria da sua condição; e do outro estaria se construindo uma ideia humanizada do capital, que na verdade, utiliza-se das políticas sociais como objetos de apassivamento e controle das classes subalternas.

Na busca pelo entendimento da formação dos elementos que embasam a construção da política de assistência social, é necessário traçar um debate em torno das contradições socioeconômicas do capitalismo brasileiro, cujas implicações levaram ao incentivo da expansão desta política. Para isso devemos entender os elementos que constituem a crise do capital, cujo processo de reestruturação produtiva para solucioná-la refletiu intensamente no papel do Estado e, em destaque, das políticas sociais, onde surge novas formas ideológicas que orientam suas ações mediante o contexto que se consolida, a exemplo do pensamento social-liberalista. No caso brasileiro, as particularidades no processo de constituição do Estado (considerado por alguns autores de *Estado de Bem-Estar Social*) e do capitalismo (dependente) conferem um amplo espaço para disseminação dessas ideologias que, segundo Jr. (2016, p. 68, grifos do autor) “[...] são perceptíveis enquanto *mediações de relações sociais concretas e determinadas*”.

Pobreza e desigualdade são os grandes desafios da sociedade brasileira do século 21. Suas raízes remontam ao passado histórico, mas suas causas mais imediatas podem ser localizadas em 1994, quando, de fato, teve início a crise do padrão de desenvolvimento: as incertezas decorrentes dos mecanismos de ajuste econômico e as consequências do processo de reestruturação econômica e política do Estado brasileiro e, consequentemente das áreas associadas à execução de políticas sociais (FREITAS, 2007, p. 66).

Branco (2008) afirma que no século XXI o desenvolvimento das forças produtivas levou a um agravamento das desigualdades sociais a nível global, fato que motivou as classes dominantes a elaborarem ações políticas embasadas em um pensamento teórico a fim de contornar esta questão. Sendo assim, as teorias burguesas contemporâneas trouxeram o social-liberalismo no intuito de construir uma abordagem teórica para a questão social. No caso brasileiro, esta abordagem pouco difere do que está previsto nos órgãos internacionais e vem carregados de preceitos conservadores.

Para garantir a reprodução do capital o neoliberalismo assume uma nova direção, cujo Estado vai possuir um fundamental papel enquanto interventor junto ao meio privado na economia, e ainda redireciona a objetividade das políticas sociais, que passam a ser mais focalizadas e imediatas. Neste processo, o Estado assume um papel mais ativo na intervenção da questão social, com base nos preceitos impostos pelo

social-liberalismo. Esta ação não deve ser vista como um esforço do Estado no sentido de erradicar a questão social ou de promover um Estado de bem-estar social, mas como uma estratégia para acelerar o crescimento das taxas de lucros e controlar a população.

A inserção do Brasil na economia mundial se intensifica com a superexploração do trabalho na América Latina, com o baixo custo da força de trabalho e instaurando uma lógica de investimentos. O governo Lula teve por principal objetivo o controle sobre a instabilidade macroeconômica herdada de governos anteriores, e com isso controlar a dívida pública e as desigualdades sociais crescentes. Tomou algumas medidas no âmbito econômico, a fim de contornar esse contexto como: ampliação do superávit primário, controle das taxas de juros, parceria com as empresas privadas e mecanismos para controlar a inflação (MARTINS, 2007), (FREITAS, 2007).

Freitas (2007, p. 67) pontua que as ações no governo Lula no âmbito econômico, principalmente após não intervir na reforma agrária, demonstraram a sua posição enquanto governo neoliberal, onde o ex-presidente “[...] defendeu a tese de que ‘não há alternativa’ à política econômica neoliberal”. Sendo assim, mantivemos como colônia fornecedora de matérias-primas para o capital globalizado, atendendo aos interesses do capital internacional com a opção por dar continuidade ao modelo econômico neoliberal do governo de FHC.

Podemos pontuar no governo Lula algumas mudanças ocorridas na política de assistência social, como o **Programa Fome Zero** (objetivo era acabar com a fome no Brasil) e o **Programa Bolsa Família** (foi incorporado no Programa Fome Zero; tem por objetivo transferir renda diretamente ao usuário, de acordo com alguns critérios), são programas de suma importância, porém não simbolizam a efetivação de acesso pleno a um direito universal, por serem medidas paliativas, que preocupam-se em retirar as pessoas da condição de pobreza extrema, não alterando essencialmente em mudanças que alterassem substancialmente o modo de vida das classes subalternas.

As políticas sociais são historicamente reconhecidas como instrumentos usados pela burguesia, para manter o controle social e apaziguar as desigualdades sociais. Segundo Albuquerque e Santos (2017), estas políticas possuem como intencionalidade amenizar as expressões da questão social, de forma focalizada nos segmentos mais pauperizados, sob forte influência do neoconservadorismo. São centrais nas ações dos(as) assistentes sociais, em destaque a política de assistência social.

Para Oliveira (2017), as políticas sociais assumem características distintas de acordo com o contexto social, econômico e político em que estão inseridas. A autora pontua ainda a importância das políticas sociais em tempos de crises e restauração do capital, conferindo ao Estado o papel de garantir a ordem e reprodução do capitalismo. Sendo assim, as políticas sociais possuem algumas características imprescindíveis que são: manter a ordem do capital e o reconhecimento do direito (mínimo) no Estado

burguês, não se configurando uma instância incompatível com o capitalismo.

Ao tratar sobre a política de assistência social no Brasil, e trazer alguns apontamentos para compreender a crise estrutural do capital, que teve profunda influência no contexto de implementação da política de assistência social, Boschetti (2018, p. 294) assinala que:

Em contexto de crise, a assistência social sofre importante crescimento, revelando-se uma estratégia partícipe de sustentação ou minoração dos agudos processos de expropriação que vêm sendo impostos duramente à classe trabalhadora. Alguns autores consideram que a assistência social pode ser uma estratégia de redução da superexploração. Entendo, ao contrário dessa perspectiva, que sua expansão em contexto de crise é um elemento intrínseco aos processos de expropriação e de superexploração. Cabe, portanto, pontuar o significado de expropriação, para compreendermos as particularidades da assistência social nestes processos.

Consolida-se, então, como um espaço de efetivação do acesso aos direitos, principalmente das classes subalternas, construindo estratégias de enfrentamento da pobreza. Representa também a busca pela superação do estigma do assistencialismo e do caráter não-político que se configurava em torno da política de assistência social.

Diante disto, analisar a introdução da assistência social como direito é um árduo desafio, uma vez que, principalmente após a aprovação da PNAS/2004 se coloca possibilidades e desafios diversos, em um contexto de resistência para assegurar o direito a assistência social face às contrarreformas do Estado. A PNAS/2004 foi formulada após um amplo debate a nível nacional pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, em Brasília/2003, buscando objetivar as diretrizes da LOAS/1993 e os princípios da CF/1988, que prevê a assistência social como direito e política social, inserida na seguridade social.

A PNAS/2004 dispõe das diretrizes que irão ser utilizadas para efetivar a assistência social enquanto direito, com base nas ações compartilhadas pelas esferas municipais, estaduais e nacional. É constituída de estratégias de enfrentamento das expressões da questão social, tendo por objetivos: a promoção de ações voltadas a atenção básica e/ou especial a famílias, indivíduos e grupos que necessitarem, buscando criar meios para garantir o acesso dos usuários aos serviços socioassistenciais e centralizando suas ações na família.

Possui por dimensões a intersetorialidade com ações conjuntas com outras políticas para a proteção básica e familiar, ampliação dos usuários estabelecendo critérios de acesso aos usuários e suas famílias, que se encontram em situação de risco e vulnerabilidade social, abordagem territorial com a definição das atribuições na esfera municipal, estadual e nacional.

Boschetti (2018) afirma que a expansão da política de assistência social está intrinsecamente relacionada ao desmonte dos direitos trabalhistas e da precarização da condição de vida da classe trabalhadora, “[...] ou seja, cresce a assistência social como estratégia de ‘superação da pobreza’, na mesma medida em que se agudizam as expressões da questão social aqui brevemente sinalizadas” (BOSCHETTI, 2018, p. 302). A autora continua pontuando que a assistência social não se configura como uma estratégia de redução da superexploração do trabalho, mas em construir estratégia para o desenvolvimento da reprodução da classe trabalhadora, bem como daqueles que não podem ser absorvidos no mercado de trabalho e, assim, garantir a continuação do ciclo do capital.

De acordo com a LOAS/1993, são usuários da assistência social *aqueles que dela necessitam*, ou seja, aqueles que não estão resguardados pela proteção pública. Com o aumento do desemprego estrutural, verifica-se uma tendência à ampliação da população usuária dos serviços oferecidos pela política de assistência social. Esses “novos usuários” seriam os trabalhadores e suas famílias, que não estão exercendo atividades laborativas formais ou que possuem baixa renda, ou seja, são os **trabalhadores precarizados**. Sendo assim, os impactos dos benefícios como o bolsa família e o BPC, vem movimentando a economia, principalmente em pequenos municípios, se tornando a maior fonte de renda destas famílias. Os autores pontuam que a dualidade entre assistência social e o trabalho se acentua com o capitalismo liberal, uma vez que, aos usuários da assistência social não se era reconhecido o estatuto de cidadãos de direitos, estando este destinado apenas aos trabalhadores de cargo formal. Assim sendo, esta característica atribuída aos usuários da assistência social foram se renovando e assumindo novas “roupagens”, estando destinado ao trabalho formal a função de manter a ordem social (COUTO, 2017).

Nas relações clientelistas, não são reconhecidos direitos dos subalternizados e espera-se a lealdade dos que recebem os serviços. Estes aparecem como inferiores e sem autonomia, não são interlocutores. Trata-se de um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito. Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida (YAZBEK, 2016, p. 56).

Conforme vimos, o Estado brasileiro tem se constituído como importante aliado da burguesia, abrindo caminhos largos para o aumento da sua reprodução, principalmente, do capital financeiro. Esta lógica reflete na concepção das políticas sociais e nos seus elementos estruturantes, que embora tenham sido um avanço na implementação de direitos, traz consigo valores e tendências conservadoras, que estão imbuídos em diferentes perspectivas teóricas.

A política de assistência social tem se colocado de maneira imprecisa na universalização da seguridade social. De acordo com Yazbek (2018) existem alguns aspectos

que reforçam esses valores e tendências como as práticas clientelistas e a perseverança de primeiras damas nas pastas de assistência social, fragilizando a construção de um ideário político e de resistência. Yazbek (2018) chama a atenção para a necessidade da construção da hegemonia junto a população, ao construir os serviços sociais, tratando esse processo como ato político, e não meramente técnico, para que a política não paute apenas na gestão das necessidades imediatas dos usuários.

Os desafios postos a política de assistência social na atualidade de acordo com as autoras, estão no enfrentamento do seu desmanche no âmbito das estruturas para sua implementação, com os cortes orçamentários; a fragilização dos vínculos de trabalho dos profissionais que atuam na implementação da política; precarização dos espaços e diminuição da alocação de recursos. Se apresentam tendências e desafios na efetivação da política de assistência social como direito, inferindo sobre a efetivação da sua finalidade. Segundo Yazbek (2018), a política de assistência social tem sido reconhecida como “quase direito”, entra em debate a questão se isso não seria consequência de um processo de desestruturação do que está previsto na CF/1988 para assistência social, e que agora foi basicamente reduzida a mercantilização da política com os programas de transferência de renda, que mais transparece ao usuário o aspecto de ajuda, do que o reconhecimento de acesso a uma política pública de Estado.

Assim, é necessário construir mecanismos para superar a condição de desproteção social das classes subalternas, aprofundada no contexto de ampliação da dependência dos países capitalistas da América Latina, em relação ao capitalismo internacional, o que levou a um agravamento da condição de superexploração da classe trabalhadora. No caso brasileiro, verifica-se tendências ao conservadorismo no processo de formulação da política de assistência social. Isso conduz a uma redução das ações da política as ideias de meritocracia, caridade e compensação, elaborando medidas paliativas e que buscam controlar os conflitos e movimentos sociais (PAIVA et al., 2012).

O debate político-acadêmico relativo às políticas sociais propaga explícitas censuras ao campo socioassistencial, em parte devido a esse contorno ideopolítico que tradicionalmente distinguiu a composição dessa área, com sua metamorfose para benemerência ou filantropia, bem como sua resistente cercadura clientelista e patrimonialista, próprias das relações políticas oligárquicas no Brasil e continente (PAIVA et al., 2012, p. 48).

Porém, não devemos esquecer o fato de a política de assistência social fazer parte dos símbolos da conquista das lutas do povo brasileiro, o que demonstra seu potencial como espaço para fortalecimento do protagonismo popular. Se constituem desafios a construção de uma política social que possibilite a proteção social universal e com a participação política da população.

Ao tratar das políticas sociais, em destaque a política de assistência no Brasil, faz-se necessário compreender as contradições em torno do movimento socioeconômico

do capitalismo dependente. Desde a crise de 1970, como estratégia para sua superação, vivenciamos a instauração da reestruturação produtiva, que mudou os rumos da economia, bem como as formas de atuação do Estado. Dito isto, vemos um aumento exacerbado da pobreza e das desigualdades sociais, e um novo redirecionamento no tratamento das expressões da questão social: a disseminação da ideologia social-liberal, principalmente, nas políticas sociais.

Há um redirecionamento na configuração das políticas sociais e um agravamento da burocratização do Estado brasileiro, exercendo um tratamento ainda mais superficial sobre as expressões da questão social. Observou-se ainda que a política de assistência social sofreu um redirecionamento, no sentido de aderir a características mais mercantilistas, com o crescimento dos programas de transferência de renda.

Conforme visto, no governo do ex-presidente Lula, presenciou-se um forte investimento no âmbito das políticas sociais, para aqueles que mais necessitem e atendessem aos critérios de acesso estabelecidos. Além disto, diante da acentuação de dependência em relação ao capital mundial, investe em medidas para garantir a reprodução do capital nacional e internacional.

O foco principal das políticas de assistência social na retirada das famílias da condição de pobreza extrema, utilizando com maior estratégia os programas de transferência de renda. Porém, estas medidas além de se configurarem como programas e não direitos sociais, ainda não atinge o cerne da questão, ou seja, não levou a mudanças estruturais da pobreza, pois para isso exigiria compreender toda lógica por trás da existência do capitalismo e marchar rumo a uma nova sociabilidade, e para isso, o usuário necessitaria de realizar sua emancipação humana.

As ideologias predominantes nas políticas sociais, em especial a de assistência social (onde tratamos da PNAS/2004), construíram uma ideia de diminuição do tamanho dessa pobreza, ao disseminarem como “minorias”. Na verdade, a grande classe trabalhadora no Brasil é atingida pela pobreza, porém, vemos que a burguesia através das diversas formas de atingir as massas, incluindo as políticas sociais, adota discursos ideológicos que exclui a existência de classes sociais distintas, e enfraquece o sentimento de pertencimento de classe dentro da própria classe trabalhadora.

Outro destaque levantado no debate é o fato de política de assistência social ainda não ter perdido o cariz caritativo, principalmente no processo de implementação da política junto a população, onde o Estado ainda transmite a noção de ajuda, e a falta de esclarecimento junto a ideia do que é direito pela grande parcela usuária, o que dificulta romper com esse estigma e, ainda, que a população encontre-se no direito de reclamar junto ao Estado. Sendo assim, a política de assistência social se consolida com elementos de legitimação do capitalismo dependente, trazendo tendências que diminui a força das lutas sociais contra o aumento da exploração do trabalho.

A partir dessa trajetória verificou-se que para compreender a política de assistência social, é necessário o domínio sobre os moldes em que foi fundada, que influenciaram na sua composição ideológica, pois a política social de assistência se consolida trazendo elementos de legitimação do capitalismo dependente e suas tendências. Por isso, o estudo da pobreza no cenário brasileiro, enquanto um país de capitalismo periférico é trivial, uma vez que, os conceitos de risco e vulnerabilidade social estão imbricados a pobreza na PNAS/2004, porém, devido a falta de clareza sobre seus significados na política, não há uma compreensão definitiva se a relação de ambos os conceitos com a pobreza seria como sinônimos ou novos processos que surgem com os novos moldes do capitalismo. Este tipo de apontamento, levou a necessidade de estudar os conteúdos e significados dos conceitos, a fim de averiguar a sua consistência teórica com a PNAS/2004 e, após a clareza em torno da formulação da mesma como direito e o contexto em que foi implementada, nos debruçaremos sobre as matrizes teóricas de origem dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, que compõe os fundamentos da PNAS/2004.

3 OS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE EM ULRICH BECK, ANTHONY GIDDENS E ROBERT CASTEL: UM DEBATE TEÓRICO

O debate em torno dos conceitos de risco e vulnerabilidade social expande-se a partir do contexto do desemprego estrutural pós-crise de 1970, o que gerou um cenário de agravamento do empobrecimento da classe trabalhadora. Diante disso, surgiram várias explicações para as mudanças em curso na sociedade, como por exemplo, as explicações de alguns autores considerados reformadores alemães, ingleses e franceses, respectivamente: Ulrich Beck, Anthony Giddens e Robert Castel.

No intuito de desvendar estes elementos, buscou-se debater estes conceitos trazendo reflexões críticas sobre o posicionamento teórico destes autores, buscando a origem e significado desses conceitos. Assim, devido ao adensamento teórico deste debate, optou-se pelo estudo dos conceitos separadamente a fim de captar seus elementos estruturantes e particularidades conceituais. O debate dos conceitos de risco e vulnerabilidade social também têm sido alvo do serviço social, porém, sempre ressaltando a necessidade desse aprofundamento teórico, de forma que essa pesquisa visa fortalecer as discussões da categoria.

3.1 O conceito de risco em Ulrich Beck e Anthony Giddens

O sociólogo alemão Ulrich Beck (1944-2015) teve como uma de suas áreas de estudo o debate em torno da **Sociedade de Risco**. Partindo do contexto alemão, o autor traz uma reflexão acerca de uma nova forma de sociedade, submetida a fortes riscos, diante do contexto de avanço do capitalismo somado ao desenvolvimento tecnológico. Com base nisto, verifica-se que o processo de produção de riquezas acarreta a produção de riscos (catástrofes ecológicas, crises financeiras, terrorismo).

Na obra “Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade”, Beck (2011) pontua suas contribuições sobre a transição da sociedade industrial moderna para a sociedade (industrial) de risco. O autor inicia seu debate com a ideia de que a sociedade de “classes” começa a se desfazer, principalmente após as catástrofes provenientes das grandes guerras mundiais, e que atingiram determinados segmentos da sociedade (judeus, negros, mulheres, refugiados, comunistas, etc.). Beck (2011) aponta que, embora nas grandes potências mundiais, hajam muros e fronteiras que impedem que parte da população seja atingida, na sociedade de risco estas fronteiras estão sendo dissolvidas, e isto ocorre devido às sequelas deixadas pelas guerras nucleares. Vivemos uma nova era

distinta da modernidade: a era dos perigos, a sociedade de risco.

[...] É o fim dos “outros”, o fim de todas as nossas bem cultivadas possibilidades de distanciamento, algo que se tornou palpável com a contaminação nuclear. *A miséria pode ser segregada, mas não os perigos da era nuclear.* E aí reside a novidade de sua força cultural e política. Sua violência é a violência do perigo, que suprime todas as zonas de proteção e todas as diferenciações da modernidade (BECK, 2011, p. 7, grifos do autor).

Segundo Beck (2011), é indiferente os meios que as pessoas detêm para impedir a “contaminação” dos efeitos da guerra, onde estes efeitos são sentidos de forma generalizada. Na modernidade, que segundo o autor, anula-se as possibilidades de limitações entre os indivíduos (devido as condições postas no seu nascimento) e se oferece possibilidades de ascensão na estrutura social a partir do esforço individual, presenciando-se mudanças no seu “[...] destino ‘adscrito’ em função do perigo, do qual nenhum esforço permite escapar” (BECK, 2011, p. 8, grifos do autor).

No caso dos riscos advindos da era nuclear, observa-se que eles atingem a todos e não possuem fronteiras de Estado, extinguindo todas as zonas de proteção e diferenciações existentes na modernidade, ou seja, todas aquelas diferenças que separam os indivíduos (por exemplo: em classes). Preocupados com essa problemática, iniciam-se os incentivos e competições para estabelecer formas de medições, visando detectar os valores máximos aceitáveis e efeitos a curto e longo prazo, ou seja, detectar um índice numérico que identifique a partir de que momento pode considerar que se trata de uma situação de risco.

Em vista disso, Beck (2011) afirma que estamos diante do perigo, constando que o diagnóstico deste perigo coincide com a sensação de que estamos despreparados ou desamparados, devido ao fato de não possuímos sequer respostas práticas à problemática. Com a passagem para a fase dos perigos, há mudanças na forma de estruturação da modernidade, o que segundo o autor seria uma progressão da mesma com a consolidação da sociedade de risco, visto que a noção de que os perigos atingem a todos detona as zonas de proteção e diferenciação entre os indivíduos na modernidade, ou seja, ele entende que os elementos que constituem a sociedade de risco, levam a novos aspectos dentro da modernidade.

Neste sentido, concebe-se então a **modernidade desenvolvida**[§], que surge para invalidar as limitação que se tinha na conformação inicial de modernidade, buscando oferecer as pessoas uma posição na estrutura social (sem classes), tendo por base as suas próprias escolhas e esforços, erguendo-se um novo tipo de destino (riscos), no qual nenhum esforço seria capaz de impossibilitar que os indivíduos sejam atingidos.

[§] Seria essa, então, a concepção de modernidade adotada por Ulrich Beck ao tratar da sociedade de risco social.

Para Beck (2011), esta fase da modernidade se aproximaria dos estamentos da Idade Média (dividida em rei - Estado, clero, nobreza e servos - população), inexistindo desigualdades estruturantes entre os estamentos, "[...] nem grupos marginais, nem diferenças entre campo e cidade ou de origem nacional ou étnica, e por ai a fora"(BECK, 2011, p. 8). Porém, o autor identifica uma semelhança entre o estamento e a sociedade de classe: a necessidade. Mas nesta nova fase da modernidade (na sociedade de risco), o que impera é o **medo**, como produto da primeira fase da modernidade, em seu estágio de desenvolvimento mais avançado.

Vive-se dependentes (ainda) de formas de vida civilizatória, em meio a "era das ameaças", que suspende os conceitos de emancipação e nacionalidade, uma vez que, nesta era que se inicia não existem fronteiras. Nestas formas de vida civilizatórias, constituem-se sistemas que transformam a humanidade ocasionando as catástrofes, como por exemplo: pode-se criar algo revolucionário (tecnologicamente) como a bomba atômica ou preocupar-se com a poluição do meio ambiente, mas que na verdade, a bomba nuclear pode ser o elemento que virá a eliminar a sociedade (risco). O que se coloca é que com o avanço da tecnologia e das civilizações houve um investimento no que se refere à proteção (pelo Estado), para garantir a segurança das fronteiras nacionais, mas será que o risco não estaria acima de todas essas formas de segurança já criadas?

Se estabelece uma oposição entre sociedade e natureza, fruto do século XIX, onde as sociedades estavam apenas preocupadas em controlar a natureza, sem preocupar-se com as consequências de sua exploração. Por conseguinte, o sistema industrial torna-se ineficaz diante das consequências produzidas pela exploração exacerbada da natureza, que foi submetida e explorada nos últimos séculos, passando a fabricar fenômenos, ou melhor problemas (riscos) ambientais.

Contra as ameaças da natureza externa, aprendemos a construir cabanas e a acumular conhecimento. Diante das ameaças da segunda natureza, absorvida no sistema industrial, vemo-nos praticamente indefesos. Perigos vêm a reboque do consumo cotidiano. Eles viajam com o vento e a água, escondem-se por toda a parte e, junto com o que há de mais indispensável à vida - o ar, a comida, a roupa, os objetos domésticos -, atravessam todas as barreiras altamente controladas de proteção da modernidade. Quando, depois do acidente, ações de defesa e prevenção já não cabem, resta (aparentemente) uma única atividade: *desmentir*, um apaziguamento que gera medo e que, associado ao grau de suscetibilidade generalizada condenada à passividade, alimenta sua agressividade. Essa atividade *residual*, diante do risco *residual* realmente existente, encontra na inconcebibilidade e imperceptibilidade do perigo seus cúmplices mais eficazes (BECK, 2011, p. 9-10, grifos do autor).

Consta-se que os danos à natureza refletem "futuramente" na socialização das ameaças (ou melhor dizendo, ampliação destas ameaças ou dos atingidos por ela). Neste processo, observa-se as metamorfoses sociais do perigo, com as mudanças no

cotidiano das sociedades. A Sociedade do Risco[†] baseia-se no perigo que atinge a todos, fruto de um novo momento social, no qual estes perigos necessitam ser avaliados através de instrumentos de medição e de teorias, porém o autor não traria uma crítica aos elementos estruturantes que consolidariam o **perigo** como fruto do processo de exploração industrial do capitalismo.

Desta maneira, vivemos a *socIALIZAÇÃO DOS DANOS À NATUREZA*, que se transforma em ameaças sociais, econômicas e políticas na sociedade a nível mundial. Na globalidade temos a metamorfose social do perigo, no contexto de ruptura com a sociedade industrial clássica. Para Beck (2011), na modernidade tardia (ou seja na primeira fase do processo, antes da designação da sociedade de risco) a produção social de riqueza estaria relacionada à produção social de riscos. Beck (2011) aborda as catástrofes que vem ocorrendo nos últimos tempos, como as guerras mundiais, que ocorreram devido ao apartheid social (raça, gênero, ideologia etc), sendo posto de um lado os "excluídos" e do outro as pessoas que "não eram afetadas".

Essa passagem da lógica da distribuição de riqueza na sociedade da escassez para a lógica da distribuição de riscos na modernidade tardia está ligada historicamente a (pelo menos) duas condições. Ela consoma-se, em primeiro lugar – como se pode reconhecer atualmente –, quando e na medida em que, através do nível alcançado pelas forças produtivas humanas e tecnológicas, assim como pelas garantias e regras jurídicas e do Estado Social, é objetivamente reduzida e socialmente isolada a *autêntica carência material*. Em segundo lugar, essa mudança categorial deve-se simultaneamente ao fato de que, a reboque das forças produtivas exponencialmente cresce no processo de modernização, são desencadeados riscos e potenciais de auto ameaça numa medida até então desconhecida (BECK, 2011, p. 23, grifo do autor).

Para o autor, na medida em que as condições são impostas, há uma revisão ou relativização de teorias explicativas por outras que surgem. Ele aponta que os teóricos da sociedade industrial e de classes (como Marx e Weber), abordam como a riqueza socialmente produzida é distribuída de forma desigual entre as classes sociais, legitimada pela classe dominante através do Estado. Essa distribuição desigual da riqueza implica ou pode ser refletida sobre a sociedade de risco, que são coproduzidos no processo de modernização tardia, em um contexto de desenvolvimento da sociedade

[†] “[...] Uma das teses centrais de Beck revela que alguns dos novos riscos deixaram de poder ser pensados enquanto fenômenos locais, circunscritos a uma determinada área ou situação, visto que assumiram um carácter global. A abordagem da sociedade do risco teve um enorme impacto social na sua fase inicial, embora, posteriormente, fosse também alvo de diversas críticas à sua concepção teórica. A sociedade de risco emerge em resposta à obsolescência da sociedade industrial (Beck et al., 2000). A terminologia de sociedade de risco designa essencialmente uma condição das sociedades contemporâneas, nas quais os riscos sociais, individuais, políticos e económicos tendem, de forma crescente, a escapar à protecção, controle e monitorização da sociedade industrial. Segundo Beck, existem dois estados distintos para estas duas realidades sociais, isto é, a sociedade de risco sucede à sociedade industrial. A transição da sociedade industrial para a sociedade de risco é irreversível e Beck vai designar este período como modernidade reflexiva ou reflexividade” (AREOSA, 2008, p. 5–6).

e avanço da tecnologia (na natureza, sociedade e personalidade), que poderiam ser indicadas através das promessas de segurança em relação aos riscos, por meio da intervenção cosmética e desenvolvimento técnico-econômico (BECK, 2011, p. 24).

Ambos os “paradigmas” de desigualdade social estão sistematicamente relacionados a fases específicas do processo de modernização. A distribuição e os conflitos distributivos em torno da riqueza socialmente produzida ocuparão o primeiro plano enquanto em países e sociedades (atualmente, em grande parte do assim chamado Terceiro Mundo) o pensamento e a ação das pessoas forem dominados pela evidência da carência material, pela “ditadura da escassez”. Em tais circunstâncias, na sociedade da escassez, o processo de modernização encontra-se e consoma-se sob a pretensão de abrir com as chaves do desenvolvimento científico-tecnológico os portões que levam às recônditas fontes da riqueza social. Essas promessas de libertação da pobreza e da sujeição imerecidas estão na base da ação, abarcando, na verdade, desde a sociedade de classes, passando pela sociedade estratificada, até a sociedade individualizada (BECK, 2011, p. 24).

No combate à miséria na primeira fase da modernidade (modernidade tardia), não houve uma percepção de que as fontes de riquezas em determinado momento estariam ameaçadas e atingiram a todos, o que segundo Beck (2011), ocorre em um momento que se verifica a convergência da continuidade da modernidade tardia para sua nova fase com a sociedade de risco, observando os conflitos sociais estabelecidos entre a sociedade que distribui riquezas com a sociedade que distribui riscos. Segundo Beck (2011), este seria um momento de transição: não vivemos plenamente em uma sociedade de riscos, mas tampouco apenas na sociedade da escassez, e ao final desta transição, presenciaremos uma transformação social, distante das formas atuais vistas e abordadas pelos teóricos.

Para Beck (2011), o conceito de risco não é recente, ele antes existia configurado como risco pessoal. O que temos hoje são riscos que simbolizam uma ameaça global, capaz de se configurarem como autodestruição da terra. O autor busca demonstrar que os processos de industrialização deixaram consequências implícitas para além das classes sociais, e muitas dessas consequências estariam associadas à natureza, que afetaria a todos sem distinção. Os riscos[♦] e ameaças na atualidade estariam respaldados no processo de globalização mundial (que atinge o ser humano, a fauna e a flora), como também seriam frutos de causas modernas, do processo industrial do progresso, e agravados pelas suas consequências (BECK, 2011, p. 26).

♦ “Os riscos do desenvolvimento industrial são certamente tão antigos quanto ele mesmo. A pauperização de grande parte da população – o “risco da pobreza” – prendeu a respiração do século XX. “Riscos de qualificação” e “riscos de saúde” já são há muito tema de processos de racionalização e de conflitos sociais, salvaguardas (e pesquisas) a elas relacionados. Mesmo assim, aos riscos que em seguida serão abordados em detalhe e que há alguns anos inquietam o público corresponde uma nova característica. No que diz respeito à comoção que produzem, eles já não estão vinculados ao lugar em que foram gerados – a fábrica. De acordo com seu feitio, eles ameaçam a vida no planeta, sob todas as suas formas” (BECK, 2011, p. 26).

Beck (2011, p. 27–28) aponta cinco teses para explicar a arquitetura social no contexto de ameaça civilizatória:

1. Os riscos da maneira como são produzidos no processo de industrialização, *diferenciam-se da riqueza produzida*. São os riscos que provocam danos, muitos irreversíveis. Há dificuldades em identificá-los a fim de prevenir-se, pois podem se apresentar de forma invisível. Por basear-se em processos de interpretações causais, ficam sujeitos a processos sociais de definição que pode vir a se tornar uma posição central em termos sociopolíticos.
2. Com a distribuição e desenvolvimento dos riscos, emergem *situações sociais de ameaça*, acompanhadas (em algumas de suas dimensões) da desigualdade de grupos e classes sociais. Neste ponto, impera uma lógica distributiva, onde em determinado momento os riscos atingiram aqueles que os produziram, ou seja, a desigualdade neste caso serviria para mostrar que algumas pessoas irão ser atingidas pelos riscos (em algumas situações) antes que as outras. Seria essa a definição do *efeito bumerangue*, que derruba a noção de classes (os ricos e poderosos não estão seguros).
3. A expansão e mercantilização dos riscos não rompe com o desenvolvimento capitalista, mas o leva a um *novo estágio*. Os riscos da modernização são *big business*, por exemplo: a fome e as necessidades sociais poderão ser saciadas, mas os riscos civilizatórios não, onde na sociedade de risco a economia será independente da satisfação das necessidades sociais. Desta maneira, a sociedade social industrial produz as situações de ameaças da sociedade de risco.
4. As riquezas são passíveis de serem possuídas e na sociedade de classes, a consciência é determinada pela existência dos indivíduos. Os *riscos nos afetam* e na sociedade de riscos, é a consciência que determina a existência (a consciência possibilita a prevenção). O conhecimento sobre o risco possui uma nova relevância política, uma vez que, a identificação dos riscos pode prevenir catástrofes ou minimizar seus efeitos. Diante disto, há a necessidade de se analisar a teoria do surgimento e propagação do *conhecimento sobre os riscos*.
5. Com os riscos socialmente reconhecidos, estes se tornam elementos políticos, na luta contra as causas que levam aos riscos durante o processo de industrialização. Com base nessa percepção, a esfera pública passa a reagir em torno dos efeitos colaterais do risco, no âmbito social, econômico e político. Manifesta-se o potencial político das catástrofes, cuja prevenção envolve uma reorganização do poder e responsabilidade. Aqui, verifica-se que a *sociedade do risco é a sociedade das catástrofes*.

Sobre a questão dos poluentes como situações de ameaças sociais, compreende-se que Beck (2011) associe as discussões sobre elementos da natureza e meio ambiente, estudados pelas ciências naturais, associados ao que o autor denomina de *fórmulas de pauperização*, ou seja, o debate do pauperismo estaria vinculado aos elementos naturais, que atingiram a população (e são frutos da industrialização), possuindo relevância social, cultural e política.

[...] Furtivamente, insinuou-se uma concepção segundo a qual a modernidade é reduzida ao arcabouço da tecnologia e da natureza no sentido de perpetrador e vítima. Assim abordada, escapam a essa ideia (também típica do movimento ambientalista) os conteúdos e consequências sociais, políticos e culturais dos riscos da modernização (BECK, 2011, p. 29).

Por exemplo, a degradação do meio ambiente, como a poluição, atinge a vida da população e isto seria uma forma de “nova pobreza” ao qual todos seriam afetados, onde Beck (2011) observa a necessidade desse fenômeno ser estudado e também os seus impactos na sociedade, pensando formas de se prevenir esses riscos da modernização. Para Beck (2011), há um deficit de pensamento social para abordar as demandas que os impactos ambientais oriundos da industrialização causam a sociedade.

[...] Enquanto forem extraídas daí *consequências para as pessoas*, a concepção de fundo entrará em *curto-circuito*: ou bem se presume abrangentemente que *todas* as pessoas – independente de renda, educação, profissão e dos respectivos hábitos e possibilidades de alimentação, habitação e lazer – são igualmente expostas nos centros regionais de contaminação averiguados; ou então, em última instância, deixam-se inteiramente de lado as pessoas e o alcance de sua preocupação, tratando-se então unicamente das substâncias tóxicas, de seus efeitos e de sua distribuição regional (BECK, 2011, p. 30–31).

Sobre a dependência dos riscos à modernização, Beck (2011) afirma que os riscos são objetos de destruição, da mesma forma que a riqueza, possuindo ambos posições de ameaças ou de classes. Segundo Beck (2011, p. 23), as riquezas são “[...] bens de consumo, renda, oportunidades educacionais, propriedades etc., como bens escassos cobiçados”. Já os riscos seriam um subproduto da modernidade, que diferente da riqueza, apresentam-se em abundância e devem ser evitados.

[...] Primeiro, que riscos da modernização emergem ao mesmo tempo vinculados espacialmente e *desvinculadamente* com um alcance universal; e segundo, quão *incalculáveis* e *imprevisíveis* são os intrincados caminhos de seus efeitos nocivos. Nos riscos da modernização, portanto, algo que se encontra conteudístico-objetivo, espacial e temporalmente apartado acaba sendo causalmente congregado e, desse modo, além do mais, colocado simultaneamente numa relação de responsabilidade social e jurídica. Suposições causais, no entanto, por definição escapam – como desde Hume já sabemos – à percepção. Elas são teoria. Sempre têm de ser conceitualmente adicionados, presumidas como verdadeiras,

acreditadas. Também nesse sentido os riscos são invisíveis. A causalidade suposta segue sendo algo mais ou menos incerto e provisório. Trata-se, nesse sentido, também no que diz respeito à consciência cotidiana do risco, de uma consciência *teórica* e portanto *cientificizada* (BECK, 2011, p. 33).

Beck (2011) reforça a necessidade de se aprofundar o estudo dos riscos, a fim de que seja possível identificá-los, no âmbito das ciências naturais e humanas, em uma luta pela definição das suas manifestações. Por isso, ele afirma haver uma quebra da racionalidade científica e social. Visando alcançar o aprofundamento do debate do risco, observa-se que a lógica das ciências baseia-se em conjunturas especulativas, construindo um quadro de probabilidades. Sendo assim, as constatações de risco são baseadas em possibilidades matemáticas e interesses sociais. Afirma também que as problemáticas da natureza, que se configuram como ameaças/riscos são frutos dos processos de industrialização.

Os riscos são ameaças projetadas no futuro, quer dizer, como um efeito ou consequência futura que virá a ocorrer, com base nos índices (presentes) da exploração exacerbada em busca de riqueza que reproduzirá riscos no futuro. A questão que se coloca sobre essa afirmação de Beck (2011) é o que aconteceria a partir do momento que o fenômeno do risco se materializa, de qual fenômeno estaríamos tratando e qual seria, então a condição do risco.

Os riscos não se esgotariam nos danos que já ocorreram, pois como dito anteriormente, podem exprimir-se em um comportamento ou efeito futuro. Ou seja, no futuro ter-se-ia uma extensão do dano, que no presente pode ser previsível. Logo, os riscos podem apresentar-se como destruições que ainda **não vieram** a ocorrer, mas são passíveis de ocorrerem, e esta previsão demonstra que, embora eles ainda não tenham se efetivado, seus **indícios são reais no presente**.

Tipo, padrão e meios da distribuição de riscos diferenciam-se sistematicamente daqueles da distribuição de riqueza. Isto não anula o fato de que muitos riscos sejam distribuídos de um modo *especificado* pela camada ou pela classe social. A história da distribuição de riscos mostra que estes se atêm, assim como as riquezas, ao esquema de classe – mas de modo inverso: as riquezas acumulam-se em cima, os riscos embaixo. Assim, os riscos parecem *reforçar*, e não revogar, a sociedade de classes. À insuficiência em termos de abastecimento soma-se a insuficiência em termos de segurança e uma profusão de riscos que precisam ser evitados. Em face disto, os ricos (em termos de renda, poder, educação) podem *comprar* segurança e liberdade em relação aos riscos. Essa “lei” da distribuição de riscos determinada pela classe social e, em decorrência, do aprofundamento dos contrastes de classe através da concentração de riscos entre os pobres e débeis por muito tempo impôs-se, e ainda hoje se impõe, em relação a algumas dimensões centrais do risco: o risco de tornar-se desempregado é atualmente consideravelmente maior para quem não tem qualificações do que para os que são altamente qualificados (BECK, 2011, p. 41, grifos do autor).

Beck (2011) pontua ainda a questão das possibilidades e capacidades que os indivíduos possuem para lidar com as situações de risco, que também são desiguais entre camadas de renda e educação. Uma vez que, aquelas pessoas que possuem riqueza a longo prazo, poderão buscar formas de contornar os riscos, através de elementos básicos para sobrevivência dos indivíduos como a moradia, alimentação, a educação[¶], saúde, segurança, o acesso à informação etc., onde o autor verifica que é possível apontar que “[...] justamente em razão dessa postura refletida e financeiramente lastreada em relação aos riscos, velhas desigualdades sociais são consolidadas num *novo* patamar (BECK, 2011, p. 42, grifos do autor)”.

Beck (2011) aponta que em algum momento os riscos atingem até aqueles responsáveis pela sua produção, pois nem mesmo os poderosos estão imunes aos riscos, o que seria o *efeito bumerangue*. Segundo Beck (2011), com a generalização dos riscos, é estimulado uma nova dinâmica social, onde não caberia as classes sociais. As situações de ameaças não afetariam ou consistiriam no embate entre os que possuem propriedade e os que são privados dela.

[...] A importância das autoridades diante dos acidentes tóxicos e escândalos de lixo tóxico, assim como a avalanche de questões de legalidade, competência e indenização que irrompe nesses casos, fala uma língua bastante clara. Isto é: a imunidade em relação aos riscos converte-se do dia para a noite em impacto irreversível. Os conflitos que surgem em torno dos riscos da modernização inflamam-se a partir de *causas sistemáticas* congruentes com o motor do progresso e do lucro. Elas relacionam-se à dimensão e ao alcance das ameaças e das respectivas demandas resultantes por reparação e/ou por uma mudança geral de curso. Considerando-as, trata-se da questão sobre se podemos prosseguir com a dilapidação da natureza (a própria inclusive) e, conseqüentemente, se nossos conceitos de “progresso”, “bem-estar”, “crescimento econômico” e “racionalidade científica” ainda valem. Nesse sentido, os conflitos emergentes assumem o caráter de *disputas religiosas de vertente civilizacional* em torno do caminho correto para a modernidade. Estas assemelham-se sob certos aspectos mais às guerras religiosas da Idade Média do que aos conflitos de classe do século XIX e início do século XX (BECK, 2011, p. 47-48, grifos do autor).

Na sociedade de classes, a problemática gira em torno da questão da fome, cuja solidariedade seria da carência. Porém, na sociedade de risco, a emergência que se têm é a do medo, onde a solidariedade da carência passa a ser substituída pela do medo, que se torna uma forma política. Com base nisto e tendo por ponto de partida o século XIX na Alemanha, aborda-se a existência de *pauperização* na sociedade de risco. A tese de Beck (2011, p. 61) seria de que “[...] trata-se, também na sociedade de risco, de uma forma de pauperização, comparável, sem que no entanto de fato o seja, com a pauperização das massas trabalhadoras nos centros da industrialização nascente”, ou seja, assim como

[¶] Abriria novas possibilidades para indivíduo diante da sociedade e no acesso a informação.

houve um processo de transição para a sociedade do risco, a pauperização também sofre modificações nesta transição.

Na fase da modernização da sociedade de classes, acreditava-se que o processo de industrialização gerava consequências desastrosas para a população, com interferências negativas nas condições de vida das pessoas. Porém, com o advento do risco, o que se constata é que a população vive sob constante ameaça de destruição das bases naturais da vida (BECK, 2011). Assim sendo, as problemáticas vão se tornando mais visíveis e reconhecidas por quem os negava, no entanto, sem haver um debate consolidado sobre tais fenômenos.

À vista disso, os direitos se ajustam de forma anti-voluntária, pressionados pelos movimentos sociais a esse novo movimento, buscando deter os efeitos dos perigos. Porém, elementos imperceptíveis se tornam perigosos e surgem aos poucos, como por exemplo a ameaça dos fertilizantes, fontes de riquezas, energia atômica, indústria química, etc., são perigos que antes não eram identificados. O perigo não é, então, um fenômeno novo, mas a sua detecção é algo recente.

Em relação a detecção do perigo, Beck (2011) aponta que a miséria pessoal opõe-se às intocáveis ameaças civilizacionais, que só poderiam ser detectadas pela ciência (enquanto que a miséria não seguiria essa obrigatoriedade). Assim, independente de ocorrer de forma intencional, por acidente, guerra ou catástrofe as ameaças atingem um amplo setor da população em situação de calamidade, cuja ocorrência não possui uma denominação definida. Desta maneira, Beck (2011) assinala que o risco se configura como um "*fato sob encomenda*", que não pode ser entendido como uma possibilidade pois os seus indícios são reais e estão presentes em **todos os lugares**. Sendo assim, ele apresenta o conceito de **pauperização decorrente de ameaças**, que corresponde o oposto do pauperismo material.

Beck (2011) indica que a população não está empobrecida, pois vivem na sociedade do consumo de massa, o que segundo o autor, não isenta o aprofundamento das desigualdades sociais. Consequentemente, os problemas oriundos desse caso, não podem ser superados através do aumento da produção, pela redistribuição, ampliação das garantias sociais, entre outras medidas, pois é exigido que haja uma "*política de contra-interpretação*", para que haja uma reelaboração do paradigma vigente da modernização, confirmando a ameaça (BECK, 2011).

Sobre os indivíduos, Beck (2011) aponta as diferenças existentes entre os grupos que eram atingidos por problemas sociais na sociedade de classes e os que são suscetíveis aos perigos na sociedade de risco. As características das situações de ameaças seriam: elas não se manifestam de forma *evidente*, são *universais* e são *inespecíficas*. Mesmo sem as fronteiras, nos países mais ricos a consciência do risco e a mobilização pela prevenção se desenvolve mais rápido que nos demais países. Beck (2011) aponta ainda para o conceito

de feitiço da invisibilidade do risco, que seria quando não se detecta a existência do risco por vários fatores.

Logo, a sociedade de risco dá visibilidade às ameaças que eram invisíveis, e diante desta "missão" a questão ambiental executa um papel fundamental: demonstra através da ameaça à natureza que a indústria produziu possíveis catástrofes, no seu processo de exploração. Com isso, chega ao fim a fase da ocultação dos riscos, com o apontamento de duas questões por Beck (2011): a primeira seria a ausência de clareza sobre se esse reconhecimento dos riscos se daria pelo seu agravamento ou se foi pelo início da visibilidade dada à questão, pois os riscos não podem ser manipulados como as necessidades; a segunda questão seria a "percepção pública", que levaria à comercialização do risco, mediante a sua auto fabricação "[...] por meio de definições cambiantes de risco, podem ser geradas necessidades inteiramente novas - e por decorrência, mercados inteiramente novos" (BECK, 2011, p. 67).

Para Beck (2011)* a racionalidade científica dos riscos não se sustenta, pois especifica os riscos e os estipula, enquanto que a população possui mais "sensibilidade" em perceber os riscos, indo além da justeza empírica dos técnicos especialistas em riscos. "[...] A rejeição da definição científica do risco não é algo que se possa reprovar à população como 'irracionalidade', mas, justamente ao contrário, aponta para o fato de que as premissas da aceitação cultural implicadas nas asserções técnico-científicas de risco são falsas" (BECK, 2011, p. 70). Beck (2011) aponta que os *cientistas* deveriam ouvir e averiguar a concepção de risco dada pela população, como fundamento de seu trabalho. Beck (2011, p. 70) expõe sua crítica à investigação científica, afirmando que "[...] por todo o lado, a investigação científica do risco claudica no rastro da crítica social do meio ambiente, do progresso e da cultura dirigida ao sistema industrial". Então, qual seria a forma de conscientização do risco? Beck (2011, p. 71) esclarece:

A conscientização dos riscos precisa ser reconstruída como uma luta entre pretensões de racionalidade concorrentes, em parte contrapostas, em parte sobrepostas. Não se pode pressupor uma hierarquia de credibilidade e racionalidade, mas se deve questionar, no exemplo da percepção do risco, como a 'racionalidade' surge socialmente, como portanto se passa a acreditar nela, como se torna questionável, como se é definida, redefinida, obtida e descartada. Nesse sentido, tanto a (i) lógica quanto a contraposição e a interpenetração de percepção e avaliação científicas e sociais dos riscos civilizacionais devem ser desdobradas. Nesse processo, podem-se seguir questões tais como: quais são as fontes de falhas e erros sistemáticos presentes na percepção científica do risco, que somente no horizonte referencial de percepção social do risco se tornam visíveis? E inversamente: em que medida a percepção social do risco continua a depender da racionalidade científica mesmo quando esta é sistematicamente renegada e criticada, ameaçando emborcar numa ressurreição de poderes da fé pré-civilizatórios?

* Um ponto interessante é que para Beck (2011) o excedente de risco supera o excedente de riqueza.

A tese de Beck (2011) seria de que as críticas e dúvidas em relação à ciência e à tecnologia depararam-se com o fracasso da racionalidade da ciência e tecnologia para com os riscos e ameaças civilizacionais. Este fracasso estaria localizado no presente e, possivelmente, no futuro de ameaças e encontra-se de uma maneira geral no tratamento institucional-metodológico dado pelos riscos. Para o escritor, as ciências não estão condizentes de agir de forma pertinente em relação aos riscos civilizacionais (aqui ele dá a entender que a própria ciência teria participação nos elementos que levam aos riscos).

Chama-se a atenção para o fato de que não podemos subestimar os riscos nucleares, que já dizimou milhares no passado com seus ataques aéreos. As bombas nucleares são riscos autoproduzidos, pela busca do aumento da produtividade, por isso, a bomba atômica é considerada um *risco implicado*, pois quando foram fabricados, pensaram apenas na utilidade produtiva e, conseqüentemente, bélica (como uma segurança). Em vista disso, o aumento da sua produtividade implica no "esquecimento" dos riscos implicados e isto pode ser percebido em outras áreas, sendo que depois, talvez se considerem as ameaças implicadas por traz destes riscos produzidos.

O trato com a ciência de forma adequada para a detecção do risco, possibilita que haja uma consciência civilizacional crítica, com os riscos reconhecido cientificamente, pois enquanto não os forem eles não "*existem*" (não juridicamente, na medicina, tecnologia e âmbito social) e, assim, não serão evitados, controlados e corrigidos (por isso a importância da ciência agir de forma que reconheça adequadamente os riscos, aliadas a percepção popular sobre o mesmo) (BECK, 2011). Neste ponto, Beck (2011) aponta que a crise da autoridade científica pode beneficiar a *atomização generalizada dos riscos*.

No que se refere ao que Beck (2011) denomina de "*individualização da desigualdade social*" na sociedade industrial (processo de "destraditionalização" das formas de vida), o autor aponta que as dimensões do risco seriam a lógica distributiva dos riscos da modernização, a situação global do risco e a dinâmica de conflito e desenvolvimento social e político nelas contidas. Neste sentido, na transição da sociedade industrial de classe para a de risco, as inseguranças sociais, biográficas e culturais desvaneceram e (re)modificaram a estrutura inerente a primeira forma de sociedade citada e até então evidente forma como seus elementos eram conduzidos, afetando: classes sociais, formas familiares, posições de gênero, casamento, paternidade, profissão.

Dessa forma, o foco na sociedade de risco estaria concentrado nos **riscos e inseguranças**, na sua intensificação ou neutralização, que "[...] constitui a dinâmica social e política da sociedade de risco" (BECK, 2011, p. 107). Na virada para o século XXI o processo de modernização que eclodiu, pois a baixo a noção de que a natureza é contraposta a sociedade (pois o que ele afirma é que os riscos naturais são frutos da exploração da natureza, pois acreditamos que ela é submissa e não precisamos dela para sobreviver e, por isso, temos que tê-la como "aliada" e assim prevenir os riscos

através da sua preservação), como ainda derrocou a construção social na sociedade industrial de classes.

Essas transformações da sociedade no percurso da modernidade leva a "libertação" da população das formas sociais na sociedade industrial (classes, estrato, família, estatutos de gênero para homens e mulheres). Nessa lógica, Beck (2011) desenvolve sete teses sobre tais argumentos.

1. Com base no contexto alemão, o Estado de Bem-Estar na modernização impulsionou a individualização social, com a dissociação entre as pessoas e ruptura com as subordinações às tradicionais classes sociais e os referenciais de sustento ligados à família. Para Beck (2011, p. 108) "[...] eles conduzem, porém, da forma como se desenvolveram na Alemanha, à *libertação do indivíduo* de vínculos sociais de classe e posições de gênero de homens e mulheres".
2. A desigualdade social desperta um quadro de aspectos muito diferentes: os determinantes de renda e trabalho assalariado permaneceram os mesmos, porém, no que refere-se as classes sociais, verifica-se que elas assumem uma importância para as ações das pessoas. Observa-se a dissipação do que Beck (2011) denomina de "*estratificação e formas de vida cultural definidas pela classe*". Quer dizer, seria o fim das classes na sociedade de risco, partiria daqui, ou melhor da aproximação por problemas em comum entre os indivíduos? Isto é uma marca do processo de libertação? Surgem novas formas e situações existenciais individualizadas, "[...] que obrigam as pessoas a colocarem-se a si mesmas - por conta de sua própria sobrevivência material - no centro da criação e da execução de seus próprios planos de vida"(BECK, 2011, p. 108). Por fim, o que se verifica é que a tese da individualização demonstra que a própria dinâmica do mercado de trabalho regulamentada pelo Estado Social dissipou as classes sociais no próprio capitalismo e (Beck (2011) aponta usando "termos marxistas"que) tal fenômeno de um *capitalismo sem classes*, ainda possui todas as estruturas e problemas de desigualdade social.
3. A partir da tese da desintegração de classes (que Beck (2011) denomina de tendência da ausência de classes), sinaliza que diante da desigualdade social, ao qual todos estão sujeitos, manifesta-se na distribuição do *desemprego de massa*. Nesse quadro de desemprego de massa, observa-se que há dois segmentos que o preenche: os desempregados há muito tempo e os definitivamente excluídos do mercado. Neste percurso, verifica-se que crescem o número de desemprego que se registra e o que não se tem notícias (donas de casa, jovens, aposentados precoces) e, têm-se ainda que considerar o emprego e subemprego (flexibilização da jornada e das especificidades do trabalho). Ou seja, no contexto da sociedade de classes essa

percepção não seria possível, como afirma Beck (2011, p. 109), ao dizer que "[...] a isso não corresponde quaisquer contextos de vida nos termos culturais da divisão de classes". Diante disto, ele afirma que a desigualdade social chega ao ponto de que sua intensificação e individualização se tornam intrínsecos. O autor aponta que emerge uma nova forma de vida destradicionalizada (rompimento com a tradição societária capitalista), que leva a uma "nova imediação entre indivíduos e sociedade" e "imediação entre crise e enfermidade", onde as crises sociais surgem como se fossem individuais.

4. Com a libertação dos indivíduos em relação as classes sociais, caracterizadas pela disposição de camadas sociais sobrepostas umas as outras, é acompanhada da justaposição pela libertação em relação a posição de gênero, principalmente com a mudança na posição das mulheres, pois para Beck (2011) o que leva as mulheres a caírem na nova pobreza é o divórcio, pois as mulheres passam por um processo de libertação irreversível em relação ao casamento e ao trabalho doméstico. Esse processo reflete influentemente, com fortes rebatimentos sobre a *família*, onde a **espiral individualizadora** alcança o interior do seio familiar (mercado de trabalho, educação, mobilidade) com tudo triplicado. Sendo assim, "[...] a família tende a tornar-se um malabarismo constante com desgastantes ambições de multiplicação entre demandas profissionais, obrigações educacionais, cuidados domésticos com as crianças e a monotonia do trabalho doméstico"(BECK, 2011, p. 110).
5. Beck (2011) afirma que o que se envolve na manta dos problemas de relacionamento na forma privada, simbolizam as contradições na modernidade, que vê-se "rachada ao meio" diante da proposta de sociedade industrial. A sociedade industrial não foi apenas *industrial*, mas **meio industrial** e **meio estamental**, como produto e fundamento da sua dimensão industrial. Com a sua consolidação, têm-se a "suspensão" da sua moralidade familiar.
6. Segundo Beck (2011), isso demonstra o avanço do individualismo contemporâneo, onde os novos elementos estão alocados nas consequências. Em suma, "[...] no lugar dos estamentos, já não entram as classes sociais; no lugar das classes sociais, já não entra o quadro referencial estável da família"(BECK, 2011, p. 110). Assim, o indivíduo se torna uma "*unidade reprodutiva do social*", pois mesmo que pertençam a um núcleo familiar, são os indivíduos que asseguram a si e a mediação no mercado. Porém, não podemos pensar que esse processo de individualização significa uma "emancipação bem sucedida" e vem seguidos de tendências de institucionalização e padronização dos estilos de vida. Enfim, os indivíduos libertos da sociedade de classes, tornam-se dependentes do mercado de trabalho, educação, consumo, regulações sociais, que remetem à estrutura de controle dessas posições individuais institucionais dependentes.

7. Com efeito, a individualização é compreendida como um *processo de socialização historicamente contraditório*. Beck (2011) afirma que há uma dificuldade em compreender coletivização e padronização dos processos individualizados, porém essa contradição e percepção pode levar ao que o autor denomina de "*novos terrenos comuns socioculturais*". Com isto, há a possibilidade de se formarem iniciativas e movimentos civis em torno dos riscos e situações de ameaça, surgindo novos movimentos de busca, com a formação de comunidades, com base nas experiências e protestos dos indivíduos (que se identificam entre si), em reação às intervenções externas na vida privada. Os novos movimentos sociais (ambientalismo, pacifismo, feminismo) seriam então uma reação às novas situações de ameaças na sociedade de risco e contradições emergentes entre os gêneros (BECK, 2011, p. 111).

Em a "Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida", Beck (2015) aponta em seu capítulo introdutório alguns elementos para pensar os riscos a nível mundial, como uma clara continuação ao livro trabalhado anteriormente. O primeiro ponto seria a antecipação da catástrofe, como forma de prevenção, pois catástrofes nucleares e guerras podem ser evitadas por meio da *cooperação internacional*. Desta maneira, as novas normas de segurança com a sociedade de risco, concebe uma reação a nível mundial, voltadas às previsões antecipadas dos riscos.

O avanço da tecnologia também pode ser um fator a reduzir os riscos de doenças, como por exemplo a seleção do material genético de embriões, que apesar de relacionar as preferências podem identificar e inibir os genes de risco. Neste sentido, Beck (2015) destaca um outro exemplo de riscos ambientais, causados pelas mudanças climáticas, que acabariam por diminuir o acesso a recursos básicos à sobrevivência. A solução, ainda de acordo com Beck (2015) estaria nas iniciativas globais, visando evitar problemas locais, onde se "[...] é necessário encontrar ou inventar uma fórmula de compromisso para a justiça global, num mundo em que tanto as riquezas como os riscos estão distribuídos de forma radicalmente desigual" (BECK, 2015, p. 18).

Beck (2015) aponta que a soberania do mercado representa uma ameaça catastrófica ao clima mundial. Pensando nisso, os mercados transnacionais assumiram uma política do *ecologicamente correto*, apostando em tecnologias ambientais, energias renováveis e uma aliança aos movimentos da sociedade civil, no que se refere à pauta ambiental. Os representantes aprovando essa política climática, apostaram em regulações estatais (até mesmo coercitivas) a nível mundial.

Com base nesses fundamentos, Beck (2015) questiona o que ligaria todas essas formas de riscos pelo mundo em um único ponto? Para ele, esses elementos são parte da desconhecida e abrangente *sociedade de risco mundial*, das quais as "[...] turbulências, contradições, símbolos, ambivalências, medos, ironias e esperanças ocultas estamos a

viver e a sofrer, sem os perceber e sem os entender"(BECK, 2015, p. 21). Concebendo a existência de distinção entre os conceitos de risco, sociedade de risco e sociedade de risco mundial, Beck (2015) faz uma breve retomada sobre os fundamentos destes conceitos.

Sobre o conceito de **risco**, Beck (2015) recapitula que as ameaças e inseguranças sempre fizeram parte da trajetória dos indivíduos no mundo, porém, é necessário atenção para estabelecer coerentemente as diferenças no significado dos riscos, que o autor denomina de *semântica do risco*, referida ao processo de modernização, onde neste enfoque, verifica-se que "[...] a semântica do risco diz respeito a perigos futuros tematizados no presente, resultantes, frequentemente, dos avanços da civilização"(BECK, 2015, p. 22).

O risco possui faces que são as oportunidades e o perigo que embasam o modelo de compreensão da dinâmica de uma sociedade. Beck (2015) demonstra que para o mundo ser tal como é e também o seu futuro, conjectura-se a partir de *decisões*, pois são elas que consideram os pontos necessários para evitar (ou não) uma possível autodestruição. Observa-se que a categoria risco agrega a si o conhecimento e o desconhecimento mirando a probabilidade, e ainda nessa categoria, se possibilita meios para lidar com a insegurança.

A semântica do risco assume uma atualidade e uma importância particulares nas linguagens da técnica, da economia e das ciências naturais, assim como na linguagem da política. A dramatização pública dos riscos afeta sobretudo as ciências naturais (como, por exemplo, a genética humana, a medicina reprodutiva, a nanotecnologia, etc.) cujo ritmo de desenvolvimento leva a fantasia cultural a sentir-se ultrapassada. Os receios que lhes estão associados, relacionados com um futuro (ainda) inexistente, ameaçam restringir a liberdade de investigação (BECK, 2015, p. 25).

Em relação ao conceito de **sociedade de risco**, Beck (2015) especifica que o contexto histórico das instituições políticas nas sociedades modernas do século XIX e XX, podem ser compreendidas na estrutura e sistemas de regras conflituosas, com riscos industriais e resultantes de decisões. Com os processo de industrialização e avanços tecnológicos, há a produção de consequências que podem afetar os indivíduos e tornam-se riscos (estatísticos e calculáveis).

Sendo assim, "[...] a existência de violações permanentes, flagrantes e sistemáticas a este contrato de risco da sociedade nacional põe em causa o consenso que, pelo menos em princípio, sustentava a modernização: é isto que a categoria da *sociedade de risco* afirma"(BECK, 2015, p. 28, grifos do autor). Desta maneira, o termo sociedade de risco, segundo Beck (2015) refere-se ao período da sociedade moderna, que liberta-se das formas de vida tradicionais e questiona os efeitos da primeira fase da modernidade

bem sucedida, que leva à era das inseguranças que atinge a todos. Com isso, Beck (2015, p. 29–30) chega a algumas notas conclusivas, que seriam que o perigo é "infeccioso" e modifica as configurações da desigualdade social, onde o novo perigo é democrático (afeta até mesmo os poderosos) e estamos todos inseridos em uma sociedade de perigos mundiais, que não possui mais fronteiras. Nesse contexto, as desigualdades sociais assumem uma nova dinâmica conflituosa.

Os riscos seriam, então, a antecipação da catástrofe (esta já seria determinada espacialmente e temporalmente) e tem relação com a possibilidade e desenvolvimento de futuros acontecimentos. Diz respeito à realidade da possibilidade distinguida pela especulação e efetivação da catástrofe. Quando os riscos se tornam realidade, converte-se em catástrofes. Por isso, os riscos são incidentes futuros e que no presente, nos ameaçam.

No livro a "Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna", os autores Anthony Giddens, Ulrich Beck e Scott Lash buscam caracterizar a sociedade contemporânea. Apontam que a "Modernização reflexiva" significa a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial. O 'sujeito' dessa destruição criativa não é revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização" (BECK, 1997, p. 12).

Beck (1997) traz sua contribuição sobre os riscos diante do cenário denominado de modernização reflexiva. Segundo o autor, no que se refere à modernização, devemos estar cientes das limitações da sociedade industrial. Estas limitações levam à emergência da sociedade de risco, em uma nova fase de desenvolvimento da sociedade moderna, em que as instituições de controle, não conseguem ter total cobertura para os riscos.

Sendo assim, verifica-se que existe uma fase em que as auto ameaças sistematicamente produzidas, não se tornam problemáticas públicas. Beck (1997) afirma ainda que a sociedade de risco não surge de forma intencional, ela é fruto dos processos de modernização autônoma, que não visualizam os efeitos e mudanças que este processo causa.

No sentido de uma teoria social e de um diagnóstico de cultura, o conceito de sociedade de risco designa um estágio da modernidade em que começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então no caminho da sociedade industrial. Isto levanta a questão da autolimitação daquele desenvolvimento, assim como da tarefa de redeterminar os padrões (de responsabilidade, segurança, controle, limitação do dano e distribuição das consequências do dano) atingidos até aquele momento, levando em conta as ameaças potenciais. Entretanto, o problema que aqui se coloca é o fato de estes últimos não somente escaparem à percepção sensorial e excederem à nossa imaginação, mas também não poderem ser determinados pela ciência. A definição do perigo é sempre uma construção *cognitiva e social*. Por isso, as sociedades modernas são confrontadas com as bases e com os limites do seu próprio modelo até o grau exato em que eles não se modificam, não se refletem sobre seus efeitos e dão continuidade a uma política muito parecida (BECK, 1997,

p. 17).

Segundo (BECK, 1997), a categoria risco é pós-tradicional e se tornam mais evidentes na matemática, através da probabilidade de um risco vir a ameaçar uma sociedade no futuro, onde o Estado falha quando não sabe interpretar esses números, a fim de evitar as catástrofes (ou seja, os números podem prever os riscos).

Entretanto, o ponto decisivo é que o horizonte se obscurece à medida que os riscos crescem. Pois os riscos nos dizem o que não deve ser feito, mas não o que se deve evitar. Alguém que considera o mundo como um risco vai finalmente se tornar incapaz de agir. O ponto que se destaca aqui é que, por fim, a expansão e a intensificação da intenção do controle terminam produzindo o oposto (BECK, 1997, p. 20–21).

O sociólogo britânico Anthony Giddens (1938), que tem por principal alvo de investigação o desenvolvimento da modernidade, também dá sua contribuição sobre a concepção de risco social, tendo realizado várias parcerias com o próprio Ulrich Beck. Giddens (1997) parte da convicção de que no mundo em que vivemos não pode haver um auto-entendimento humano (completo e acabado), pois, no momento presente vivencia-se o que o autor chama de **incerteza fabricada**, em um contexto de onde a vida "organizada" contempla as probabilidades do que pode vir a ocorrer, onde "[...] isto ocorre tanto nas nossas vidas individuais quanto na humanidade como um todo. Por um lado, podemos facilmente discernir muitas novas oportunidades que potencialmente nos libertam das limitações do passado"(GIDDENS, 1997, p. 220).

Segundo Giddens (1997), por toda parte enxergamos possibilidades de catástrofes, sem na maioria das vezes possuir fundamentos para apontar possíveis direções. Ele afirma que o futuro sempre foi um fenômeno incerto, recheado de elementos novos e possibilidades, porém, na sociedade de risco o que se destaca são as origens da imprevisibilidade, visto que muitas das incerteza que presenciamos hoje, são frutos do processo de desenvolvimento do conhecimento humano.

O risco e a confiança, assim como seus vários opostos, precisam ser analisados em conjunto nas condições da modernidade tardia. A "primeira sociedade global" é certamente unificada de uma maneira negativa, como diz Beck, pela geração de riscos comuns. Os "bens" criados pelo desenvolvimento industrial ficam prejudicados por uma série muito óbvia de "males". Esta sociedade, não obstante, não é *apenas* uma "sociedade de risco". É uma sociedade em que os mecanismos da verdade se modificam - de maneiras interessantes e importantes. O que pode ser chamado de *confiança ativa* torna-se cada vez mais significativo para o grau em que emergem as relações sociais pró-tradicionistas"(GIDDENS, 1997, p. 221).

Giddens (1997) compactua com a ideia de individualização de Ulrich Beck. Afirma ainda que a constituição dos "laços estáveis" não devem partir da noção de

posição social, ou seja, seria o fim do *apartheid social de classes*. Em relação a pobreza (nos ambientes de risco), afirma que "a pobreza nunca foi facilmente definida, mas torna-se muito mais complexa do que costumava ser quando consideramos os ambientes de risco implicados na reflexividade institucional"(GIDDENS, 1997, p. 223).

Em relação a crise ecológica abordada por Ulrich Beck, Giddens (1997) mostra que os problemas ecológicos expõe as dificuldades que o capitalismo quer "apagar". Ele afirma que as questões ecológicas marcam muitos outros problemas, que estão além da questão da terra. Defrontamos com ameaças à segurança global, onde os riscos de catástrofes devem ser contidos ao máximo. Segundo Giddens (1997) a ampliação da pobreza global está vinculada aos dilemas ecológicos.

Para Giddens (1997) os problemas ecológicos devem ser compreendidos sob a ótica do fim da natureza e da (des)tradicionalização. Ao falar da democracia como algo forte e além do Estado-nação da democracia liberal, Giddens (1997) afirma que é essencial essa consolidação da democracia para lidar com mudanças sociais que vão além do Estado, onde esta democracia estaria vinculada ao princípio da autonomia, onde "[...] capacidade de se representar os próprios interesses e pela possibilidade de se resolver conflitos de interesse por meio do diálogo público"(GIDDENS, 1997, p. 229). Isso é levado pelo fato do autor considerar que as ações dos indivíduos são passíveis de produzirem consequências globais, e compreendo que estaria aqui o cerne da produção de riscos.

No livro "As Consequências da Modernidade" Giddens (1991) traz sua análise institucional sobre a modernidade, onde o autor define a modernidade como aquela que "[...] refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência" (GIDDENS, 1991, p. 11). Porém, ao final do século XX, Giddens (1991) afirma que entramos em uma nova era (na sociedade, já que as Ciências Sociais devem responder), que ultrapassa a modernidade. Isto leva a uma série de novas teorias, que sugerem (de forma positiva para o autor) o surgimento de um novo sistema social (como a sociedade de risco), que finaliza um outro ciclo social, caracterizado pelas suas conotações econômicas, políticas e sociais (a sociedade industrial, por exemplo).

Seu estudo parte da ideia de que vivemos em um universo cujos eventos não foram compreendidos, colocando-os fora de controle. Giddens (1991) corrobora com a tese das consequências da industrialização de forma catastrófica sobre o meio ambiente (o que não foi previsto por outros autores como Marx, Durkheim e Weber), onde essas consequências assumem um poder destrutivo de larga escala. Também concorda com as questões da guerra que Beck coloca, como fruto de governos totalitários, no processo que ele denomina de "industrialização da guerra" com ênfase no armamento nuclear (e na ameaça para a vida humana) que o avanço dessa industrialização pode acarretar.

Afirma também que esperam que os indivíduos dominem as oportunidades.

Logo, o risco assume um lugar central na composição e organização da sociedade, porém, sem limitá-lo ao espaço nacional. Trata-se de um conjunto de elementos culturais, materiais e políticos contraditórios, somados a questões postas na realidade das nações, que afligem a sociedade mundial. Para Beck (2015, p. 296, grifos do autor) os perigos ambientais globais estimulam "[...] a dissociação entre o local social e a responsabilidade social da decisão, e os locais e momentos nos quais os grupos de população alheios se transformam (ou são transformados) em objeto de possíveis abusos físicos e sociais." A autocrítica da modernidade desenvolvida seria assumir os riscos que ela mesma gerou, crítica esta que surge nas reivindicações por segurança, sendo que foi ela que produziu o que lhe aflige. Seria este o processo de Modernização Reflexiva, onde tal conflito leva a sensibilização e consciência em relação aos erros que levaram aos mega perigos dos riscos globais. Nesse processo de reconhecimento, se coloca uma nova ordem que revela a responsabilidade e democratização das relações de poder da sociedade de risco mundial, denominada de modernidade responsável.

Neste enfoque, verifica-se que o conceito de risco social significa eventos futuros, que atinge toda população e a prevenção seria o meio mais eficaz para evitá-los. Diante disto, partiremos agora para o debate conceitual da vulnerabilidade, a partir da obra de Robert Castel. Este movimento de leitura e abordagem dos conceitos de forma separada, nos permitirá compreender as suas singularidades e elementos fundantes, bem como, caso haja, seus pontos em comum, para a partir disto fazer a leitura e buscar seus significados na PNAS/2004.

3.2 A nova instabilidade para os grupos desfavorecidos: o debate de vulnerabilidade de Robert Castel

O conceito de vulnerabilidade social foi tratado no contexto francês pela obra de Castel (2009). Por isso, e pela necessidade de compreender as diferenças e semelhanças entre esse conceito e de risco social, que são trabalhados juntos e sem definição na PNAS/2004, que se viu a necessidade de buscar aprofundar separadamente o conceito de vulnerabilidade no seu debate. Para Oviedo e Czeresnia (2015) a vulnerabilidade ou insegurança social, passa a ser debatida amplamente a partir do final da década de 1970, onde a crise mundial levou a mudanças no mundo do trabalho e, conseqüentemente, na sociedade. Surge da mesma constituição da coexistência dos indivíduos, cuja insegurança pode aparecer de forma insuperável na modernidade. O conceito de vulnerabilidade social tem sido utilizado nas políticas sociais, entre elas, a de assistência social. Desta maneira, faz-se necessário identificar os seus princípios sustentadores e a direção social que confere às ações sociais, por meio das políticas públicas. Compreender sua noção, é

necessário para entender o conceito de risco social, ao qual está atrelado.

Esse debate se faz fundamental para que possamos analisar o processo de consolidação da proteção social no contexto brasileiro, pois os conceitos são estruturantes da política social, logo a ausência de uma análise aprofundada, ou seja, que busque os seus princípios fundantes, ou a sua incorporação de maneira imprecisa pode significar tanto uma perspectiva de transformação social, quanto de manutenção da ordem, ou seja, pode se dar numa perspectiva inovadora, efetivadora de direitos, como também numa lógica conservadora reatualizada, reforçando processos de subalternização e dependência (MONTEIRO, 2012, p. 30).

Ainda segundo Monteiro (2012), o conceito de vulnerabilidade social caracteriza-se por estar em um complexo campo conceitual, com distintas concepções (no campo da economia, ambiental, saúde, direitos, etc.), mas apresenta-se ainda como um conceito em construção. O marco inicial do seu debate se dá na década de 1990, com o esgotamento do que a autora denomina de matriz analítica da pobreza, reduzidas a questões econômicas, sendo este conceito difundido como pressuposto orientador das agendas de governo voltadas às políticas sociais.

Com base em indicadores sociais divulgados por agências internacionais como o Banco Mundial, o conceito de vulnerabilidade social passa a ser vinculado ao tratamento dos setores mais desprovidos da sociedade, em situações de pobreza extrema, o que de acordo com Monteiro (2012), tal vinculação deu-se sem nenhuma preocupação em abordar os determinantes que levaram estes segmentos à situação de pobreza extrema e “[...] com isso, foram delineados os grupos de risco na sociedade, com uma visão focalizada do indivíduo e não no contexto social que produziu a vulnerabilidade” (MONTEIRO, 2012, p. 31).

Outro ponto destacado na questão das vulnerabilidades é o fato de elas se colocarem como um fator negativo na relação entre os recursos materiais de indivíduos e grupos e o acesso às oportunidades. Neste caso, seria compreendida como “desajuste” na estrutura das oportunidades nos espaços socioeconômicos (MONTEIRO, 2012). É possível que a vulnerabilidade social como um processo (quando deveria ser tratada como estado), pode se justapor à noção de pobreza ao incorporá-la. Sendo assim, a vulnerabilidade social se constitui como um conjunto de características, recursos materiais e habilidades possuídas por indivíduos ou grupos, que se apresentam de forma insuficiente, para que estes tenham acesso às oportunidades sociais disponíveis (MONTEIRO, 2012).

A vulnerabilidade social consiste em uma construção social, como produto das mudanças da sociedade e que pode apresentar distintos contornos, de acordo com o contexto em que são colocadas. São essas mudanças na vida privada dos indivíduos que gestam as fragilidades e contradições. Deve ser entendida a partir da relação dialética

entre externo (contexto de referência) e interno (características básicas de indivíduos, grupos, lugares ou comunidades) (MONTEIRO, 2012).

O sociólogo e filósofo francês Robert Castel (1933-2013), cuja formação possui herança da sociologia clássica, apresenta reflexões complexas no marco das transformações que levam à nova questão social. No livro “As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário”, onde busca compreender as fragilidades e incertezas dos estatutos e vínculos sociais, Castel (2009) aborda esses processos que se desdobram na contemporaneidade.

Cibele Saliba Rizek^{II}, afirma que a "nova questão social" não deve ser reduzida a consequências naturais, de uma nova autonomização, no cenário de mundialização. A obra preocupa-se em abordar o pensamento sociológico francês sobre os acontecimentos contemporâneos, como também temas mundiais, que perpassam as preocupações impostas por esses acontecimentos: as mudanças no mundo do salário, seus reflexos sobre as relações sociais contemporâneas e as transformações das ações do Estado neste processo.

Castel (2009) defende que vivemos tempos de incerteza, cujo futuro é indeterminado. As mudanças no mundo do trabalho, como o desemprego em massa e a instabilidade dos contratos, tendo ainda uma fragilidade dos sistemas de proteção estatal para estas demandas que ocupam a sociedade, denominam de “inempregáveis” ou empregados sob o regime precário de trabalho, que influenciaria sob as situações de vulnerabilidade.

Para abordar o conceito de nova questão social, Castel (2009) faz toda uma incursão histórica, compreendendo os elementos que levaram à consolidação deste novo conceito. Ele inicia discutindo a *questão social* especificada por uma apreensão em garantir a união de uma sociedade, porém, a ameaça de ruptura gera uma instabilidade nessa coesão. Neste caso, há um agravamento do "problema" devido ao sentido vago que o termo social possui. Afirma ainda que há uma distinção nas populações que dependem da intervenção social, com base no fato de trabalharem ou não, onde a abordagem será diferente de acordo com esse parâmetro.

Desta forma, Castel (2009) aponta o perfil da população através do conceito da *teoria da desvantagem*, composto por velhos indigentes, crianças sem pai, deficientes, etc., formando um conjunto heterogêneo, mas que possuem em comum o fato de não proverem suas necessidades básicas, pois não podem trabalhar, traçando-se assim a linha divisória entre capacidades e incapacidades pessoais de trabalhar. Para o autor,

^{II} Professora do departamento de Arquitetura e Urbanismo da EESC/USP e Pesquisadora do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania (NEDIC). Foi a responsável pela construção do prefácio do livro “As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário” (2009) de Robert Castel, com importantes apontamentos preliminares para compreender a obra.

é compreensível que haja uma incapacidade de trabalhar, no ordenamento biológico o que justificaria que isso afetasse suas famílias. O que se entende dessa premissa de Castel (2009) é que as pessoas que por alguma questão física não possuem condições de trabalhar, estes indivíduos (vulnerável) não podem ser considerados "culpados" por não proverem sua qualidade de vida e de sua família.

Esse segmento populacional seriam aqueles que recorreriam às regulamentações da assistência, onde se enquadram na **teoria da desvantagem**, cuja teoria se referiria a estes segmentos que não conseguem prover a si mesmos, porém a relação com os critérios de acesso ao trabalho é coerente entre eles. Os usuários do social-assistencial são os incapazes, e volta-se a problemas financeiros, institucionais e técnicos, o que para Castel (2009) não é suficiente e sim humilhante, e os incapazes existem, mas não questionam a "organização social". Existe também um segmento, diferente daqueles que podem ser assistidos, pois possuem condições de trabalhar, mas não o fazem sendo caracterizados como os *indigentes válidos* e carentes, que possuem a obrigação de serem "autossuficientes" por possuírem condição de trabalhar.

Castel (2009) afirma que das duas vertentes da questão social, o social-assistencial é de menor tributação e possui um conjunto diversificado de práticas, para uma estrutura comum determinada pela existência de categorias populacionais que necessitam serem atendidas. O social-assistencial assume formas particulares em cada formação social, e continua intervindo na outra face da questão social, que é especialmente a questão do trabalho (sua emergência é mais tardia - metade do século XIV) seja para assumir a questão ou para ocultá-la.

Na sociabilidade primária (feudal), a social-assistência caracteriza-se por sua oposição às organizações coletivas que economizam os gastos no setor que necessita de sua ajuda, e Castel (2009) ainda aponta a existência de sociedade uma sem social. O social para Castel (2009) não é o conjunto de relações da humanidade, pois assim como o homem é social os animais também o são. Então ele utiliza o termo *societal*, que é "[...] a qualificação geral das relações humanas enquanto se refere a todas as formas de existência coletiva" (CASTEL, 2009, p. 48). O social que apresenta uma configuração específica de prática, que não é presente em todas as coletividades, ou seja, seria mais no sentido da ausência de ação social.

Na sociedade **sem social**, há um sistema de regras que liga os membros de uma grupo (familiar, vizinhança, trabalho, etc.), tratam-se das *sociedade de permanência*, cujo centro encontra-se no indivíduo, que pertence e possui obrigações, reproduzindo tradições e costumes, no qual "[...] nessas formações, não há 'social' em maior grau do que 'econômico', 'político' ou 'científico', no sentido que estes termos qualificariam domínios identificáveis de prática" (CASTEL, 2009, p. 49). É neste meio que se realizam os principais papéis da família, vizinhança, grupo etário e sexual.

Há, porém, dificuldades no processo de integração primária das sociedades camponesas, por exemplo, contendo então desfiliaados. A interdependência seria o pertencimento comunitário para Castel (2009) e o risco de desfiliação se dá quando o conjunto de relações próximas de um indivíduo baseado na territorialidade, é suficiente para garantir a reprodução da sua existência e sua proteção. Nesse contexto, Castel (2009) traz a questão da família providência e comunidade territorial, que na ausência de atendimento de instituições especializadas, pode assegurar normas coletivas, no intuito de garantir assistência mínima aos mais carentes. As comunidades estruturadas (compostas por essas famílias), buscam remediar os fracassos da sociabilidade primária, mobilizando as potencialidades desta sociabilidade, agregando os indivíduos (*família ampliada*) e a solidariedade "natural".

Estão condenadas, essas sociedades civis mais primitivas, à falta de posse de instâncias especializadas de atendimento e indivíduos em situação de isolamento social, que não pode preparar nenhum tratamento e característica de sociedade camponesa, hierarquizada, mas reconhecida, enquadrada e preenchida. As sociedades asseguradas e providas devido à sua própria organização, podem afastar-se do que Castel (2009) traz como *risco endógeno*, onde sem os vínculos necessários ficam desprovidos e deixados à própria sorte. Sendo assim, a generosidade é necessária, pois "[...] a assistência aos carentes não é uma opção a cargo da iniciativa pessoal, mas à consequência obrigatória do lugar ocupado num sistema de interdependência"(CASTEL, 2009, p. 53).

Trata-se de um formulário-padrão feito para servir de modelo aos escribas encarregados de recolher esses pedidos, o que mostra que deviam ser relativamente frequente. Na ausência de uma administração estruturada e de serviços especializados, a solidificação da relação pessoal sobre o juramento de fidelidade representa um primeiro tipo de proteção eficaz contra os riscos sociais. Sujeição da pessoa por meio do registro de dependência tenha sido absolutamente hegemônica (sempre existiram proprietários de alódios, por exemplo) mas, sim, que representa a relação social dominante, ainda que variável em suas modalidades de expressão, que se desenvolveu com a "feudalidade"(CASTEL, 2009, p. 54).

As redes familiares e a vizinhança formam as comunidades, onde alguém poderoso garantia proteção máxima para eventualidades que afetassem a segurança, estas comunidades eram globalmente vulneráveis (precariedade da existência) a agressões externas (crises de subsistência e devastações pelas guerras), mas formam redes estritas de interdependência, onde nessas sociedades a pobreza pode ser *imensa e generalizada*, porém, sem que seja instituída a questão social. Castel (2009) coloca que essas comunidades não "aceitam a mobilidade e novidade", e aqui a figura do vagabundo representa um indivíduo desfiliaado em relação a uma ordem social a que havia pertencido anteriormente (comunidade que estava inserido), ou seja, a massa dos *pobres* que só podem viver do trabalho braçal. Esta seria o modelo de **sociedade sem social**, "[...] mas a referência

geral a sociedades que fazem economia do social permite, ao contrário, caracterizar um primeiro tipo de intervenções especiais constitutivas do social-assistencial"(CASTEL, 2009, p. 57).

Castel (2009) indica cinco características formais do social-assistencial, que são:

1. Construção de práticas (realizadas pela família, vizinhança, trabalho) que possuem por finalidade a função *protetora e integrada* (depois preventiva). O social-assistencial é a intervenção da sociedade sobre si mesma, onde ele afirma que é diferente das instituições que existem em nome da tradição e do costume.
2. Essas práticas apresentam-se como *especialização*, que seria para a profissionalização futura e daqui surgem estruturas de atendimento assistencial, onde quem presta esse serviço são indivíduos ou grupos mandatários.
3. A tecnicização mínima é quando mesmo sem a formação profissional necessária, as pessoas passam a avaliar as situações cotidianas para intervir ou não e decidir quem merece ou não a intervenção, a partir do estabelecimento de categorias que orientam a ação. Para isto, tem-se o agente mandatado, que baseia-se em um mínimo de conhecimento para a execução da prática social.
4. A questão da localização destas práticas apresenta-se e demonstra a segmentação entre as práticas intrainstitucionais e práticas extrainstitucionais. A motivação estaria no impedimento da sociabilidade primária e é mais econômico reparar no próprio local.
5. "[...] Não basta ser carente de tudo para ser da esfera da assistência"(CASTEL, 2009, p. 59), ou seja, estando dentro dos critérios, poderia ser atendido, pois dentro das populações que não possuem recursos, nem todos conseguiram atendimento. Os critérios de acesso são o pertencimento comunitário e a inaptidão para o trabalho.

Desta maneira, o social-assistencial busca preencher o "vazio" aberto nas relações postas na sociabilidade primária. Possui uma relação estreita com a territorialidade, que vai determinar o domicílio de atendimento. Sendo assim, o novo perfil das populações carentes suscitam a questão de uma relação com o trabalho ou com os que não trabalham. A questão social do trabalho, seria segundo Castel (2009) a questão social propriamente dita. A pobreza material dos miseráveis passa a ser alvo da Igreja Católica e vinculada a religião, que a utiliza em seus discursos e ações caritativas.

A ordem desigual do mundo, leva os pobres a estabelecerem um comércio da sua força de trabalho aos ricos, que se utilizam desse discurso da caridade. Sendo assim, a pobreza passa a ser necessária para a economia e só deve ser assistida suas expressões

mais extremas. Dentre essa intervenção, como vimos estaria a assistência cujos critérios são favoráveis aos incapazes para o trabalho e que possuam um vínculo comunitário (CASTEL, 2009).

Desde os séculos *XII* e *XIII* o social-assistencial (no Ocidente Cristão) adquire uma configuração mais complexa e traços de uma política de assistência "moderna". Segundo Castel (2009), há a emergência das categorias de pobres *envergonhados* e mendigos válidos, em um contexto em que a sociedade conhece o fenômeno de desclassificação social (mobilidade descendente) e do subemprego (trabalhadores válidos entregues à mendicância). A assimilação dessas populações às categorias da assistência, estabelece critérios da domiciliação e da incapacidade de trabalhar, como exigência para se ter acesso à assistência.

Segundo Castel (2009), o novo perfil de indigentes assume uma nova dimensão a partir do século *XIV*, com uma versão diferente da questão social, onde os indivíduos que não possuem lugar na estrutura social, nem possuem critérios (como os indigentes) para serem assistidos, são ancestrais dos "supranumerários" de hoje^{**}, onde as mudanças na sociedade em relação a aqueles que não seriam aceitos facilmente, estabelece um novo perfil de indigentes.

Os principais elementos de uma nova problemática do trabalho no começo da modernidade para Castel (2009), consiste no fato de que a classe trabalhadora só possui como recurso para sobreviver a sua força de trabalho, onde "[...] a obrigação de que o serviço se adapte o mais estreitamente possível às formas de divisão das tarefas pela tradição e pelo costume" (CASTEL, 2009, p. 98). Diante deste contexto, os trabalhadores que já estão empregados devem manter seus cargos (caso seja de interesse do empregador dispensá-lo) e quem estiver desempregado, ou em busca de um cargo têm a obrigação de aceitar o primeiro cargo que surgir nos seus limites territoriais. Isto marca os limites de um sistema de dependência sob estruturas feudais, no qual esse *direito de preempção* do senhor vale sobre homens livres e servos.

Têm-se ainda o impedimento do assalariamento pelo trabalho e o impedimento de driblar esse imperativo do trabalho, admitindo a ajuda do tipo assistencial. Na metade do século *XIV* apresenta um fenômeno grave à população, a peste negra. Os miseráveis, mais vulneráveis à esse problema foram mais atingidos. Isso provoca uma mortalidade universal, que atinge a todos, mas não de forma igualitária. Castel (2009, p. 107) afirma que em relação aos pobres miseráveis, esse contexto foi proveitoso aos sobreviventes, pois aproveitaram que eram poucos para negociar e subir seus salários.

Castel (2009) trata ainda dos **inúteis para o mundo**, onde os segmentos mais marginalizados são os *vagabundos*, que ele denomina como uma mancha na estrutura

^{**} Para mais detalhes sobre tal contexto, ler o capítulo *II* do livro "As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário" de Castel (2009).

social e são *(des)territorizados*, não pertencendo a um grupo comunitário e não possuindo recursos por não estarem inseridos no mercado de trabalho, por isso não podem prover a si mesmo. Até o século XVI, dois critérios que constituem a categoria dos vagabundos seriam a ausência de trabalho (ociosidade e falta de recursos) e serem "sem fé nem lei", no qual o não pertencimento comunitário poderia o auxiliar.

Desta maneira, Castel (2009, p. 119 – 121) caracteriza os vagabundos como: inúteis para o mundo, parasitas do trabalho de outras pessoas, excluídos e condenados a viver numa sociedade, cuja qualidade de vida varia de acordo com o pertencimento a um estatuto. O tratamento sugerido para os vagabundo seria o trabalho obrigatório, através do policiamento e reconhecimento dos vagabundos que não estão doentes, e isso evitaria que eles tornem-se mendigos ou assaltantes. Os vagabundos são representados da seguinte forma: romperam com o pacto social (trabalho, família, moralidade, religião) e, por isso, são inimigos da ordem pública. Castel (2009) faz uma crítica à essa concepção de vagabundagem, pois ele afirma que seria o limite do andamento de desfiliação, havendo um aumento da precariedade da relação com o trabalho e uma fragilidade nas redes de sociabilidade, parte importante para provimento do povo do campo e cidade.

Os vagabundos e subproletariados urbano e rural fora do trabalho, hoje são denominados de desempregados subqualificados. Aqui estaria, segundo Castel (2009), *a origem da problemática da vulnerabilidade*, onde "[...] é claro que, para falar de desemprego *stricto sensu*, será preciso esperar que estejam reunidas as condições constitutivas da relação salarial moderna, no início do século XX" (CASTEL, 2009, p. 129). Vale lembrar que essa reconstituição histórica do vagabundo se dá no século XIV ao final do Antigo Regime, como parte importante para compreender a nova questão social que atinge os mais vulneráveis. Sendo assim, a questão da vagabundagem, é a forma como se expressa e oculta a questão social na sociedade pré-industrial.

Assim, a criminalização global da vagabundagem pôde impor-se sem que se tenha que indagar se a maioria dos vagabundos era, efetivamente, formada por criminosos em potencial. O paradigma do vagabundo não tem que coincidir com a realidade sociológica da vagabundagem. Realmente, saber que a maioria dos indivíduos rotulados de mendigos ou de vagabundos era, de fato, formada por pobres coitados levados a tal situação pela miséria e pelo isolamento social, pela falta de trabalho e pela ausência de suportes relacionais, não podia desembocar em nenhuma política concreta no quadro das sociedades pré-industriais (CASTEL, 2009, p. 139).

Com a constituição da condição salarial moderna, prevê-se a possibilidade de abranger a população ativa (integração), onde a partir da noção de "sociedade salarial", pode levar a uma construção limitada e etnocentrista. O desafio no que concerne à condição do assalariado, concentra-se em compreender os vestígios de assalariamento na sociedade pré-industrial, isto é, a grande impotência do conjunto dos assalariados

deste período. Sendo assim, Castel (2009, p. 146) questiona o porquê da condição de assalariado ser pauta no decorrer do livro, e responde: "[...] a convicção de que nela estava o cerne da questão social se impôs lentamente, mas cada vez mais imperiosamente, ao longo do trabalho".

O ponto de partida onde se concentra o papel das políticas sociais foi a análise de dois tipos de "populações com problemas": os miseráveis e os vagabundos ★, cuja busca é pela integração à sociedade. Metade da população da época vivia com reservas mínimas, ou seja, em situação de pobreza aceitável e exigida, necessária ao funcionamento da máquina social. Esses pobres existem em um Estado e significam um contraste necessário mesmo que em alguns momentos possam ser considerados um impasse ou problema, pois é necessário haver pobres que entrariam na ordem da economia política, mas não miseráveis que são "a vergonha da humanidade". Para que houvesse harmonia, era necessário o Estado que pode executar seu papel com a relação harmoniosa entre ricos e pobres, para a pobreza ser integrada.

Mas tal "Estado" só pode constituir um todo harmonioso se ricos e pobres formarem um par estável e suas posições forem complementares, isto é, se a pobreza for integrada. É, cada vez menos, o caso da estrutura das sociedades pré-industriais do Ocidente cristão. Estas são povoadas, em número crescente, por vulneráveis. Tal vulnerabilidade de massa impede que se trace uma linha divisória firme entre "os pobres" e "os miseráveis": Uma parte importante dos pobres é incessantemente ameaçada de tornar-se miserável. Pode-se, segundo a expressão forte de Boisguilbert, *arruinar um pobre*. Assim, a questão social que formulam explicitamente os indigentes a assistir ou os vagabundos a reprimir já foi posta, pelo menos implicitamente, em sua origem. É nos processos de vulnerabilização que "arruinam os pobres" que se deve buscar a origem das perturbações que afetam o equilíbrio social (CASTEL, 2009, p. 147).

A questão da condição de assalariado vai para o primeiro plano, porém, isto não significa que o indivíduo será retirado da condição de explorado, mas que sua condição de vida será melhorada, "[...] não que a condição salarial - ou melhor, como vai ser mostrado, um conjunto de situações salariais heterogêneas que nunca se cristalizam como 'condição' - corresponda à totalidade das situações miseráveis" (CASTEL, 2009, p. 148).

Antes da sociedade salarial, existia no campo pequenos arrendatários, que buscavam a sua sobrevivência, permanecendo como produtores independentes; nas cidades tinha-se os pequenos comerciantes e prestadores de serviços, que são minúsculos diante dos empresários, "[...] mas o recurso ao assalariamento, parcial ou total, indica quase sempre uma degradação, mesmo em relação às situações já miseráveis" (CASTEL, 2009, p. 148). O processo em que esses comerciantes e arrendatários falam de falência

★ Mas, segundo Castel (2009, p. 147), não se pode prender apenas a esses dois grupos pois, "[...] a questão social não é somente a pobreza, nem mesmo a miséria".

e passam a vender sua força de trabalho, é uma marca de transição para a *sociedade salarial*, compreendendo que Castel (2009) quer mostrar uma condição de assalariado segmentária, miserável e rejeitada.

Na sociedade salarial, a maior parte dos sujeitos sociais obterá garantias e direitos sociais, a partir da condição de assalariado. A trajetória da condição do assalariado representa a melhor via para a compreensão das principais transformações da questão social. Nas sociedades pré-industriais a vagabundagem significava uma essência negativa do assalariado, evidenciando as características estruturais da condição e não condição salarial. Quase sempre os assalariados ocupam posições frágeis e incertas, porém, os vagabundos estariam "abaixo de todos" e simbolizariam uma ameaça de dissolução da organização social.

Castel (2009) cita ainda o artesanato como forma de economia doméstica, que mesmo que não fosse o assalariamento, historicamente, consistiu no seu principal eixo. A partir do século XVI a organização da classe trabalhadora passa a realizar greves, o que foi um marco no processo de regulamentação do trabalho, com o foco de compreender as condições de vida desses trabalhadores (ocupando cargos ou não) a fim de entender o conceito de vulnerabilidade ■.

O trabalho regulado e o trabalho forçado antes eram as duas principais modalidades de organização do trabalho, no período antecessor à Revolução Industrial como duas modalidades do exercício da coerção. O trabalho regulado seria o conjunto das regulamentações dos ofícios (jurados e regidos por regulamentações municipais) (CASTEL, 2009). Para compreender a relação desses conceitos com a noção de vulnerabilidade a partir da condição de vida do indivíduo, a citação que se segue de Castel (2009, p. 175) pode ser de suma importância:

O ofício traça, então, a linha divisória entre os incluídos e os excluídos de tal sistema social. Aquém é o caos, a indignidade total das pessoas de "vil condição". Os privilégios do ofício são em contrapartida prerrogativas, minúsculas sem dúvida, mas do mesmo tipo que os privilégios das grandes corporações reconhecidas. Desse modo, mesmo e talvez sobretudo por serem minúsculos, os privilégios são essenciais enquanto constituem algumas profissões manuais em *estados*, distinguindo-os ao mesmo tempo dos outros estados muito melhor dotados e da massa sem estatuto, "o populacho" ou a "rãle" (CASTEL, 2009, p. 174–175).

As regulações coletivas seriam necessárias para que o indivíduo não esteja entregue apenas às regulações gerais da polícia. Sendo assim, Castel (2009) aponta que o intuito era que se mantivesse o provimento dos habitantes de uma cidade, garantindo a promoção do seu bem público. A polícia para os pobres voltava-se às ocupações que não

■ Sobre o processo de manifestação da classe trabalhadora e a sua consolidação na condição de assalariado, ler o capítulo III: Indigna condição de assalariado, do livro *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário* de Robert Castel.

estavam "empregadas" e continha todas as outras ações voltadas para o bem público, que não estão na regulamentação do ofício (ou seja, a polícia exercia um trabalho no âmbito social de fiscalização), compreende ainda, a disciplina dos costumes a fim de prevenir contra a ociosidade e libertinagem. Exercia ações em relação à conservação na saúde, no controle de infecções e epidemias (as populações mais vulneráveis seriam as mais afetadas), e ainda a regulamentação do trabalho para os válidos, buscando a diminuição da desordem social, através do trabalho para os vagabundos (CASTEL, 2009).

Neste contexto, o trabalho era assunto de polícia que tinha por função forçar os pobres a trabalharem, ou seja, exercer essa "mediação"^{*}. Sendo assim, no contexto francês abordado por Castel (2009) a questão do trabalho é questão do Estado. Entre o trabalho regulado e o forçado, o **trabalho livre** possui muita dificuldade em encontrar sua posição. Este significaria que "[...] a força de trabalho enquanto tal estabelece uma relação de troca, é comprada e vendida em função das necessidades do mercado" (CASTEL, 2009, p. 186). Diante deste contexto, Castel (2009) aborda a questão da precarização da condição do assalariado que ele denomina de *estruturalmente periférica*, em relação às formas legitimadas da divisão do trabalho.

Então quem seriam os pobres trabalhadores de ofício para Castel (2009), considerados vulneráveis perante os demais segmentos da sociedade? Em primeiro lugar, ele aponta que são operários mais qualificados (elite operária), que possuem mais garantia de se manterem no emprego formal e vivem a fase da decadência de sua condição, almejando sair da condição de assalariado. Dai vem a segunda proposição, afirmando que os mestres que foram *rebaixados* e *arruinados*, passam a vender a sua força de trabalho na condição de assalariado (seria o exemplo do artesão), cuja motivação para a inserção nesta condição são as crises (CASTEL, 2009).

Em terceiro lugar, viria os trabalhadores que vivem as margens de seus mestres, sobrevivendo numa condição ainda mais precária. Neste terceiro caso, também seria considerada as profissões não regulamentadas, que poderiam ser caracterizadas como autônomas/informais e, cujos os indivíduos não querem perder essa independência (mesmo que isso signifique melhores condições de trabalho). Um quarto grupo seria o de domésticos e serviços, que são numerosos e possuem a satisfação de suprir suas necessidades básicas, hoje se aproximam do que denominamos de empregados domésticos (CASTEL, 2009).

O quinto grupo seria o de empregados como escriturários e rapazes do serviço, que são pobres, mas possuem uma certa qualificação (o que lhe dá uma vantagem sobre os demais). O sexto caso dos trabalhadores que ocupam cargo que não exigem qualificação e representam o que Castel (2009) chama de o grosso da "escória", do

^{*} Para mais detalhes sobre a ação policial contra a vagabundagem, ler o capítulo III: Indigna condição de assalariado no livro *As metamorfoses da questão social* de Robert Castel

"populacho" e da "canalha", vale salientar, que boa parte dessa força de trabalho era feminina.

No sétimo caso seria referente ao subproletariado do meio rural, que possuía uma massa de miseráveis (operários agrícolas), que não possuem outra forma a não ser empregar-se em atividades exploratórias estrangeiras. Sofre com a imprevisibilidade das estações, colheitas e empregador, e não mantinha (ou podia manter) um vínculo familiar ou comunitário. Esse trabalhador é obrigado a completar sua renda com trabalho artesanal, que seria uma proximidade com a condição salarial, com um estado muito precário. E, por fim, o proletariado que fincasse nos centros industriais a partir do século XVIII – XIX. Com base nisto, as transformações do século XVIII não homogeneizaram a condição salarial e, assim, ela permaneceu heterogênea e equívoca.

No capitalismo industrial há a produção de um novo tipo de *trabalhador*, onde o assalariado que depende apenas da venda da sua força de trabalho, representa uma minoria entre os assalariados camponeses e são empobrecidos. Depois da Revolução Industrial, a condição salarial passa a ser pensada com base no modelo de liberdade e do contrato, onde há duas pessoas independentes no mercado de trabalho (assalariado e empregador) (CASTEL, 2009).

As sociedades modernas (assalariadas) vivenciam um período de fratura, que colocam em primeiro plano os debates das temáticas da vulnerabilidade e precariedade. Castel (2009) afirma ainda que vivemos um contexto de “nova instabilidade” diante de um cenário de proteções, garantidos pelo Estado Social a partir da consolidação da sociedade salarial. Tendo por cenário de estudo a Europa na passagem do século XVII para o século XVIII, Castel (2009) afirma que embora a Europa possuísse “progressistas” e “conservadores”, existia uma massa populacional que formava a base da pirâmide social e que estava à margem da imprecisão diante dessa oposição conceitual.

Segundo Castel (2009, p. 213), neste período há dois novos dados que alteram a perspectiva de identificação do lugar ao qual pertencem os “grupos mais desfavorecidos”: 1) o reconhecimento de uma **vulnerabilidade de massa**, que demonstra a irrealidade em se diminuir a questão social, através do tratamento dos “indigentes incapazes de trabalhar” e dos “vagabundos”; 2) como contraponto teriam as mudanças no mundo do trabalho, que passam a serem fonte de riqueza, considerando como base a “nova economia política”. Castel (2009), pontua ainda que os indigentes deste período podem ser classificados em dois conceitos: *indigência estrutural*, que constitui um elemento inquestionável na sociedade deste período, preservando-se por vários séculos nos países da Europa desenvolvida; e a *indigência conjuntural*, que se encontra ao lado da indigência estrutural, onde “[...] uma massa importante de pessoas vive, pois, em condições precárias e basta uma situação conjuntural para que caiam na dependência” (CASTEL, 2009, p. 216).

Castel (2009) também faz o levantamento dos pobres indigentes com base na estatística sobre a sociedade, considerando os contingentes populacionais e suas distinções diante da formação da massa vulnerável. Ele ressalta ainda que embora as sociedades do trabalho tenham avançado, os componentes estruturantes como a miséria, permaneceram como pilares destas formações sociais. No final do século XVII (mais evidente no século XVIII) verifica-se um processo de mudanças sociais referentes a misérias às quais estão submetidos os indigentes. Segundo Castel (2009), verifica-se que o fenômeno da indigência se apresenta sob o caráter de *massa*.

[...] O elemento novo, a partir do fim do século XVII, parece residir na tomada de consciência de uma *vulnerabilidade de massa*, diferente da consciência secular de uma *pobreza de massa*. O caráter inaceitável da miséria e os riscos de dissociação social nela contidos deixam então de atingir essencialmente esses elementos, em resumo marginais, que são os assistidos e os desfilhados. Tornam-se um risco que afeta a condição laboriosa enquanto tal, isto é, a maioria do povo da cidade e do campo. A questão social vai se tornar a questão criada pela situação de uma parte do povo enquanto tal e não apenas por suas franjas mais estigmatizadas (CASTEL, 2009, p. 219–220, grifos do autor).

Ele pontua que em relação à natureza do risco, percebe-se que pode haver uma “queda de um estado ao outro”, onde o indivíduo pode sair de uma situação de pobreza que não lhe traria problemas, para uma situação de evidente violência. Isso vem atrelado à ausência do Estado no trato não apenas com os que não trabalham, mas com a precarização do trabalho (CASTEL, 2009, p. 221). O entendimento é de que a vulnerabilidade de massa estaria apoiada na noção do contingente de população em condição miserável.

[...] A vulnerabilidade tornou-se uma dimensão coletiva da condição popular. Sem dúvida, a conjuntura do “trágico século XVII” tornou possível esse tipo de análise, mas não explica tudo. A prova: essa consciência de que uma vulnerabilidade de massa persiste e até mesmo se acentua, enquanto a situação econômica e social melhora. Desde os anos 1720 – 1730, a sociedade francesa parece cair do drama que foi o fim do reinado do “Grande Rei”. Decolagem demográfica, econômica e social ao mesmo tempo. É o fim dos períodos de fome propriamente dita e é o controle das epidemias mais terríveis (a peste no Sul, durante os anos 1720, é o último grande ataque do flagelo). Em suma, é o fim daquilo que tinha sido, desde a Idade Média, o grande fator de reequilíbrio econômico e demográfico: a *regulação através da morte*. (CASTEL, 2009, p. 222).

Para Castel (2009), o avanço da economia beneficia mesmo que de forma desigual a todos. Porém, em relação aos assalariados isto não ocorre, pois embora o salário médio venha a crescer, o custo de vida também foi elevado, o que simboliza uma diminuição da renda e isto está atrelado à ausência do controle de natalidade deste segmento (aumento das famílias), o que levariam os pobres a se tornarem mais pobres. Sendo assim, de

um lado têm-se o avanço do mercado, enquanto a vulnerabilidade de massa aumenta, mesmo que haja uma diminuição do quantitativo de extremos que levam à miséria. Isso demonstra que Castel (2009) visualiza o fato de a família do assalariado crescer sem um “controle”, que acentuaria a sua condição de vulnerabilidade, pois estes indivíduos tornam-se mais susceptíveis ao empobrecimento e, até mesmo, à situação de miséria extrema, pois, segundo o autor a diferença entre pobreza e miséria depende apenas de um “fiozinho”.

[...] Nunca apareceu com tamanha evidência a defasagem entre os modos de apresentar, de agora em diante, a questão social e a assistência tradicional, que não dispõe de outros recursos a não ser mobilizar novamente as categorias mais gastas do universo da “desvantagem”. Seria possível dizer a mesma coisa a respeito das tentativas para reprimir a vagabundagem: não são os depósitos de mendigos nem as galeras que podem afetar significativamente a condição do povo. Torna-se claro, à véspera da Revolução, que as fronteiras entre as quatro zonas de integração, de vulnerabilidade, de assistência e de desfiliação devem ser recompostas sobre novas bases (CASTEL, 2009, p. 225–226).

Recapitulando, observamos que o conceito de vulnerabilidade de massa apresenta o modo como se apresenta (fim do século XVIII e início do século XIX) o lugar ocupado pelos menos favorecidos (miseráveis e vagabundos). Demonstra a impossibilidade de reduzir a questão social, no tratamentos desses dois grupos (através da social-assistência): os indigentes incapazes de trabalhar e, por isso, devem ser assistidos; os vagabundos, que são reprimidos pela polícia. As mudanças do mundo do trabalho levam a alterações neste segmento: de responsável por responder às exigências religiosas, morais e econômicas, o trabalhador passa a ser a fonte de toda riqueza, pensado pelos princípios da nova economia política.

Com o reconhecimento da *vulnerabilidade de massa*, simultaneamente ocorre uma transformação na concepção do trabalho como fonte de riqueza social (ou pelo menos passou a ser reconhecido como tal). A obrigação do trabalho se dá como forma de pagamento da dívida social dos trabalhadores que só possuem sua força de trabalho para vender, porém, Castel (2009) não define qual seria a origem dessa dívida social e o porquê dela existir. Neste contexto, o trabalho se constitui como fator obrigatório para todos, o que para Castel (2009) não significaria a origem da riqueza social. Nesta conjuntura, as fontes de riqueza seriam os privilégios das posições políticas, impostos de terra e comércio (e, posteriormente, o trabalho assalariado), onde por exemplo, a exploração no Novo Mundo e dos povos originários, foram uma forma de obter riqueza (pelo comércio e escravidão), mas levou ao surgimento da condição mais miserável da população explorada.

A quantidade de trabalho aí contida não pode, pois, aparecer como a fonte do valor de uma mercadoria. O trabalho não mantém uma relação

visível com a riqueza e, menos ainda, a riqueza com o trabalho: via de regra, os mais ricos trabalham menos ou absolutamente não trabalham. O trabalho, ao contrário, é com frequência o quinhão dos pobres e dos que ganham pouco, reduzidos à necessidade de trabalhar a matéria ou de cultivar a terra para sobreviver. É, ao mesmo tempo, uma necessidade econômica e uma obrigação moral para os que nada têm, o antídoto da ociosidade, o corretivo para os vícios do povo (CASTEL, 2009, p. 227).

Desta maneira, é o valor econômico do trabalho que define a condição popular e se constitui como meio necessário (salário) para suprir as necessidades de todos que não são socialmente dotados. Foi ainda no mercantilismo que se toma consciência do valor do trabalho, sob a lógica do modelo disciplinar. Porém, aqui o trabalho não se desenvolvia livremente, devido à noção de produtivismo mercantil somado à concepção religiosa do trabalho (o trabalho como forma de combate das más inclinações humanas), sendo constantemente enquadrado de forma coercitiva.

Castel (2009) utiliza a obra de A. R. J. Turgot para explicar as funções do Estado diante desse contexto, em pleno século XVIII, afirmando que cabe ao Estado desobstruir quem importuna os indivíduos em seu trabalho ou no usufruto do seu salário. Cabe ao *Estado mínimo* eliminar os empecilhos para o mercado e a garantia de que quem vende sua força de trabalho, receba seu salário corretamente. Isso demonstra o princípio de implementação da ideia de liberdade, onde cabe ao Estado "[...] garantir que o jogo dos interesses possa expressar-se livremente" (CASTEL, 2009, p. 232–233).

A ideologia liberal consiste na liberdade de trabalho e da iniciativa privada, onde o indivíduo está livre para "melhorar sua condição". Ou seja, a norma social é que o indivíduo possa se inscrever nessa ordem e satisfazer as suas necessidades, rompendo com a sociedade estamental totalmente, e em meados de 1779 com a lógica do Antigo Regime. Aqui o Estado assume o papel de garantir que os homens (que só possuem seu trabalho como propriedade) tenham o direito de utilizar todos os recursos de que dispõe para subsistir, onde "[...] mesmo sendo pobre, o trabalhador é rico de sua força de trabalho que basta fazer frutificar" (CASTEL, 2009, p. 236). Com isso, espera-se romper com a miséria excessiva, advinda do Antigo Regime e, nesta nova fase, se tem uma mudança nas categorias que poderão receber práticas assistenciais, o que na verdade é um marco bem presente na história das ações do Estado:

[...] O problema que se apresenta agora é o da situação da massa do povo, e impõe *uma nova organização do conjunto do trabalho*. As lições da economia, e não as inclinações do coração, levam a lançar um novo olhar sobre os desgraçados: o interesse, é claro, da coletividade nacional, e em primeiro lugar dos abastados, exige imperiosamente que se instaure uma nova política em relação às massas desfavorecidas. A assistência e seu oposto, a repressão, estão ultrapassadas enquanto posturas privilegiadas a promover no que se refere aos desafortunados (CASTEL, 2009, p. 238, grifos do autor).

Desta maneira, vê-se que há dois planos de governabilidade com questões ligadas à indigência, trabalho, mendicância e vagabundagem. Teria-se a tomada de consciência em relação à vulnerabilidade de massa, relacionada ao valor do trabalho (produtor de riqueza), o que acarreta a desvalorização das políticas tradicionais de assistência e o trabalho forçado, isolando-a numa atribuição secundária (CASTEL, 2009). Em contrapartida, se o trabalho encontra-se no centro desses problemas, "[...] porque a miséria ou a vulnerabilidade de massa decorrem, em grande parte de sua organização profundamente defeituosa, então a questão social pode ser formulada como a questão da reorganização do trabalho"(CASTEL, 2009, p. 239).

O livre acesso ao trabalho ultrapassa o caráter setorial das medidas voltadas às categorias populacionais: mendigos, vagabundos, idosos, crianças em situação de abandono, etc., onde ao concernir as populações trabalhadoras, o livre acesso ao trabalho pode ter um efeito direto sobre a vulnerabilidade de massa, particularmente sobre a condição do assalariado (CASTEL, 2009). Este é o objetivo da política geral para reforma estrutural do Antigo Regime, visando uma sociedade com livre acesso às oportunidades econômicas e usufruto das riquezas que produziram. No Antigo Regime teriam-se vagabundos, com sua passagem para o livre acesso ao trabalho (sociedade salarial) têm-se o **pauperismo**.

No momento de "oscilação" do Antigo Regime, Castel (2009) afirma que os antigos regimes não compreendem a indigência promovida, era originada de um problema de direito. Se pensava em fazer caridade, mas não em elaborar e garantir direitos para os homens pobres, onde a caridade é o socorro para os "desgraçados mais merecedores", reprimindo aqueles que não tiveram acesso ao auxílio (com o trabalho forçado) e que ficavam carentes de recursos e, até mesmo, sem trabalho, sem uma administração pública para garantir o acesso ao direito. Desta maneira, a assistência condescendente e a polícia estabelecem uma ação que separa a questão da miséria de uma reflexão sobre a cidadania, onde os pobres não eram considerados no Estado pela constituição vigente da época.

Desta maneira, o princípio simples de alcance universal seria o de que todo homem tem direito à subsistência e esta deve ser a base de toda lei para Castel (2009). Os direitos dividiriam-se em: *direito à vida* - nenhuma sociedade pode transgredir e romper com o equilíbrio social; *aplicação desse direito* - varia de acordo com o fato do homem sem subsistência trabalhar ou não; *direito para socorros* - voltado para os inaptos para o trabalho, ou seja, para os que não podem trabalhar, incapazes e domiciliados. Trabalhar em torno da indigência é algo fundamental para Castel (2009), pois ela leva ao risco de ruptura dos indivíduos com a sociabilidade primária, ou seja, com a comunidade rompendo com o vínculo social.

As transformações no final do século XVIII liberaram o acesso ao trabalho,

mas não avançaram na promoção da condição salarial. A contratualização do trabalho não atingiu o que Castel (2009) chama de "remediar a indignidade da condição de assalariado", tem-se ainda o segmento mais marginalizado que vive do crime e a condição de trabalho sub explorado, mas que com o devido incentivo pode voltar ao trabalho regulamentado. Castel (2009) chega à conclusão de que logo a linha que divide os dois segmentos (trabalhadores e indigentes) ficará mais difícil de traçar, prevendo o surgimento das **classes perigosas** que vai designar uma parte dos trabalhadores.

O Estado salarial e de direito propõe a regulamentação do trabalho como o início de uma condição salarial, que "[...] *privada de seus suportes tutelares, a condição salarial não é só vulnerável. Vai tornar-se impossível de ser vivida*" (CASTEL, 2009, p. 277, grifos do autor). Com o princípio do livre acesso ao trabalho, abre-se uma era de novas *turbulências* e *conflitos*, onde aqui, a questão social é reformulada devido a novas instabilidades que afetam o desenvolvimento econômico, considerando que o processo de industrialização leva ao pauperismo.

[...] Como encontrar um compromisso entre o mercado e o trabalho que garanta a paz social e reabsorva a desfiliação de massa criada pela industrialização? Esta questão de tornará a questão da integração da classe operária. Mas as respostas apresentadas não serão unívocas. Os regimes apoiados na iniciativa individual e na liberdade de trocas farão tudo, num primeiro momento, para manter o poder público fora dessas disputas de interesses. Uma política social sem Estado é possível: o liberalismo inventou-a. Ela implanta novas tutelas para dar lastro ao contrato, reconstruir o extrassalarial em torno da condição de assalariado (CASTEL, 2009, p. 277 – 278).

O Antigo Regime era responsável por intervenções públicas voltadas ao combate da mendicância e vagabundagem, através do apoio da realeza à organização tradicional do trabalho. Na Inglaterra a intervenção pública era pautada em um sistema de socorro que funcionava através de uma taxa obrigatória, posteriormente, o debate sobre o *poor laws* nas primeiras décadas do século XIX, se estabeleceu entre os que eram contra e os que eram a favor das leis (CASTEL, 2009). Diferentemente, na França em até 1848 não houve nenhum debate expressivo sobre a questão da indigência e do trabalho. Criticavam fortemente a noção de "caridade legal" da Inglaterra, que mantinha altos custos e conservava os pobres com suas mentalidades de assistidos (CASTEL, 2009).

Na primeira metade do século XIX há uma tomada de consciência sobre determinada miséria, que segue o desenvolvimento da produção da riqueza e evolução da civilização. Diante desse cenário, "[...] a questão social surge como uma nova despesa porque os 'novos pobres' agora estão plantados no coração da sociedade, e formam a ponte de lança de seu aparelho produtivo. Será que uma sociedade pode ficar indiferente ao risco de sua fragmentação?" (CASTEL, 2009, p. 282).

Ao falar dos miseráveis, Castel (2009) recorre a Alexis de Tocqueville, cuja tese é sobre o pauperismo a partir da comparação da realidade de Portugal e Inglaterra. Em Portugal, na sociedade pré-industrial (Antigo Regime) a pobreza em massa é explícita - pobreza integrada - e assistida através da assistência ou redes comunitárias camponesas, além da influência da Igreja Católica neste processo. Na Inglaterra, com a Revolução Industrial, se verifica um aumento da riqueza sem, porém, controlar a indigência, sendo que a pobreza é difícil de ser controlada. O pauperismo expressa a nova pobreza, ou seja, no capitalismo o pauperismo representa uma *ameaça* à ordem política e social, sendo o nome dado a *indigência*, atingindo *amplamente* as classes da população, que *cresce* conforme o aumento da produção industrial e não se constitui como um *acidente*, mas como *condição* imposta, *acarretando* na questão social (CASTEL, 2009).

Castel (2009) aponta duas características principais do pauperismo: a **primeira** afirma que, diferentemente do que se vinha apontando, a indigência ocorrer devido à ausência de trabalho, onde percebe-se que o pauperismo é fruto da nova organização do trabalho (liberado), com o processo de industrialização e nova organização do trabalho, fator permanente da insegurança social. Os trabalhadores neste contexto, não possuem a garantia de que sempre estarão empregados. Sendo assim, "[...] a indústria, que as convocou, só as faz virem quando tem necessidade e, tão logo pode prescindir delas, abandona-as sem a menor preocupação"(CASTEL, 2009, p. 285).

A instabilidade do emprego (desemprego) se dá muitas vezes, para Castel (2009) pela falta de qualificação, o que acarreta na precariedade, cujas atividades que podem ser realizadas por "qualquer um" são as que mais possuem índice de desemprego. No que se refere a vulnerabilidade dos operários, observa-se que não é um fator natural ou acidental, mas decorre das exigências, na modernidade, por produtividade. A instabilidade, ausência de qualificação e a falta de proteção do trabalho são os fatores que caracterizam a condição da classe operária no seu período nascente.

A **segunda** característica do pauperismo apresenta uma categoria inédita sobre a condição da população, composta pela miséria material e degradação moral. Essa é uma nova noção que se torna evidente com a industrialização, com uma nova condição que se evidencia, criada pela industrialização. Formas de vida das famílias operárias nos subúrbios das cidades industriais, onde prevalece nesses locais a promiscuidade, ausência de higiene, depravação dos costumes, vícios, violência, prostituição, etc. (CASTEL, 2009). Desta maneira, "o pauperismo representa, assim, uma espécie de imoralidade que se faz natureza a partir da degradação completa dos modos de vida dos operários e de sua família"(CASTEL, 2009, p. 287).

Contudo, ainda que convidem a relativizar algumas pinturas do pauperismo, essas reavaliações não são inteiramente convincentes. "Exageros" à parte, centenas de milhares de homens, de mulheres e de crianças seguramente passaram, nas primeiras concentrações industriais, até 14 ou 16

horas por dia, de quanto durou sua curta vida, por salários de miséria, totalmente entregues à arbitrariedade patronal e reduzidos à condição de máquinas de produzir lucros, rejeitadas assim que deixavam de interessar. Não há outra alternativa senão ficar igualmente impressionado com a semelhança das descrições de todos os observadores que se deram o trabalho de ir ver essas concentrações, dos "moderados"(CASTEL, 2009, p. 293).

Assim como a realidade social o é, o pauperismo é uma construção social. Antes da Revolução Industrial os vagabundos eram uma minoria em relação à *vulnerabilidade de massa* do povo trabalhador, onde "[...] tanto antes como depois da industrialização, a questão social emerge a partir da situação de populações aparentemente marginais. Apesar disso, não deixa de concernir à sociedade como um todo"(CASTEL, 2009, p. 294).

Desta forma, Castel (2009) afirma que o pauperismo o ponto de estancamento da nova questão social e uma imensa "decepção", ao representar o fracasso da esperança liberal no seu modelo em meados do século XVIII. Logo, o pauperismo representa o dado histórico do início do século XIX, em sua ruptura com o passado, refletindo o caráter mais "patente" da modernidade. Antes, o vagabundo ficava na periferia do espaço social e estava nessa condição por estar fora da ordem produtiva. No pauperismo, há manifestação do perigo de desfiliação de massa, ou seja, vários indivíduos atingidos ao mesmo tempo, marcada pelo processo de produção de riquezas.

Sob esses "exageros", um paradoxo merece atenção ainda hoje: a vontade de construir um aparelho produtivo competitivo coloca em situação de quase exclusão exatamente os que se encontram no cerne da dinâmica da modernização. A atualidade da questão do pauperismo não se deve apenas ao fato de que se pode observar, no século XIX e hoje, uma "pauperização" de algumas categorias sociais. De modo mais profundo, convida a refletir sobre as relações que existem entre as recomposições da ordem do trabalho e uma dessocialização de massa. O pauperismo é um drama que ilustra esse efeito bumerangue através do qual o equilíbrio do conjunto de uma sociedade é abalado por aquilo que parece situar-se à sua margem (CASTEL, 2009, p. 299).

Há um risco de desintegração social (1834) com um aumento da taxa de nascimento dos ilegítimos, infanticídios e crianças abandonadas. As antigas formas de caridade legal, citadas anteriormente, não asseguravam a totalidade do atendimento das situações de indigência social. Com base nisto, os planos governamentais para as classes inferiores (noções fundadoras) passam a ser: tutela, proteção, investimento em "capacidades", autoridades sociais. Sendo assim, se reconstrói novas regulações compatíveis com a liberdade e que sustenta as relações de dependência, necessárias para se manter a ordem social. O que se pretende mostrar aqui é que a teoria das capacidades é a resposta buscada para as problemáticas.

A questão social necessita de respostas pelo governo para amenizar a miséria e, segundo Castel (2009, p. 318), "toca mais ou menos" a condição do povo. Mas qual

o papel da sociedade diante do pauperismo, das suas causas e consequências e quais os meios que possuem para intervir nessa questão? Para Castel (2009) aí encontra-se toda a questão social. Trata-se da posição das classes dominantes, recusa do Estado e incapacidade das "classes inferiores" de mudar seu destino.

Diante disto, o Estado é posto num dilema: promover a ideologia moralizante do povo e atender (ou conter) os movimentos partidários da luta de classes, que são dois extremos totalmente distintos e sem possibilidade de uma relação entre si. O papel do **Estado Social** consistiria quando o povo falha ao buscar uma resolução por si só, para atender a questão social. Isto atribui um novo sentido ao social, onde o Estado, busca enfrentar o moralismo da filantropia, intermediar posições diferentes, e evitar o socialismo (CASTEL, 2009).

Castel (2009) questiona como o Estado no capitalismo liberal realizaria suas ações no poder público no âmbito social, sem haver uma intervenção direta na propriedade privada e economia, uma vez que, Castel (2009) não acredita na separação entre o liberalismo econômico e o social (como dito anteriormente, o trabalhador também passa por um processo de "libertação"), ou seja, que o Estado garanta proteções públicas sem contrapor os direitos privados. A noção de definição do que seria o coletivo, do que é o direito e o que é propriedade, e a articulação entre esses três elementos, formam a primeira base do Estado Social ou Estado-Providência (a partir de 1848), que busca ajustes mínimos e permite, ainda, demonstrar até onde a definição de Estado-Providência é ineficaz para significar as finalidades do Estado Social.

Ressalta a incapacidade das redes de regulações morais em comandar a vida das classes inferiores. O centro deste debate estaria em como o Estado pode intervir na questão social enquanto uma questão política. Desta maneira os riscos são evitáveis pelo esforço de todos e não só pelo Estado. Castel (2009) aborda o contexto de desenvolvimento da França, no final do século XIX até os anos de 1930, onde o Estado Republicano viabiliza os socorros e várias medidas de seguro social, explicitando o avanço da legislação francesa neste sentido. Ele afirma a legitimidade da intervenção do Estado em relação aos incapazes, que possuem uma desvantagem, por se tratar da população excluída do mercado (de trabalho) e de fato devem ser assistidos pelo Estado.

Em contrapartida, manifesta-se no plano da vulnerabilidade de massa que a insegurança operária representa. É o problema do estatuto da maioria dos assalariados, formulando primeiro através do pauperismo e que se perpetua através da instabilidade do emprego, do arbítrio dos patrões, dos baixos salários, da insegurança do trabalho, da miséria dos velhos trabalhadores (CASTEL, 2009, p. 370–371).

Desta forma, a miséria relaciona-se majoritariamente à problemática do trabalho, onde a partir deste reconhecimento pode-se estruturar os seguros sociais implantados

antes do fim do século XIX. Cabe à assistência atender os incapazes, enquanto o direito volta-se apenas ao trato da regulamentação das relações entre os "homens responsáveis" e o direito de socorros às populações restritas, ou seja, aqueles que já estejam realmente fora do âmbito social, o direito atenderá no intuito de reintegrá-los.

Sendo assim, "[...] o direito não deve tocar a zona de vulnerabilidade, aquela da precariedade do trabalho, das insuficiências da condição salarial. Quem não quer cair na miséria e na dependência, deve se defender por seus próprios meios"(CASTEL, 2009, p. 380). Neste caso, não seria uma responsabilidade coletiva, mas do próprio indivíduo e o Estado intervém apenas nas situações limites e atípicas (miséria) associados a condição da classe trabalhadora.

A posição social "solidarista" mobiliza o direito e redistribui os bens sociais, visando à redução das desigualdades. As tecnologias de seguros recompõe a esfera do direito, levando em conta a socialização do interesse (solidariedade que os une), pois "[...] um risco individual é 'coberto' pelo fato de que está assegurado no quadro de uma participação num grupo"(CASTEL, 2009, p. 382).

O alcance fundamental inovador desse recurso ao seguro se deve ao fato de que ele fornece uma matriz operacional que pode ser aplicada a um número quase infinito de situações. Em outros termos, o princípio da cobertura do risco não depende da natureza do risco coberto. Pode-se estar "coberto" contra o acidente, o incêndio, o granizo, ou as inundações, mas também - e sobretudo - a doença, o desemprego, a velhice, a morte podem ser assimiladas a riscos. São riscos mais ou menos prováveis, ou é mais ou menos provável que ocorram em algum momento e essas ocorrências são calculáveis. A vida social é, então, pelo menos como tendência, assimilável a um certo número de riscos (sociais). Estar coberto contra o conjunto dos riscos seria estar em segurança total (CASTEL, 2009, p. 382 – 383).

Diante disso, o papel do Estado é de assegurar mecanismos contra todos os riscos, onde alguns podem ameaçar a coesão social, solidificando o Estado como "gerente dos interesses coletivos". Um exemplo seria o acidente de trabalho, onde a sociedade pode questionar se é um fato que pode ser administrado em nome do interesse comum. Assim, o acidente de trabalho seria um exemplo de risco, no qual alguns indivíduos estão expostos e, neste caso, a solidariedade e interdependência entre as partes do todo social, torna legítimo a previsão de compensação entre elas (indenizar as famílias é um ato de justiça social).

Em face do exposto sobre a relação Estado, direito, assistência, questão social, os seguros sociais se qualificam como tecnologias universalistas e democráticas, abrindo caminho para a *sociedade segurancial* cobrindo o conjunto de riscos sociais, para que todos os assegurados ocupem uma posição semelhante no coletivo. As primeiras ações foram limitadas àquelas categorias populacionais que poderiam cair em situação de decadência (estavam ameaçadas).

[...] O risco coberto sob diferentes formas - do acidente de trabalho, da doença, da velhice carente - é, de fato, o risco de passar de uma situação vulnerável para uma situação miserável: o risco de que o acidente ou a doença rompa o equilíbrio precário do orçamento operário, que a velhice se apodere de um assalariado gasto e sem recurso etc. (CASTEL, 2009, p. 384).

O seguro assegura aquele que corre o risco de ser assistido, no qual as primeiras leis de seguro ficaram margeadas na linha divisória entre posições inferiores e posições superiores (detém a propriedade privada). No início do século XX identifica-se o cerne questão social: a maior parte dos trabalhadores serão vulneráveis e constantemente miserável, enquanto estiver privado de proteções voltadas à propriedade. A reestrutura da questão social vai consistir não em eliminar a relação trabalho-propriedade, mas em redefini-la, aproximando a propriedade privada à propriedade social, de forma que possa estar fora da propriedade privada sem deixar de ser assistido pela seguridade (CASTEL, 2009, p. 386–387). A seguridade social pautaria-se na transferência de propriedade, pela mediação do trabalho, através do Estado.

Com base nisto, Castel (2009) aborda a questão da condição salarial, a partir dos conceitos de condição proletária, condição operária e condição salarial, que são três formas de estagnação de trabalho industrial, que se mantém desde a sociedade industrial até a sociedade global. Em relação a condição operária, ver-se que tem que considerar inclinado à oposição entre capital e trabalho, entre seguridade e propriedade e da vulnerabilidade de massa. A questão social seria a tomada de consciência de que essas questões postas através da conceituação do pauperismo podem levar a decomposição. A sociedade salarial não será o "triunfo da condição salarial", pois subordina o operariado, sem esperança de que ele imponha sua liderança. A condição operária ocupa a base da escola e há também imigrantes, semi operários, semibárbaros e miseráveis. A condição operária constitui a nova relação salarial, assegurando direitos e permite uma participação maior na vida social.

A partir deste ponto, Castel (2009) irá tratar do contexto da década de 1970. A caracterização dos principais elementos da relação salarial do início da industrialização (condição proletária), consistem na renda mínima (remuneração) que só satisfaz o básico não incentivando o consumo, com ausência de garantias legais para o trabalho. O capitalismo e a relação salarial podem assumir configurações distintas na mesma formação social. Castel (2009) aponta cinco condições para transição da relação salarial (a partir do advento do fordismo):

- Primeira condição: há uma nítida separação entre os que ocupam cargos regulamentados e os inativos/semiativos, que ou são excluídos do mercado de trabalho ou integrados em cargos regulamentados. A definição moderna da condição de

assalariado consistem em quem está ocupado no mercado de trabalho e quem não está.

- Segunda condição: "[...] a fixação do trabalho em seu posto de trabalho e a racionalização do processo de trabalho no quadro de uma 'gestão do tempo exata, recortada, regulamentada'"(CASTEL, 2009, p. 425).
- Terceira condição: os operários através do salário, se tornam usuário da produção de massa (consumo operário). Esse movimento de aumento do salário, que leva o operário ao âmbito do consumo (e não mais da produção), deixa o operário na **zona de vulnerabilidade**, onde ele consome apenas o que ganhou por dia, satisfazendo suas necessidades. A vulnerabilidade estaria associada à necessidade e esta necessidade seria suprida através da liberdade para o consumo, onde o desejo de suprir sua necessidade está associada ao bem-estar.
- Quarta condição: Henry Ford afirmava que ampliar o consumo para a massa trabalhadora, os daria a possibilidade de saírem da situação de extrema miséria e insegurança. Esta condição pauta-se no acesso à propriedade social e os serviços públicos, onde o pauperismo seria um problema da sociedade industrial, e o seguro obrigatório seria a solução como rede mínima de seguridade ligada ao trabalho.
- Quinta condição: "[...] A inscrição em um direito do trabalho que reconhece o trabalhador como membro de um coletivo dotado de uma estatuto social além da dimensão puramente individual do contrato de trabalho"(CASTEL, 2009, p. 434). Com base nisto, a instituição do direito social ocorre com base no coletivo e nas necessidades.

A classe operária foi promovida a condição de assalariada. As transformações que ocorreram durante os anos de 1940 (até a década de 1970), levaram o operário a deixar de desempenhar o papel atrativo que possuía na constituição da sociedade salarial. Aqui os trabalhadores passaram a ocupar trabalhos mais braçais e menos qualificados.

A integração da maioria dos trabalhadores à lógica do salário, traça uma grande barreira em relação aos trabalhadores cuja força de trabalho é considerada marginalizada (ocupações instáveis e sazonais). Castel (2009) os denomina de trabalhadores periféricos, susceptíveis à esta conjuntura nos anos 1970 (nova sociedade). Esse grupo de trabalhadores periféricos é composto em sua maioria por mulheres, imigrantes e pessoas sem qualificação, trabalhadores mais velhos, ocupando espaços mais precários nos locais de trabalho. Não participam plenamente da sociedade salarial, pois possuem salários mais baixos (quando os possuem).

[...] Assim, no momento mesmo em que a condição operária se consolida, subsiste ou se aprofunda no seio dos trabalhadores, principalmente dos trabalhadores braçais, uma linha divisória entre grupos vulneráveis, cuja condição lembra a do antigo proletariado, e uma maioria que parece solidamente engajada num processo de ampla participação nos benefícios do progresso social e econômico (CASTEL, 2009, p. 476).

Castel (2009) afirma que os elementos expostos durante a sua obra demonstram que a questão social, da forma como se manifesta hoje, é interpretada a partir do declínio da condição salarial. Entre seus efeitos, destaca-se o da exclusão. Ainda segundo Castel (2009, p. 516) a compreensão da precarização do trabalho, possibilita o entendimento dos processos que provêm da vulnerabilidade social e produzem o desemprego. Segundo o autor, a precarização do trabalho e do desemprego, foram inseridas na atual dinâmica moderna. São as consequências das novas formas de emprego e estruturação econômica que vêm provocando o aumento das péssimas condições de vida de alguns indivíduos. Trata-se do processo de precarização do trabalho e das condições de vida dos indivíduos.

Castel (2009) faz um apontamento interessante para pensar a política, que acaba refletindo sobre o conceito de vulnerabilidade: a questão da interferência das mudanças do mundo do trabalho na atualidade, refletindo também sobre os indivíduos, que ficam “vulneráveis” e em “situação instável” em relação ao mercado de trabalho, de onde tiram seu sustento. É uma análise para além do debate ambientalista e “anti-classes”, identificando que estes são os mais atingidos pelas mudanças no mundo do trabalho.

Para Castel (2009, p. 526–527), o que se tem na conjuntura atual não é apenas a formação de uma periferia precária, mas ainda a instabilidade dos países “estáveis”. O processo de precarização avança sobre o emprego estabilizado e isto se configuraria como crescimento da vulnerabilidade de massa. Para ele, a precarização do trabalho é um processo central, ditado pelo avanço tecnológico e exigências econômicas no atual cenário societário mundial do capitalismo moderno.

Portanto, há um longo caminho a percorrer para estabelecer o sistema de relações existente entre a degradação da situação econômica e social de uma lado, e, de outro, a desestabilização dos modos de vida dos grupos que estão face a face com as turbulências atuais. Não sendo possível desenvolver o conjunto dessas posições, proponho uma imagem ideal típica desse processo de degradação interiorizada como destino, uma imagem d’Épinal às avessas. Apresenta os componentes de base do drama da condição salarial de que a vulnerabilidade voltou a ser o quinhão: uma vida, de agora em diante, “suspensa por um fio” após o desmoronamento das condições de uma integração anunciada e até mesmo celebrada antes que se realizasse (CASTEL, 2009, p. 536).

Castel (2009) aborda ainda o conceito de exclusão, que não seria uma ausência de relações sociais, mas seria relações sociais com particularidades na sociedade, o que não simbolizaria a “expulsão” de indivíduos da sociedade do capital, mas quando

suas relações são prolongadas ou não, por exemplo: trabalhadores que se tornam desempregados, jovens que não tem acesso ao emprego, ausência de educação, péssimas condições de moradia, etc. Não existiria uma divisória clara entre os excluídos e os vulneráveis (por exemplo: que ainda trabalham, mas podem ser demitidos; podem ser expulsos de sua residência; mesmo que estudem, podem não alcançar um emprego). “[...] Os “excluídos” são, na maioria das vezes, vulneráveis que estavam “por um fio” e que caíram” (CASTEL, 2009, p. 568-569).

Essa trajetória em busca do significado do conceito de vulnerabilidade em Castel (2009), bem como do conceito de risco em Beck (2011) e Giddens (1991), possibilitou compreender as perspectivas e matrizes teóricas de origem desses conceitos, para assim, problematizar os seus conteúdos e significados na PNAS/2004. A trajetória teórica que nos trouxe até aqui, demonstrou a necessidade da compreensão desses conceitos em sua origem, para assim problematizá-los e compreendê-los. Seus adensamentos teóricos levaram a serem trabalhados de forma separada, o que possibilitou avançarmos neste sentido, conforme ver-se-á a seguir na breve síntese do debate que vem sendo realizado pelos (as) pesquisadores (as) e problematizadores (as) da política de assistência social no Brasil.

3.3 Risco e vulnerabilidade social: um debate necessário

A autora Pastorini (2010) aborda o uso da categoria questão social pensada no curso das transformações sócio-econômicas e políticas, ocorridas na sociedade capitalista. Ela pontua ainda, que alguns estudiosos da temática assimilam estas mudanças a uma “nova sociedade”, apresentando novas problemáticas sociais e constituindo uma “nova questão social”. Para a autora, esta forma de tratamento da temática retira a criticidade dos fatos, pautado na desvinculação, por exemplo, da questão da pobreza no Brasil as bases de nossa formação histórica como fruto da exploração do trabalho (em um país tipicamente colonial). Ou seja, muitos determinantes desta expressão da questão social podem se repetir ao longo dos anos (como sua condicionalidade), assim como novos elementos podem surgir e agregar as determinações que se formam ao longo do tempo “[...] numa relação dialética, de continuidades e rupturas, entre passado e presente” (PASTORINI, 2010, p. 13).

Na PNAS/2004, alguns conceitos inovadores e norteadores aparecem como características dos usuários, sem uma definição dos seus conteúdos e significados. citeonlineschmidt2018enpess traz uma importante contribuição acerca do debate desses conceitos presentes na PNAS/2004, tratando sobre o debate da população usuária prevista na política, que seriam trabalhadas por indivíduos e/ou famílias, caracterizadas como em *risco e vulnerabilidade social*. Para a autora, falta a política realizar uma reflexão

sobre quem seriam esses usuários em situação de pobreza, dentro de uma sociedade de classe, cujo histórico de desigualdades sociais assola o país; sendo tal usuário caracterizado em situação de risco e/ou vulnerabilidade social, o que levaria à uma interpretação de que tais conceitos não tratam do movimento da sociedade de classes no capitalismo.

No tratamento da questão social, alguns autores apontam uma ruptura com esta categoria devido às mudanças em curso na sociedade, desconsiderando que elas seguem o curso do capital e a necessidade de recorrer aos fundamentos históricos para uma melhor compreensão. Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004 poderiam ser encarados sob esta perspectiva, uma vez que, conforme o debate inicial tratariam de “novos movimentos” na realidade, sem preocupar-se com as determinações de classe e com a originalidade da questão social.

O debate dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, enquanto características dos usuários da PNAS/2004, tem uma relação intrínseca com os determinantes da pobreza no capitalismo. Entende-se que os conceitos são utilizados na PNAS/2004 no intuito de renomear a pobreza, não realizando uma ação crítica no cerne da questão social. A discussão sobre a pobreza ainda se faz pauta nos debates das políticas sociais porque os conceitos associados aos usuários na política de assistência social, como os de *pobres, vulneráveis, necessitados, desprivilegiados*, acompanham o quadro da realidade capitalista, que não exige uma compreensão teórica da pobreza, inclusive em casos onde esta categoria é alvo de intervenção. Ou seja, embora as bases fundamentais da pobreza continuem no processo de acumulação, ela acompanha o movimento do real, assumindo elementos novos, mas que são interligados às suas bases fundamentais, seguindo o movimento da realidade social.

Pensar a condição do usuário da política de assistência social, é considerar sob a luz crítica, este debate. Alvarenga (2012, p. 27, grifos da autora) pontua que o conceito de pobreza foi redefinido na política de assistência social, sendo fundamentado “[...] **na ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco**”.

Porém, há uma ausência de problematização no documento sobre o que definiria o usuário como em situação de risco e vulnerabilidade social no cenário brasileiro, observando que estes conceitos redirecionam a problemática social ao campo do privado, cuja culpa recairia sobre o indivíduo, retirando do Estado a responsabilidade de promover políticas públicas universais para tal demanda.

Sendo assim, a caracterização dos usuários em situação de risco e vulnerabilidade social pode levar à uma interpretação acrítica e sem explorações das raízes da questão social. Entende-se ainda que utilizar estes conceitos, redireciona o debate da pobreza na política, deixando no campo do supérfluo e da emergencialidade, sem realizar um

debate na raiz da questão social. Assim sendo, o usuário seria classificado de acordo com suas condições monetárias (o que reforça ainda mais o debate do reducionismo da pobreza ao monetário), não rompendo com os estigmas construídos sobre a população usuária da política de assistência social, com o enfoque na pobreza extrema abre margem para a interpretação de que a política é destinada para os miseráveis.

Alvarenga (2012) ao investigar os autores que participaram da construção da PNAS/2004, bem como os autores que vem realizando o debate dos conceitos, afirma que a intenção dos formuladores ao utilizarem os conceitos de risco e vulnerabilidade social adjetivando os usuários, seria no intuito de romper com a ideia de pobreza e/ou de assistência para os pobres. Ainda segundo Alvarenga (2012), os conceitos remetem tanto aos usuários da assistência social, como às suas situações vividas. Schmidt (2018) problematiza a ausência de definição dos conceitos na PNAS/2004, a fim de identificar sua matriz teórica, e se de fato há a possibilidade de romper com esses estigmas utilizando os conceitos e seguindo um viés crítico. Neste sentido, Silva (2014), aponta que os conceitos no tratamento dos usuários são caracterizados da seguinte maneira pela PNAS/2004:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos, inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005, p. 33 apud SILVA, 2014, p. 69).

No trecho acima temos a caracterização das situações dos usuários, denominadas de risco e vulnerabilidade social, inclusive para classificar o serviço de proteção social, como sistema de prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais, que podem ser entendidos como decorrentes da pobreza, cuja prevenção se daria através dos incentivos às oportunidades, potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Silva (2014) aponta que a forma que os conceitos são utilizados na PNAS/2004, serve para “classificar” os usuários da política, segmentando os sujeitos, algo que não simbolizaria um avanço em relação às legislações anteriores e demonstrando o enorme desafio que a política tem que enfrentar no sentido de universalizar o acesso ao direito. Ao trazer o trabalho de Alvarenga (2012), Silva (2014) levanta alguns pontos importantes sobre os conceitos de risco e vulnerabilidade presentes na PNAS/2004, como:

- A ausência de um apontamento da direção teórica dos conceitos, considerando a diversidade dos debates de caráter político e teórico;
- A utilização dos termos deveriam superar a segmentação e a focalização, porém, definem os usuários como aqueles em situação de pobreza extrema;
- Os autores clássicos investigados possuem um debate mais conservador;
- Para os formuladores da política, os conceitos não são tratados como sinônimo de pobreza;
- Podem simbolizar uma perspectiva limitada para a PNAS/2004.

Esse conjunto de categorização de clara inspiração liberal – risco, ativos, vulnerabilidades, igualdade de oportunidades implica a prevalência do mercado na oferta de oportunidades como o “trampolim para a vida segura”. Atribui-se aos indivíduos atomizados e suas famílias a responsabilidade de se protegerem quanto aos riscos (naturais e artificiais) a partir de instrumentos de manejo de riscos ofertados pelo Estado e pela iniciativa privada. Ao mesmo tempo, tem-se a focalização das políticas e dos programas sociais de caráter massivo e de baixo custo nos segmentos pobres mais vulneráveis: indivíduos, famílias e comunidades. O propósito esperado dessas iniciativas é a *diminuição do risco*, tendo por meta prioritária a *incorporação dos segmentos pobres ao mercado* (pela via do consumo ou da venda de produtos) e menos as reais necessidades sociais de que são portadores. Nesse universo analítico, a pobreza passa a ser vista como *fracasso individual aos mecanismos do mercado*, cabendo ao Estado compensar as “falhas do mercado” e fornecer redes de proteção social aos pobres vulneráveis para lidar com o risco. Ante a necessidade de reduzir gastos sociais, recomenda-se uma estratégia política que amplie o *empoderamento dos indivíduos* e reduza a sua dependência perante as instituições estatais (IAMAMOTO, 2010, p.9; grifos da autora apud SILVA, 2014, p. 71).

Schmidt (2018) levanta outro ponto importante que seria o tratamento dos usuários em situação de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004 por apresentarem questões/problemas do âmbito individual, familiar e relacional, onde seriam exclusão pela pobreza na PNAS/2004. Para a autora, essa caracterização da condição do usuário é limitadora e não vem acompanhada do debate da realidade social em que está inserido o sujeito. Sendo assim, não trata da origem da questão social, considerando seu debate histórico.

Neste sentido, a ausência das categorias questão social e classes sociais na PNAS, ao apontar os determinantes estruturais da sociedade capitalista expressos como situações de risco e de vulnerabilidade social, revela um determinado direcionamento político para intervenção na área, pois se privilegiam ações que objetivam elevar a capacidade das famílias, o fortalecimento de vínculos, sem vislumbrar práticas que visem atuar contra as desigualdades estruturais desta sociedade (SCHMIDT, 2018, p. 4).

Alexandre (2000) aponta que para Ulrich Beck, vivemos em uma sociedade preocupada com os resultados do processo de desenvolvimento econômico e técnico, devendo a modernização (era da especulação) ser analisada com frequência, devido à instabilidade causada pela insegurança. Segundo a autora, a obra de Beck anuncia sua crítica a racionalidade científica, que passaria a determinar a racionalidade social. Alexandre (2000) aponta que de acordo com Beck a realidade social não mais manifesta-se através das classes sociais. Desta maneira, o risco (elemento imperceptível e ilimitado, produzido pelo avanço científico) aparece como orientador das condutas sociais. Não há mais uma preocupação em lidar com a sociedade da escassez, mas em construir meios de prevenção dos riscos (sociais, ambientais e individuais).

Jesus (2018) ao tratar ambos os conceitos, observa que os mesmos estão presentes em outras legislações conectadas à PNAS/2004, e que há uma indefinição de seus significados, principalmente por não haver uma concordância total entre os autores da temática. Porém, alguns pontos em comum podem ser identificados, como, ao trabalhar os conceitos de vulnerabilidade social, a autora aponta que para os autores, o mesmo abarca fatores multicausais (econômica, ambiental, social, saúde, etc.) que são responsáveis pela condição do indivíduo, bem como, trata de trabalhar em volta das suas relações familiares. A autora aponta que a utilização do conceito de vulnerabilidade social na PNAS/2004, remete à dificuldades de ordem material e relacional.

Portanto, a falta de uma definição conceitual dos termos na PNAS/2004, o que possibilita diversas interpretações e abre margem para uma visão conservadora, uma vez que, tende a responsabilizar os indivíduos pela sua condição. Sendo assim, a PNAS/2004 direciona-se a uma ação mais focalizada nos segmentos mais pauperizados, deixando de lado a universalização, que é um de seus principais fundamentos, transferindo para o usuário o cerne da questão social.

3.3.1 Críticas à propósito dos conceitos de risco e vulnerabilidade social

A fim de trazer as primeiras observações e críticas de uma pesquisadora iniciante, mergulhada na missão de expor à guisa de interpretar os conceitos de risco e vulnerabilidade social, utilizados na PNAS/2004, lembrando que o ponto de partida e de chegada seja a noção de que estes conceitos estariam incoerentes com os princípios que fundamentam a seguridade social brasileira e inviabilizariam a universalidade.

De fato, a obra de Ulrich Beck traz muitos elementos para compreender o conceito de risco nas suas mais variadas formas pelo mundo. O que se compreende ao término da leitura é que o risco seria um evento futuro, que pode vir a ser, dependendo dos acontecimentos que o permeia, como por exemplo, a perspectiva do desemprego ou

de um ataque nuclear, estes são fatos indefinidos, no sentido de que há ou não a possibilidade de ocorrer. Para estipular tal probabilidade, cabe a sociedade compreender os “sinais” ao longo do percurso que pode levar a tal fenômeno.

O fato de Beck não utilizar a noção de classe, colocando de forma igualitária a possibilidade de todos serem atingidos pelo risco é algo preocupante, ao vermos tal conceito ser utilizado em uma política (PNAS/2004) voltada para um público que vive à margem da desigualdade social e da pobreza, sendo impossível uma prevenção igualitária a todos(as). Acreditando que outro ponto de relevância na sua obra seria a apelação à medição dos riscos, como algo absolutamente calculável, é improvável que tal problemática seja mensurável, principalmente, se considerarmos a própria ideia do autor de que é algo passível de ocorrer. E mesmo que mensurada, poderia apenas os números serem responsáveis por identificar e caracterizar problemas que vem se intensificando e se “metamorfosando” desde que o Brasil passou a ser colônia?

Ao reforçar a ideia dos perigos vindos da natureza, como fruto do intenso processo de industrialização que tanto a oprimirá e que estes perigos atingem toda a população, não se pode deixar escapar a lembrança das grandes catástrofes ambientais e químicas que de fato mataram centenas de pessoas, como por exemplo, as bombas de Hiroshima e Nagasaki (Japão, 1945), a explosão de Chernobyl (Ucrânia, 1986), o rompimento da barragem de Mariana-MG (2015) e as queimadas que vem ocorrendo na Floresta Amazônica, que são de fato catástrofes ambientais de grandes impactos e passíveis de prevenção, porém, se partimos para questões micro considerando o cenário brasileiro que está em pauta nessa discussão, podemos facilmente avaliar que nos contextos de esfera municipal há um *apartheid social* que claramente impede afirmar que todos estão suscetíveis nas mesmas proporções a estes dados ambientes. Para isto lembremos dos deslizamentos de terra que atingem tanto os morros do Rio de Janeiro (RJ), quanto os da região metropolitana do Recife (PE), observemos também que as secas que atingem o sertão nordestino e que aflige os mais pobres.

A terminologia sociedade de risco designa essencialmente uma condição das sociedades contemporâneas, onde nestas sociedades crescem os riscos e potenciais de autoameaças. Porém, Beck não é cético em relação a influência que a sociedade industrial de classe tem sobre a distribuição de riscos, quando ele vai falar de desigual distribuição de risco. Os riscos possivelmente seriam desiguais neste processo de transição de uma sociedade para outra, visto que a sociedade distribui desigualmente a riqueza socialmente produzida. Todavia, essa constatação não anularia a sua tese de sociedade do fim da sociedade de classes.

Compreendendo que Beck ao falar de desigualdade na sociedade, ele demonstra que embora seja desigual, haverá uma forma de suprir esta desigualdade. Em relação aos riscos, deixa de ser riscos para todos, desde que haja prevenção e consciência dos

indivíduos para evitar esse problema. Essa via de solução adotada por Beck para resolver os problemas ou perigos da sociedade entra em total conflito com a tese de Karl Marx, por exemplo, que afirma que ou se elimina o capitalismo ou não se alcançará o fim da desigualdade. Constatou-se aqui que Beck se limita a uma atuação apenas com um sólido sistema de prevenção, cuja atuação dos indivíduos torna-se imprescindível para eliminar os riscos.

Alguns riscos (como o do desemprego) seriam enfrentados pela via de diminuição da pobreza através do emprego e do incentivo à qualificação para o emprego, isso dá mais condições ao indivíduo no enfrentamento do risco e/ou detecção do mesmo. Outra questão diferente de Karl Marx, é que Beck afirma que o risco atinge os ricos, ele diz que atinge a todos na verdade, de forma percentual. Ele reforça que a sociedade como um todo está sob ameaça e que o risco se materializa. Porém, para Marx, o único “risco” que a classe dominante pode vir a sofrer é que os trabalhadores se emancipem e parem de trabalhar em troca de uma salário.

Em relação à qualificação, Beck compactua com a necessidade de desenvolvimento das capacidades dos indivíduos (assim como Robert Castel), pois os indivíduos necessitam desse desenvolvimento para lidarem com as situações de risco, que também são desiguais entre camadas de renda e educação. Sendo uma pauta do Estado de Bem Estar, poderia se aplicar às configurações do Estado brasileiro?

Outra crítica à Beck, seria a sua afirmação de que a população não estaria empobrecida, por viverem em uma sociedade de consumo, então os riscos não atingiriam os pobres (ou pobreza extrema). Em relação à cientificidade, há um ponto que merece o devido cuidado caso ele seja levado em consideração pela política de assistência social no Brasil: a construção do conceito de risco respaldado na concepção popular. Embora seja necessário esse diálogo com a população alvo da política, é necessário tomar alguns cuidados sobre em que sentido se daria esse diálogo e qual a finalidade. Caso a abordagem se dê no sentido de observar os elementos envoltos nas situações que geram perigos (problemáticas sociais), isto pode ser um ponto positivo para entender as vivências de tal segmento. Porém, caso essa escuta seja para respaldar as ações isso pode simbolizar um possível problema, pois reproduzirá uma ação permeada de conservadorismo e senso comum.

Se Beck afirma que as transformações da sociedade na transição para a sociedade de risco leva à libertação do indivíduo, porém, essa libertação seria no sentido de o indivíduo não está destinado a um determinado grupo social, mesmo o familiar, seria o processo de intensificação da individualização. Diferentemente de Beck, Castel traz o conceito de libertação dos indivíduos vulnerabilizados, mas esta libertação seria na passagem do Antigo Regime para a Sociedade Salarial, onde os indivíduos teriam mais liberdade dentro do mercado (consumo e venda da força de trabalho), porém, o vínculo

social em Castel é algo absolutamente necessário para o indivíduo vulnerável, bem como forma de integração.

Outra crítica a Beck seria o fato que ele afirma que todos estariam passíveis diante das desigualdades sociais, onde sua individualização e intensificação se tornam inerente, porém, essa premissa de individualização da desigualdade é uma tentativa de reforçar o fim das classes sociais, reduzindo uma problemática estrutura inerente ao modelo de sociedade vigente ao âmbito micro dos fracassos pessoais, ausência de capacidades desenvolvidas pelos indivíduos.

Diferentemente de Castel, Beck afirma que o processo de libertação dos indivíduos, rebate na própria família e que essa intensificação da individualização, onde a família absorve conjuntamente muito mais problemas. Porém, para Castel, é no seio familiar que o indivíduo vulnerabilizado busca suprimir suas necessidades, sendo essa relação de fundamental importância para a questão da vulnerabilidade. Para Beck, o indivíduo isoladamente pode buscar meios de se desenvolver e, assim, combater os vários riscos que podem lhe afetar. A única semelhança entre ambos os autores neste caso, seria a responsabilização do indivíduo vulnerabilizado por tal situação e por não conseguir prover a sua própria segurança social e a responsabilização do indivíduo pela produção de futuros riscos.

A vulnerabilidade pode ser compreendida através da exposição dos indivíduos aos riscos (em suas várias formas). O estudo da vulnerabilidade social como categoria é o que aparece no pensamento de Castel, cuja vulnerabilidade estaria vinculada às metamorfoses da questão social, onde existe uma relação entre trabalho e sociabilidade. As mudanças do mundo do trabalho, que geram categorias de pessoas totalmente “excluídas” do mercado de trabalho como precarizadas, faz com que Castel as denomine como vulneráveis, pela fragilidade em que encontram-se e que, assim como Beck, seria uma das vias ao desenvolvimento das capacidades. Embora Castel avance nas suas críticas, alguns pontos importantes não foram trabalhados.

Historicamente, Castel aponta a responsabilização do indivíduo quando em situação de pobreza (mesmo que Castel não use esse termo), entre os culpados (pois possuem meios para buscar alternativas – como o próprio trabalho) e os não culpados (incapazes). No decorrer da obra, percebe-se que a noção de responsabilização continua a seguir os vulneráveis, que devem procurar saídas para garantir sua proteção com o apoio comunitário e familiar. Esta premissa desconsidera as proposições capitalistas de exploração do homem pelo homem, naturalizando o problema do vulnerável que deve ser abordado sem romper com a lógica burguesa de produção. A relação indivíduo-família é muito importante para Castel, em sua retomada histórica, ele demonstra que a família é um dos pilares no processo de resgate dos desfiliaados.

Um ponto de divergência entre Castel e Beck seria que enquanto Beck defende que

todos estão correndo perigo de serem afetados por um risco, como o da guerra; Castel alega que existem determinados grupos que são vulneráveis aos ataques das guerras mais que outros. Os conceitos poderiam até convergir, se não houvesse a alegação radical do fim das classes, para compreender que existe um segmento mais vulnerabilizado e susceptível aos possíveis riscos. Isso não quer dizer que Castel destaca a possibilidade de que a pobreza possa se generalizar, expandindo o número de indivíduos e famílias que podem ser consideradas vulneráveis, como se vê mais adiante.

Se percebe que Castel utiliza o debate do emprego, da família, da assistência como necessário, etc., porém, sem tocar nos elementos estruturantes. Embora não fale de pobreza sob os moldes de Marx, Castel avança ainda mais em seu debate em relação a Beck, ao considerar que existem grupos mais vulneráveis que outros e que são mais atingidos. Ao tratar dos trabalhadores explorados e as margens da pobreza, mesmo que ainda não tenha se consolidado a sociedade salarial, Castel utiliza a noção de carência para designar um problema estrutural, cujas pessoas estariam inseridas na problemática das expressões da questão social, mas o autor trata como inválidos e excluídos, desta maneira, essa noção mascara a realidade sociológica por traz dessa ideia.

Castel faz uma crítica à concepção de vagabundagem, pois ele afirma que seria o limite do andamento de desfiliação, pois há um aumento da precariedade da relação com o trabalho e uma fragilidade nas redes de sociabilidade, parte importante para provimento do povo do campo e cidade. Os pobres (vulneráveis) seriam necessários para manter o equilíbrio da sociedade, o que denota que o “enfrentamento” da vulnerabilidade não significa melhora na condição do indivíduo. O fato é que Castel não trata a pobreza como fruto da exploração do trabalho, mas como algo naturalizado, que com algumas medidas do Estado é passível de coexistir em sociedade, desde que não atinja o “grau de miserável”.

O que se compreende com a leitura do texto de Castel é que o indivíduo vulnerável (trabalhador/pobre), ainda não representa o nível mais agravado da situação, que seria se tornar miserável. O vulnerável seria a linha delimitadora antes da condição de miserável, onde nos países em que essa linha não está definida é porque existem muitos pobres a beira de tornarem-se miseráveis devido aos determinantes do seu país, por isso possuem número crescente de vulneráveis. A via de combate à vulnerabilidade está no trabalho. Enquanto houver precarizados e subempregados, existirá vulneráveis passíveis de viver em uma situação de miséria. O que reforça a ideia de que não se supera o capitalismo, mas se pode atenuar dentro dele as desigualdades sociais. Com o livre acesso ao trabalho, haverá mudanças no contexto social que levam à uma nova formulação da questão social.

Compreendendo que a relação empregador versus empregado (termo diferente do utilizado por Marx, por exemplo) é fundamental para entender o conceito de

vulnerabilidade em Castel, por isso ele faz um percurso histórico para melhor conceber estes elementos, que consolidam e embasam a questão social, e que refletem sobre a condição do grupo de indivíduos empregados e vulneráveis.

Com a nova organização do trabalho, têm-se a denominação do pauperismo que expressa a “nova pobreza”. A percepção que se tem é que as pessoas eram vulneráveis no Antigo Regime por questões de doença ou vagabundagem. Na sociedade salarial são vulneráveis devido aos contornos que esta assume e alguns terão mais chances de não caírem em condições miseráveis. Discordando totalmente com Castel, ao utilizar o termo “nova pobreza” entendemos que a pobreza é socialmente produzida e fruto da exploração do homem pelo capitalismo, o termo sugere que vivemos um processo de rompimento na transição de uma sociedade para outra, porém, a pobreza não poderia vir do nada, nem ser tratada de forma tão naturalizada. Ela deve ser entendida como uma construção histórica que, utilizando a própria noção de vulnerabilidade de Castel, leva a classe trabalhadora a ficar cada vez mais vulnerável às mudanças e ataques do capitalismo. A partir disto, qualquer forma de responsabilização do indivíduo sobre sua condição, mascara o opressor que é o capitalismo, por ser incapaz de haver qualquer que seja a conciliação de classes.

Castel chama a atenção para a responsabilidade da sociedade em relação a questão social, que para ele deve mudar seu destino, mas no sentido de romper com o capitalismo, de desempenhar o papel de promover o próprio bem-estar, em uma clara responsabilização do indivíduo vulnerabilizado que é afligido pela própria questão social. Isso chama a atenção, pois no que se refere ao Estado, Castel afirma que o mesmo vive uma divisão entre os movimentos sociais e a promoção da ideologia moralizante. Neste caso, há um grave risco de ampliação do conservadorismo, pois embora houvessem importantes conquistas sociais, o Estado até o dado momento não perdeu a sua face moralizadora e conservadora. Em relação a população, se considerarmos o caso do Brasil, vemos que os próprios indivíduos estão muito mais propensos a promoverem o conservadorismo em suas ações.

Embora ambos responsabilize o indivíduo, Beck vai muito mais ao extremo que Castel, que ainda aborda o conjunto de ações entre Estado, trabalhadores e empregadores no intuito de promoverem o bem estar e, pelo menos diminuir os índices de indivíduos vulnerabilizados, com a promoção do trabalho formal. É evidente que a leitura das duas obras promovem uma mesma conclusão: o indivíduo não se encontra em situação de vulnerabilidade e risco ao mesmo tempo, porque ambos são processos diferenciados, a vulnerabilidade seria uma condição mais inerente ao indivíduo no seu presente, de acordo com os determinantes sociais elencados ao longo do capítulo; o risco são em Beck ameaças projetadas no futuro e assumem uma face ampla e sem classes. Porém, a solução em ambos os casos podem ser as mesmas: **a prevenção pelo indivíduo.**

Castel também trabalha o conceito de risco social e fica claro que há uma diferença entre risco e vulnerabilidade, pois a vulnerabilidade é presente e inerente à condição do indivíduo para ele, mas o risco é provável e ainda não se concretizou. Por exemplo, o risco do desemprego existem pessoas vulneráveis a esse risco, mas ele pode não ocorrer, porém o fato dessas pessoas serem vulneráveis o Estado tem que criar meios para que elas consigam sair por si só dessa situação, mas como? Pelo desenvolvimento das capacidades para os vulneráveis. Diante disto, questiono: as pessoas em situação de pobreza extrema são vulneráveis ou já atingiram o risco? O risco seria ser miserável ou para Castel o miserável está além do risco, e nesse caso tem que tentar reintegrá-lo à sociedade?

Portanto, os conceitos utilizados como problema social na ordem do indivíduo e do individual, simbolizam uma problemática na PNAS/2004. Na política, os conceitos de risco e vulnerabilidade social relacionados à condição dos usuários. Com base nisso, questiona-se o direcionamento que estes conceitos dão as ações da PNAS/2004, bem como a possibilidade de uma contradição entre tais conceitos e o princípio da universalidade da Seguridade Social e que rege a política.

4 A INCONSISTÊNCIA TEÓRICA DOS INCONCILIÁVEIS: O USO DOS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA PNAS/2004

A discussão dos conteúdos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, considerando os seus significados e suas matrizes teóricas de pertencimento, permeia as reflexões em torno da PNAS/2004. Com base nisto, este capítulo buscou explorar os conteúdos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004 e seus significados, abrangendo o debate em torno de suas compatibilidades teóricas com relação ao princípio da universalidade.

O estudo de conceitos em uma política social, destacando a política de assistência social, é de fundamental importância pois simboliza a construção de sentidos, e carrega em si significados de suas matrizes teóricas de origem, que auxiliam na composição desta política, organiza e recorta o objeto do processo investigativo. Nessa construção é indispensável levar em consideração a dimensão histórica e ideológica, pois "[...] cada corrente teórica tem seu próprio acervo de conceitos"(MINAYO; DESLANDES; GOMES, 1994, p. 21).

[...] Desta forma, o conceito é todo processo que torna possível a descrição, a classificação e a previsão dos objetos cognoscíveis. O conceito é formado a partir de uma rede simbólica complexa (organizada de forma inteligível), relacionada à intencionalidade do sujeito em conhecer. O conceito não é meramente essência e não é simplesmente signo (MENEGETTI, 2011, p. 329).

Alvarenga (2012, p. 120), ao tratar do processo de introdução dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004, afirma que:

Os termos risco e vulnerabilidade foram introduzidos na PNAS a partir das compilações da saúde. Afora Aldaíza Sposati que foi enfática ao negar a aproximação com os teóricos da sociedade de risco, as demais entrevistadas não descartaram a possibilidade de influência destes teóricos do campo das ciências sociais. [...] A justificativa para esses termos na Assistência Social era de que estes foram requeridos para superar a atenção por segmentos, superar a focalização nos pobres, possibilitar as intervenções preventivas. No entanto, os termos que a princípio serviriam para superar todos os empecilhos da política de assistência social, acabaram por dificultar a operacionalização da Política. Isso porque, não há clareza sobre os significados deles. Risco e vulnerabilidade social não são categorias estanques, como disse Aldaíza Sposati. Complementamos: eles podem ter diferentes significados, a depender do mirante de análise que se adota.

NO intuito de investigar o uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004, buscando captar seus conteúdos e suas matrizes teóricas de pertencimento, para depois buscar se guardam uma relação de coerência e pertinência com o princípio da universalidade previsto na CF/1988, foi necessário a construção de um caminho teórico e metodológico no intuito de revelar o que Prates e Prates (2012) denomina de *fetichização de fenômenos*, consequentes de determinantes estruturais da sociedade capitalista, entendendo por ideologias que convença a população e, que segundo os autores "[...] esse ocultamento, ou a banalização do que se expressa através do imediato aparece como natural, imutável, ou seja deslocado de seu movimento histórico, do seu contexto de engendramento, como se fosse a única forma possível"(PRATES; PRATES, 2012, p. 113). Buscou-se abstrair os conceitos e elucidar os significados dos seus conteúdos, para verificar ao final se existe possibilidade de auxiliar à materialização do princípio da *universalidade* previsto na CF/1988 e orientado pela LOAS/1993.

De acordo com Mendonça (2014), a produção do conhecimento científico se dá através da realização de um conjunto de procedimentos, compostos por pesquisa e técnicas, dentre estas a pesquisa documental, buscando uma melhor apreensão da realidade. O documento contém informações que viabilizam a compreensão de como se deu o processo de determinados fenômenos. Assim sendo, a pesquisa documental busca atingir a essência das mensagens contidas no documento, e para tal captação, recorre-se à análise de conteúdo.

Após as leituras iniciais, foram elaboradas as categorias que norteiam a captação dos dados na LOAS/1993 (por ser a lei que norteia a política) e PNAS/2004 e, ainda, a forma como os conteúdos dos conceitos serão analisados, ou seja, por seções temáticas identificadas ao longo do documento, para uma melhor compreensão e busca dos significados que não foram ditos nos documentos oficiais e mostrar as concepções que fortalecem os conceitos de risco e vulnerabilidade social.

A partir da revisão bibliográfica realizada no primeiro e segundo capítulo, no intuito de captar os elementos estruturais, político e ideológicos que constituem a consolidação da política de assistência social (primeiro capítulo) e a abordagem das matrizes teóricas ao qual pertencem os conceitos de risco e vulnerabilidade social (segundo capítulo), partiu-se na busca pelos significados e matrizes teóricas dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004.

Na segunda etapa, buscou-se realizar uma pesquisa documental de natureza qualitativa para análise e tratamento dos dados, a fim de compreender e interpretar esses dados, articulando as matrizes teóricas dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004 e depois fazer a análise crítica como a última etapa desse prosseguimento metodológico, feita em três momentos interligados: ordenação, classificação e interpretação dos dados (MENDONÇA, 2014). Como fonte de informações, utilizamos

documentos públicos, disponibilizados tanto na web, quanto de forma impressa, sejam leis e políticas públicas.

Os documentos utilizados datam de 1993 (LOAS) e 2004 (PNAS), porém, o marco legal que os respaldam é do ano de 1988, com a promulgação da CF/1988. Desta maneira, os documentos listados abaixo se configurariam como o *corpus*, que para Bardin (2004) seria a soma dos documentos que serão utilizados na pesquisa para análise. O *corpus* se dividiria nas seguintes regras: exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (MENDONÇA, 2014). No caso desta pesquisa, ela foi contemplada pela regra da **pertinência**, que encontra nos documentos as informações adequadas aos objetivos que motivaram a pesquisa.

Optou-se pela análise documental, utilizando as técnicas da análise de conteúdo dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004: que materializa o conteúdo da assistência social, um requisito primordial da LOAS/1993. O *campus* do *corpus* da pesquisa, com base na regra da exaustividade foram a **lei e política pública**. Atendendo à regra da homogeneidade, tanto a LOAS/1993 (lei federal), quanto a PNAS/2004 (política pública nacional), possuem a assistência social como tema, onde a lei orgânica foi construída a partir do previsto na CF/1988 e estabelecem diretrizes a serem seguidas pela PNAS/2004.

Tabela 1 – Documentos para análise

Natureza do documento	Denominação	Ano	Propósito
<i>Lei</i>	Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)	1993 : a Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011, reescreveu a LOAS a partir da aprovação do SUAS	Delibera sobre a organização da Assistência Social
<i>Política Pública</i>	Política Nacional de Assistência Social (PNAS)	2004	Materializa as diretrizes da LOAS

Fonte: elaboração da autora, 2020.

A pretensão de utilizar os documentos oficiais dessa natureza foi de abstrair deles dados para análise, relativos aos conceitos de risco e vulnerabilidade social expressos ou subentendidos, através da *pesquisa documental*, lendo esses dados e articulando as matrizes teóricas abordadas no capítulo dois e observando os elementos norteadores, considerando o quadro ideológico, econômico e político em que a PNAS/2004 foi aprovada e redigida, apontado no capítulo um, e ficando ainda, abertos a outros elementos e articulações em relação aos conceitos. A partir disto, pode-se desvelar a posição de cada um (o que se diz e não se diz), para realizar a ponte com a consistência e compatibilidade teórica entre o uso desses conceitos e o princípio de universalidade.

Para isso, as técnicas da análise de conteúdo foram de fundamental importância na ordenação dos dados.

Este esforço se deu no intuito de captar a relação de coerência teórica entre o princípio de universalidade previsto na LOAS/1993, que normatiza e orienta a PNAS/2004, com a utilização dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, uma vez que, caso sejam contraditórias e divergentes, não há uma efetivação da universalidade. Desta maneira, o eixo central para a investigação com base nos *documentos* foram os conceitos de risco e vulnerabilidade social, suas matrizes teóricas na PNAS/2004 e o princípio da universalidade na LOAS/1993 e PNAS/2004, que fundamentam a política de assistência social e a lei orgânica.

A busca por desvelar os significados dos conceitos de risco e vulnerabilidade social e suas matrizes teóricas, exigiu um caminho árduo, mas necessário. Primeiramente, nestes documentos normativos (PNAS/2004 e LOAS/1993), buscou-se captar e abstrair dos documentos os conteúdos desses conceitos. No segundo momento, procurou-se identificar qual a matriz teórica de origem, de acordo com o debate do capítulo dois. Posteriormente, após o levantamento dos dados, foi possível abordar o campo das ideias e dos significados desses conceitos, submetendo-os a um debate crítico, de acordo com o contraponto com a articulação das suas matrizes teóricas de origem, o que está previsto na política de assistência social.

Sendo assim, problematizamos a busca pela essência da realidade social por traz dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, cujo debate surge a partir de observações realizadas em um contexto social totalmente diferente da realidade brasileira. Ou seja, a matriz teórica desses conceitos pensados em um outro contexto, passa a ser o ponto de partida da intervenção dos profissionais. Temos aqui duas tendências: 1) a falta de um debate em torno da realidade brasileira, para conhecer a origem das demandas da PNAS/2004; 2) a possível incoerência entre os conceitos. Entendemos que o conceito deve ser produzido a partir da realidade social da qual se fala, ao invés de “transferir conhecimento” e de uma matriz teórica de vários autores de outra realidade, que não daria conta da realidade brasileira.

Parte-se da preocupação com os diversos modelos de análise das mudanças ocorridas na sociedade, onde estes modelos vem assumindo especificidades na evolução do pensamento no interior de diferentes matrizes teóricas. Neste sentido, Osterne (2013, p. 75) traz uma importante reflexão:

[...] Para que o pesquisador possa estar aberto para incorporar as dimensões criativas da realidade social, tendo como perspectiva teórico-metodológica a comunicação e a interconexão entre os paradigmas, precisará estar sempre muito bem preparado, atento e atualizado no tocante aos processos de conhecimento e dos seus resultados. Do contrário poderá não saber reconhecer os limites entre a necessária abertura

teórica e o ecletismo. Se o ecletismo pode estar presente, por exemplo, na composição de uma revisão de literatura que antecede a busca do estado da arte de um tema, por outro lado, provocaria efeitos nefastos no momento da adoção de um marco teórico referencial.

A escolha do *corpus* da pesquisa [§] foi realizada devido a necessidade de abstrair os conteúdos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social da PNAS/2004, para identificar/qualificar a matriz teórica de seu pertencimento e como possibilidade de fundamentação do princípio de universalidade, diante destes conteúdos que solidificam os conceitos na política de assistência social.

A técnica para análise dos documentos foi a **análise de conteúdo**, na perspectiva de Laurence Bardin, segundo a qual consiste em um conjunto de instrumentos metodológicos, que se aplicam aos discursos, visando análise dos conteúdos, cujo ponto em comum seria a *inferência* (BARDIN, 2004).

[...] Enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois polos do rigor da objectividade e da fecundidade da subjectividade. Absolve e cauciona o investigador por esta atracção pelo escondido, o latente, o não-aparente, o potencial de inédito (do não dito), retido por qualquer mensagem (BARDIN, 2004, p. 7, grifos do autor).

A análise de conteúdo consiste em um instrumento das ciências sociais de investigação de documentos, rompendo com a falsa ideia de transparência dos fatos e com a leitura simples do real (que forja conceitos operatórios). Passou a buscar-se ir além dos significados imediatos nas comunicações, correspondendo aos seguintes objetivos: superação da incerteza e enriquecimento da leitura (BARDIN, 2004). As funções da análise de conteúdo compreende a função heurística e função de administração de prova.

Desta maneira, a análise de conteúdo é um "[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações" (BARDIN, 2004, p. 27), porém, não se trata de um instrumento simples. Os documentos investigados podem seguir por procedimentos de análise diferentes, a depender da sua natureza e complexidade. O transporte de significações também pode se dar pela via escrita, e tudo o que for escrito pode ser explorado pela análise de conteúdo, que é utilizada para extrair informações. Em relação ao estabelecimento de critérios, pautou-se nos critérios referentes as técnicas da análise de conteúdo, que trata da natureza do código (tratar da origem dos conceitos de risco e vulnerabilidade) e do suporte da mensagem (como estes conceitos aparecem na PNAS/2004).

[§] "Estando o universo demarcado (o gênero de documentos sobre os quais se pode efetuar a análise), é muitas vezes necessário proceder-se à constituição de um corpus. O corpus é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A sua constituição implica, muitas vezes, escolhas, seleções e regras" (BARDIN, 2004, p. 90, grifos do autor)

Tabela 2 – Tratamento descritivo

Documentos	Itens em que aparecem o conceito de risco social	Itens em que aparecem o conceito de vulnerabilidade social
LOAS/1993	Objetivos, entidades e organizações, organização da proteção social, ofertas da proteção social básica e especial, serviços socio-assistenciais;	Objetivos, entidades e organizações, organização da proteção social, ofertas da proteção social básica e especial, benefícios eventuais, programas de assistência social;
PNAS/2004	Análise situacional, aspectos demográficos, pessoas com deficiência, usuários, proteção social básica, proteção social especial, conceito e base de organização do SUAS, vigilância social, matricialidade sociofamiliar;	Análise situacional, aspectos demográficos, usuários, proteção social básica, proteção social especial, conceito e base de organização do SUAS, vigilância social, matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização;

Fonte: elaboração da autora, 2020.

A descrição analítica busca captar o conteúdo das mensagens, tratando as informações que estão presentes nelas. Segundo Bardin (2004) a análise de conteúdo seria, então, o estudo dos significados, cuja primeira etapa seria o tratamento descritivo. A análise de conteúdo representa uma técnica de investigação que busca interpretar as comunicações, a partir da descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo. Para isto, devem ser estabelecidas *categorias*, para segmentar a comunicação. O pesquisador demarca as unidades de codificação, que vai de acordo com o tipo de material trabalhado, por exemplo: palavras, frases, itens, minutos, etc. Pode-se ainda definir unidades de contexto (em caso de ambiguidade nos elementos), que permitem apreender os significados dos itens, dentro do seu contexto (BARDIN, 2004). Têm-se ainda a escolha dos *critérios* de classificação, de acordo com o que se procura encontrar.

Este tipo de análise, o mais generalizado e transmitido, foi cronologicamente o primeiro, podendo ser denominado *análise categorial*. Esta pretende tomar em consideração a totalidade de um texto, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou de ausência) de *itens* de sentido. Isso pode constituir um primeiro passo, obedecendo ao princípio de objectividade e racionalizando através de números e percentagem uma interpretação que, sem ela, teria de ser sujeita a aval. É o método das *categorias*, espécie de gavetas ou rubricas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivos da mensagem. É portanto um método taxonômico bem concebido para satisfazer os colecionadores preocupados em introduzir uma ordem, segundo certos critérios, na desordem aparente (BARDIN, 2004, p. 32, grifos do autor).

Como se daria essa classificação? Bardin (2004) orienta que deve ser feita levando

em consideração a função do objetivo, para deduzir dos dados e capturar nos documentos os conteúdos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, bem como a relação de coerência teórica com relação a promoção do princípio da universalidade. A análise de conteúdo não busca apenas trazer uma análise meramente descritiva, mas o que os conteúdos analisados podem indicar e conduzir as nossas ações. Desta maneira, "a intenção da análise de conteúdo é a *inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)* (BARDIN, 2004, p. 34, grifos do autor).

No caso desta pesquisa, após as assíduas leituras da LOAS/1993 e PNAS/2004, considerando os objetivos do trabalho foi possível constituir categorias para análise, seguindo a lógica do critério semântico, ou seja, dividido por categorias temáticas em torno dos conteúdos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, a fim de facilitar a captação dos conteúdos de cada conceito na política e averiguar seus significados. Após identificar os itens dos documentos em que os conceitos aparecem, foi possível organizar os dados por categorias que serviram de base para a análise: **situações sociais, usuários, ações, espaços onde expressam-se, valores, princípio da universalidade, conceitos e efetivação de direitos**. A partir deste contato com os documentos, percebeu-se a necessidade do contraponto com o princípio da universalidade, que aparece nos eixos norteadores da LOAS/1993 e PNAS/2004 (princípios, objetivos, diretrizes) com a ideia inicial de ampliação do combate à pobreza, enquanto que os conceitos, como visto na tabela 2, estariam mais relacionados as ações e caracterização dos usuários. Com isso, as técnicas da análise de conteúdo possibilitaram a representação dos dados e ainda, a partir disso, a relação com as matrizes teóricas trabalhadas no segundo capítulo.

Desta maneira, após a elaboração das categorias, foi possível captar as unidades de registro, que são os elementos extraídos e reunidos nessas categorias, seguindo por critério o tema (análise temática). As unidades de registros foram pensadas, também, a partir do capítulo um e dois, uma vez que, a captação dos dados não podem ser pensada de forma isolada do contexto em que a política foi introduzida e as matrizes teóricas de origem desses conceitos. A escolha pela análise temática se deu pelo entendimento de que atenderia melhor aos objetivos do trabalho, após a leitura dos documentos oficiais trabalhados, possibilitando a exposição dos dados selecionados por esses temas. A sua presença traz as respostas aos significados dos conteúdos dos conceitos, a partir da inferência. Para isso foram elaborados quadros/tabelas para uma melhor sistematização dessas informações, contribuindo ao debate e análise.

[...] *um conjunto de técnicas de análises das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens* (BARDIN, 2004, p. 37, grifos do autor).

Após a categorização dos dados, têm-se o aspecto inferencial ou dedução lógica, que pode responder a seguinte problemática: quais as consequências que uma afirmação pode (possivelmente) provocar? Isto se relaciona aos prováveis *efeitos* que as mensagens podem provocar. O fundamento da análise de conteúdo estaria na articulação entre a descrição e análise da superfície dos textos, e dedução dos fatores que determinam essas características (BARDIN, 2004, p. 36). Em seguida a sistematização dos dados e através do agrupamento das unidades de registro em categorias, foi possível a **análise documental**, com a interpretação dos dados (inferência), buscando fugir do campo da aparência na procura pelos conteúdo dos conceitos de risco e vulnerabilidade na PNAS/2004, almejando chegar a sua essência.

4.1 Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004: em busca de seus significados

Como vimos no capítulo dois, os conceitos de risco e vulnerabilidade social foram pensados para designar problemáticas e potenciais ameaças que afligem a sociedade. O conceito de risco social em Ulrich Beck e, em consonância com Anthony Giddens, seria um fenômeno futuro, onde a sociedade teria a responsabilidade de prevenir. Não se é questionado de onde se originaria estruturalmente esses riscos. Já o conceito de vulnerabilidade social, foi pensado por Robert Castel vinculado as metamorfoses da questão social no mundo do trabalho, que deixaria o segmento da classe trabalhadora fragilizada, ou seja, assim como a questão social, os vulneráveis são atingidos nessa transição.

Com base nisso, partiu-se em busca dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004. O recente marco regulatório da assistência social, expressa na PNAS/2004 como política vinculada a um padrão de seguridade e proteção social de direitos, incorporou os conceitos de risco e vulnerabilidade social nas políticas de assistência social sem o devido debate sobre seus significados e as matrizes teóricas de origem. Essa ausência de um debate conceitual, levou a possibilidade de falta de coerência entre esses conceitos e o princípio da universalidade que norteia a PNAS/2004. A partir dessa constatação, buscou-se os conceitos nos próprios documentos normativos, a fim de identificar os seus significados, norteados pelos debates sobre a política de assistência social no Brasil no contexto de capitalismo periférico, considerando a direção ideológica conferida a política e o debate das matrizes de origem dos conceitos de risco (Alemanha) e vulnerabilidade (França).

Couto, Yazbek e Raichelis (2017) problematizam o debate do conceito de vulnerabilidade social associado às condicionalidades da pobreza, onde a situação ao qual o usuário esteja suscetível é fruto do processo de reprodução social no capitalismo.

Sendo assim, a condição de vulnerável assim como a de pobreza, estaria relacionada às necessidades objetivas e subjetivas, não se limitando apenas ao quadro material. Há que se consolidar os conceitos de risco e vulnerabilidade social vinculados ao campo da produção das desigualdades sociais no capitalismo, e não somente os considerando como adjetivos característicos dos usuários da PNAS/2004, estando cientes de que ao se tratarem de problemáticas estruturais, as ações oferecidas por políticas sociais serão apenas de cunho paliativo e emergencial, onde aponta-se a necessidade de “[...] situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na teia constitutiva das relações sociais que caracterizam a sociedade capitalista contemporânea” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p. 70).

[...] No entanto, não ficam explicitados, no texto, quais os conceitos de vulnerabilidade e risco social e as concepções teóricas que os embasam, fator problemático para a execução do Suas, deixando, assim, possibilidades de diversas interpretações quanto ao público usuário da Política de Assistência Social (SILVA, 2014, p. 69-70).

A discussão em torno das concepções teóricas de ambos os conceitos de risco e vulnerabilidade social é trivial, uma vez que, revelam seus fundamentos e direções, que rebatem sobre a política de assistência social e os significados que esses conceitos adotam na política. Tendo em vista isso, fortalece-se o aporte teórico para que as categorias profissionais que trabalham com a PNAS/2004, incluindo os assistentes sociais, se articulem no intuito de inviabilizar que “[...] velhas ideias apareçam com nova roupagem” (ALVARENGA, 2012, p. 121 apud SILVA, 2014, p. 70).

Alvarenga (2012) ressalta que a utilização dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004 sem problematizar suas concepções teóricas de origem e seus significados dentro desta política, o que pode viabilizar uma série de interpretações (relacionadas ao conservadorismo e neoliberalismo), sem a criticidade necessária[†].

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social foram introduzidos na PNAS/2004 no 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-lhes proteção social. De acordo com Rocha (2005), há uma tendência a "crise" do pensamento social contemporâneo, devido ao movimento da realidade social seguindo o curso do capital. Compreende-se que os conceitos de risco e vulnerabilidade social foram inseridos na política de assistência social pensando nesse movimento do real, o que abriria espaço para as tendências teóricas do ecletismo ao utilizar

[†] “[...] Tem-se como pressuposto o argumento de que ao não explicitar essa origem, bem como a concepção destes termos no interior do documento, os formuladores da PNAS possibilitaram diferentes interpretações, facilitando especialmente aquela associada à perspectiva neoliberal e introduzida no bojo das ‘orientações’ disseminadas pelos organismos internacionais, visto a influência destes no campo das políticas sociais nos países periféricos” (ALVARENGA, 2012, p. 13).

conceitos de origem diversas para atuar em uma dada realidade, como se pudessem ser vinculados. A política afirma que isto se daria justamente pelo fato de o ecletismo buscar explicar a realidade social através do "[...] *consenso* entre as diferentes matrizes de conhecimento social"(ROCHA, 2005, p. 17), o que iria contra o **pluralismo** presente no Código de Ética do Serviço Social, que defende o "[...] confronto político-ideológico aberto entre as diversas correntes teórico-metodológicas"(ROCHA, 2005, p. 20). Este movimento de avanço do ecletismo seria fortalecido pelo que a autora chama de "intolerância silenciosa" de alguns profissionais, que acabam por favorecer o avanço do conservadorismo nas respostas dadas nos espaços profissionais.

Estes fatores vêm se expressando com mais intensidade sobre as políticas públicas, a fim de compreender os pressupostos que fundam os conceitos de risco e vulnerabilidade social e, portanto, que podem refletir sobre a forma como se dá a ação dos profissionais que trabalham com a PNAS/2004. Logo, buscou-se investigar os conteúdos desses conceitos, a fim de compreender seus significados na PNAS/2004. Para isso, foram coletados os seguintes dados, com base nas categorias de análise elaboradas a partir dos objetivos desta pesquisa e das consecutivas leituras da LOAS/1993, por dispor da organização da política de assistência social.

A primeira leitura da LOAS/1993 e da PNAS/2004 se deu de forma livre e intuitiva, aberta às ideias que os documentos contêm, buscando captar os conceitos para construir categorias e unidades de registro que orientaram a análise dos dados, conforme exposto na tabela 3, e os conceitos de risco e vulnerabilidade social, além do de universalidade, para ordenar, classificar e inferir os dados.

Tabela 3 – Categorias para análise de dados

Documentos normativos	Categorias para análise	N. de vezes que o conceito aparece no documento
<i>LOAS/1993</i>	Situações sociais, usuários, ações, espaços onde expressam-se, valores, relação com o princípio da universalidade, conceitos, efetivação de direitos	Risco: sete vezes; vulnerabilidade: sete vezes
<i>PNAS/2004</i>	Situações sociais, usuários, ações, espaços onde expressam-se, valores, relação com o princípio da universalidade, conceitos, efetivação de direitos	Risco: dezoito vezes; vulnerabilidade: dezessete vezes

Fonte: elaboração da autora, 2020.

Após a delimitação das categorias, foi possível identificar para exposição as unidades de registros, que aparecem na tabela abaixo.

Através da exposição temática, buscou-se abstrair o que os documentos caracteri-

Tabela 4 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993)

Categorias	Risco Social	Vulnerabilidade Social
<i>Situações sociais</i>	Carência; risco social e pessoal	Vulnerabilidade
<i>Usuários</i>	Idosos, crianças, adolescentes, famílias e indivíduos	Famílias, indivíduos
<i>Ações</i>	Prevenção, proteção social, amparo, integração ao mercado de trabalho, habilitação, reabilitação, desenvolvimento de potencialidades, aquisições, fortalecimento de vínculos, vigilância socioassistencial	Vigilância socioassistencial, capacidade autoprotetiva, prevenção, desenvolvimento de potencialidades, aquisições, fortalecimento de vínculos
<i>Espaços onde expressa-se</i>	Residencial, comunidade	Residencial, comunidade
<i>Valor</i>	--	--
<i>Princípio da universalidade</i>	--	--
<i>Conceitos</i>	Território	Território
<i>Efetivação de direitos</i>	Garantia da vida, enfrentamento das situações de violação de direitos	Enfrentamento das situações de violação de direitos

Fonte: elaboração da autora, 2020.

Tabela 5 – Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)

Categorias	Risco Social	Vulnerabilidade Social
<i>Situações sociais</i>	Dano pessoal e social possível, desemprego, precarização da condição de vida, violência, fragilização de vínculos sociais e familiares, exclusão social, identidades estigmatizadas, desvantagem por deficiência, exclusão pela pobreza, dependentes químicos, abandono, maus tratos físicos e/ou psíquico, abuso sexual, situação de rua, trabalho infantil	Desemprego, precarização da condição de vida, violência, fragilização de vínculos sociais e familiares, exclusão social, identidades estigmatizadas, desvantagem por deficiência, exclusão pela pobreza, dependentes químicos, situações de contingências, situações de perdas e danos, fragilização da identidade familiar
<i>Usuários</i>	Famílias, indivíduos, população em situação de rua, quilombolas, adolescentes em conflito com a lei	Famílias, indivíduos
<i>Ações</i>	Proteção social, prevenção, desenvolvimento de potencialidades, aquisições, fortalecimento de vínculos, serviços de apoio e sobrevivência, vigilância social	Provisão de benefícios, desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais (acolhimento, convivência), superar a condição, vigilância social
<i>Espaços onde expressa-se</i>	--	Núcleo familiar, comunidade
<i>Valor</i>	Referência afetiva, moral	Referência afetiva, moral
<i>Princípio da universalidade</i>	--	--
<i>Conceitos</i>	Território, equidade	Território
<i>Efetivação de direitos</i>	Medidas contra a violação dos direitos	Medidas contra a violação dos direitos

Fonte: elaboração da autora, 2020.

zam como situação de risco e vulnerabilidade social, onde ao chegar nesses significados dos conceitos, requereu-se algumas reflexões sobre seus conteúdos, observando as situações e público alvo que ambos os documentos relacionam aos conceitos de risco e vulnerabilidade, verificando a consistência teórica de tais conceito e se correspondem à

descrição das problemáticas sociais brasileiras.

Ao supor incoerência teórica entre os conceitos de risco e vulnerabilidade social e o princípio da universalidade, devido ao uso desses na PNAS/2004, os índices foram levantados nas tabelas, apontando todas as vezes que os conceitos aparecem na LOAS/2004 e PNAS/2004. A frequência em que aparecem junto ao conceito de universalidade é nula, porém, o conteúdo em torno do conceito de universalidade diverge com o de risco e vulnerabilidade. Para demonstrar alguns elementos retirados nos debates dos autores e também nos documentos trabalhados, buscou-se construir índices que permitem chegar aos indicadores que respaldam a interpretação dos conceitos, expostos na tabela que segue abaixo:

- Universalização dos direitos;
- Enfrentamento da pobreza;
- Risco e vulnerabilidade como sinônimos de pobreza;
- Responsabilidade da intervenção pela sociedade;
- Desenvolvimento de capacidades e potencialidades;
- Territorialidade das famílias/indivíduos;
- Tendência à focalização das ações;

Foi pontuado na tabela 4 e 5 as categorias para análise que nortearam a construção da tabela 6, a partir do levantamento de dados. Na tabela 6 e 7 pontuamos os elementos que possibilitam definir e/ou caracterizar os conceitos de risco e vulnerabilidade social na LOAS/1993 e PNAS/2004, por isso, os itens não se reproduziram na mesma quantidade de vezes em que os conceitos aparecem nos documentos (tabela 3), considerando que muitas vezes os mesmo são empregados sem serem remetido a alguma forma de conceituação, e com isso foi feito o contraponto com a matriz teórica de origem dos conceitos, trabalhados no capítulo 2.

Na LOAS/1993, a proteção social para prevenção dos *riscos sociais* tem por foco os indivíduos susceptíveis as incidências de risco, como famílias, crianças e adolescentes carentes, indivíduos com dificuldade de ter acesso ao mercado de trabalho ou que não podem mais trabalhar (idosos e pessoas com deficiências), no qual a alternativa para superação e prevenção da situação de risco se daria, principalmente, pela via monetária (benefícios sociais para os que não podem trabalhar e emprego para os que podem). Já a *vulnerabilidade social* está associada a ideia de vigilância socioassistencial, realizada por territórios, onde visa-se verificar a capacidade das famílias de se protegerem na ocorrência de vulnerabilidades. Nestes territórios, estariam localizadas as famílias

vulneráveis, identificadas por polos, onde essas famílias são vulneráveis justamente pela ausência de capacidades de proteção, marca da responsabilidade dos indivíduos em garantir o próprio bem-estar e de sua família.

Tabela 6 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993)

Conceitos	Onde aparecem	Definição do documento	Matriz teórica
<i>Risco Social</i>	1) Objetivos; 2) Organização da assistência social; 3) Proteção sociais;	1) Proteção social para a prevenção de incidência riscos, relacionados à famílias e indivíduos carentes, sem acesso ao mercado de trabalho ou impossibilitados de trabalhar; 2) Prevenção de situações de risco social através do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos; 3) Situações de risco pessoal e social ocorrem após a violação de direitos ou contingências;	1) A ideia de prevenção a incidência de riscos, relacionando ainda a família, condiz com Ulrich Beck . Já a ideia de risco relacionado a carência e ao mercado de trabalho, estaria presente em Robert Castel ; 2) A ideia de desenvolvimento de capacidades/Potencialidades na prevenção dos riscos, está presente em Ulrich Beck ; 3. A noção de violação de direito nas situações de risco, não é contemplada pelos autores;
<i>Vulnerabilidade Social</i>	1) Objetivos; 2) Organização da assistência social; 3) Programas de Assistência Social;	1) Vigilância socioassistencial, que analisa por território, a capacidade das famílias de se protegerem na ocorrência de vulnerabilidades; 2) Prevenção de situações de vulnerabilidade social através do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos; 3) Trabalho com famílias em situação de vulnerabilidade social, no intuito de prevenir o rompimento de vínculos familiares e violência, garantindo a convivência familiar e comunitária;	1) A ideia de desenvolvimento de capacidade está presente no debate de Robert Castel , assim como a ideia de “desfiliação” dos indivíduos baseado na territorialidade; 2) e 3) Robert Castel também defende a ideia de agregar indivíduos no espaço familiar e mobilizar potencialidades;

Fonte: elaboração da autora, 2020.

O documento da LOAS/1993 afirma que a assistência social possui por principais objetivos a garantia da proteção social para assegurar a vida, a redução de danos e a prevenção da incidência dos riscos. Possui por principais eixos a família, crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, em situação de carências por ausência de trabalho e integração comunitária. Em seu segundo objetivo, pauta-se na vigilância socioassistencial por território, visualizando a capacidade da família de se proteger de ocorrências de vulnerabilidade, ameaças, vitimizações e danos. E por último objetivo, a defesa dos direitos com pleno acesso para o enfrentamento da pobreza, com a garantia de mínimos sociais e promoção da universalidade.

Na organização da assistência social previsto na LOAS/1993, risco e vulnerabilidade social são pontuados como alvos de prevenção, através do desenvolvimento de

Tabela 7 – Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)

Conceitos	Onde aparecem	Definição do documento	Matriz teórica
<i>Risco Social</i>	1) Análise situacional; 2) Usuários; 3) Proteção social básica; 4) Proteção social especial;	1) Atinge o coletivo de invisíveis e as medidas devem se dar no intuito de proporcionar o menor dano pessoal e social possível; 1) Aproximação com o cotidiano da vida das pessoas, que é onde se constitui os riscos; 1) São susceptíveis aos riscos pessoais e sociais, famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade; 1) Os determinantes para exposição de famílias e indivíduos a riscos são: nos espaços urbanos, a precarização da condição de vida, aumento do desemprego e informalidade, da violência, fragilização dos vínculos sociais e familiares e produção de exclusão social; 2) Os usuários são cidadão e grupos em situação de risco e vulnerabilidade, devido a fragilidade de vínculos, identidade, exclusão pela pobreza, dependência química, violência, precarização do trabalho, desemprego; 3) Prevenção de situações de risco pelo desenvolvimento de potencialidade e aquisições, e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; 4) Na ausência ou dificuldade de cumprir a proteção básica, os vínculos tornam-se mais vulneráveis. Aqui o problema vai além das questões socioeconômicas, entrando nas questões culturais, onde as famílias em situação de risco, tem acesso a serviços de apoio e sobrevivência, inclusão em redes sociais de atendimento e solidariedade;	1) A noção de invisíveis atingidos por riscos está presente na teoria de Robert Castel . Em Ulrich Beck , afirma que embora os riscos já tenham se materializados, não se esgota nos danos, o que condiz com a ideia de trabalhar para diminuir os impactos dos danos provocados pelos riscos; 1) Ulrich Beck afirma que as mudanças no cotidiano levam a situações de risco; 1) A ideia de que famílias e indivíduos são susceptíveis aos riscos, está presente no pensamento de Ulrich Beck e Robert Castel ; 1) Robert Castel pauta-se mais na ideia do risco vinculado as mudanças no mundo do trabalho. Ulrich Beck levanta a da fragilização dos vínculos familiares e a relação com o risco, o que coincide com Robert Castel ; 3) Tanto Ulrich Beck , quanto Robert Castel confirmam que uma das vias no enfrentamento do risco social está no desenvolvimento das potencialidades; 4) Para Ulrich Beck , a ocorrência de riscos não estaria só associada aos elementos econômicos, mas há questões culturais em torno dos riscos;
<i>Vulnerabilidade Social</i>	1) Análise situacional; 2) Usuários; 3) Proteção social básica; 4) Conceito e base de organização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;	1) Atinge o coletivo de invisíveis e as medidas devem se dar no intuito de proporcionar o menor dano pessoal e social possível; 1) Aproximação com o cotidiano da vida das pessoas, que é onde se constitui os riscos; 1) A eficácia no enfrentamento da vulnerabilidade depende da capacidade de acesso de famílias e indivíduos; 1) Os determinantes para exposição de famílias e indivíduos a vulnerabilidade são: nos espaços urbanos, a precarização da condição de vida, aumento do desemprego e informalidade, da violência, fragilização dos vínculos sociais e familiares e produção de exclusão social; 2) Os usuários são cidadão e grupos em situação de risco e vulnerabilidade, devido a fragilidade de vínculos, identidade, exclusão pela pobreza, dependência química, violência, precarização do trabalho, desemprego; 3) Destina ao público que já encontra-se em situação de vulnerabilidade social, devido a pobreza, privação de renda e/ou fragilização dos vínculos; 4) A vulnerabilidade a pobreza não estaria relacionada apenas a conjuntura econômica e qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias e arranjos familiares. É de fundamental importância as famílias desenvolverem estratégias de relação entre os membros para sobreviverem;	1. A noção de invisíveis em situação de vulnerabilidade está presente na teoria de Robert Castel , bem como a ideia de que essa vulnerabilidade gesta-se no cotidiano dos indivíduos; 1) a ideia de enfrentamento por meio das capacidades não possui tanto foco em Robert Castel ; 1) e 2) Os elementos determinantes para a exposição de indivíduos e famílias a vulnerabilidade, bem como os usuários, estão em total acordo com o pensamento de Robert Castel ; 3) Robert Castel pauta-se de vulnerabilidade devido a questões ligadas ao trabalho e a falta de capacidades dos indivíduos que podem trabalhar;

Fonte: elaboração da autora, 2020.

potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Está totalmente condizente com a afirmação de Robert Castel, de que as vulnerabilidades e riscos podem ser combatidas com o esforço de todos, mas neste caso da lei, a responsabilidade maior parece recair sobre os indivíduos. Por isso, o Estado é responsável por dar os auxílios necessários para que esses usuários adquiram poder de consumo, por meio do incentivo as aquisições.

A proteção social, prevê serviços especializados para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos já foram violados ou houve outro tipo de ocorrência. Os programas de assistência social, garantiriam a convivência familiar e comunitária, tocando na ideia de solidariedade, no atendimento a situações de vulnerabilidade, porém, observa-se que essa ação não toca na questão da pobreza e exploração que esse segmento está condicionado na sociedade capitalista. Porque bastaria laços familiares fortes para superar as condições de pobreza, será uma questão que continuará em aberto.

Na PNAS/2004, na análise situacional foram destacados importantes apontamentos sobre os conceitos. A primeira questão que merece destaque é a ideia de exclusão social, defendendo a inclusão dos invisíveis, que seria uma situação social coletiva, composta por indivíduos sujeitos a riscos e vulnerabilidades sociais. As ações neste sentido devem se dar com o menor dano possível, onde o primeiro passo seria conhecer os riscos para enfrentá-los. Risco e vulnerabilidade social se constituem no cotidiano, porém, sem clareza dos seus elementos determinantes. A análise situacional aponta que a PNAS/2004 volta-se para todos que dela necessitar, abordando quem são os usuários, qual o volume deste segmento, quais as suas condições e em qual território estão situados, sendo nestes territórios que estão situados os contingentes populacionais vulneráveis. Através disto, busca-se observar e quantificar a realidade, considerando a inclusão “dos invisíveis”, que compõem uma situação social coletiva; com isso constrói-se uma visão social de proteção a partir do conhecimento dos riscos e vulnerabilidades ao qual os usuários estão sujeitos. Para isso, capta-se as diferenças sociais entre os sujeitos, que são determinantes para sua proteção e autonomia, a partir do entendimento de suas necessidades, possibilidades ou capacidades que venham a se desenvolver (PNAS, 2004).

A ideia de vulnerabilidade social na PNAS/2004 viria para que as ações tenham efeito, identificando e melhorando a capacidade protetiva das famílias, ou seja, seguindo a lógica da alternativa de superação pelo próprio indivíduo. Por que esses segmentos em risco e vulnerabilidade social, são afetados pela precarização da vida? Eles estão excluídos do mercado de trabalho ou ocupando vagas precarizadas, onde verifica-se que estes conceitos são necessários ao sistema capitalista.

As informações levantadas no documento da LOAS/1993 apontam poucos elementos para uma elaboração conceitual clara de risco e vulnerabilidade, porém, alguns

elementos elencados nas tabelas 6 e 7 colaboram para uma preliminar caracterização. Verifica-se que o eixo central para o atendimento das situações de risco e vulnerabilidade social, concentra-se no indivíduo e sua família, onde a ausência de potencialidades permite suprir suas necessidades, desencadeando as situações de risco e vulnerabilidade. O conceito de risco social estaria associado à violação de direitos dos segmentos apontados, enquanto que a vulnerabilidade teria como uma das principais situações desencadeadoras a quebra de vínculos familiares. A solução para ambos os “problemas” seria o desenvolvimento das potencialidades desses indivíduos e famílias, somado ao fortalecimento de vínculos familiares. Caberia apenas ao indivíduo superar um problema de ausência de potencialidades, cuja busca pela origem não é abordada, ou seja, se tal indivíduo não conseguir garantir sua própria segurança social e de sua família ele estaria sujeito à vulnerabilidade e risco social novamente, o que configuraria uma medida meramente paliativa, com uma atuação supérflua do Estado.

A PNAS/2004 avança em alguns elementos em torno dos conceitos em relação ao documento da LOAS/1993. Na tabela 7 pode-se verificar que tanto o conceito de risco quanto o de vulnerabilidade expressam-se no cotidiano e caracterizam situações vivenciadas por indivíduos e famílias. Porém, apenas a definição dessas situações como risco e vulnerabilidade (muitas vezes sem a devida distinção entre eles), seria uma análise supérflua e ambígua, possibilitando interpretações sem atingir a essência da questão que afeta o que a política denomina de invisíveis, ou seja, aqueles que sofrem as consequências da exploração capitalista e são esquecidos pelo Estado, mas que constituem um coletivo.

A PNAS/2004 também coloca qual o público, mais especificamente, é atingido por cada conceito. No caso do conceito de risco social, observa-se que são demandas mais específicas que podem ser prevenidas através do desenvolvimento de potencialidades (está de acordo com a LOAS/1993), aquisição monetária e serviços de acolhimento das famílias e de indivíduos que perderam o vínculo familiar. Já a vulnerabilidade, embora o público que é pré-definido pela política, possuem situações mais amplas, que causam fragilidades aos indivíduos e suas famílias cujos problemas sociais não foram atendidos, os levando à situações de risco social.

Em alguns momentos da política, os conceitos são tratados sem diferenças, como por exemplo, quando afirma que os segmentos em risco e vulnerabilidade social, são afetados pela precarização da vida, pelo desemprego, são excluídos do mercado de trabalho formal. Robert Castel levanta este debate das mudanças que levam a precarização da vida dos indivíduos que possuem (ainda) capacidade para o trabalho, que seria a via para superar a condição de vulnerável de uma massa. Porém, sabemos que o conceito de exclusão social é utilizado de forma contraditória, onde no capitalismo um indivíduo pode não estar inserido no mercado de trabalho, mas ele ocupa um papel

estratégico na manutenção do sistema e isso é um dos fatores determinantes para sua condição de pobreza, muitas vezes extrema, e que o leva a buscar a política de assistência social.

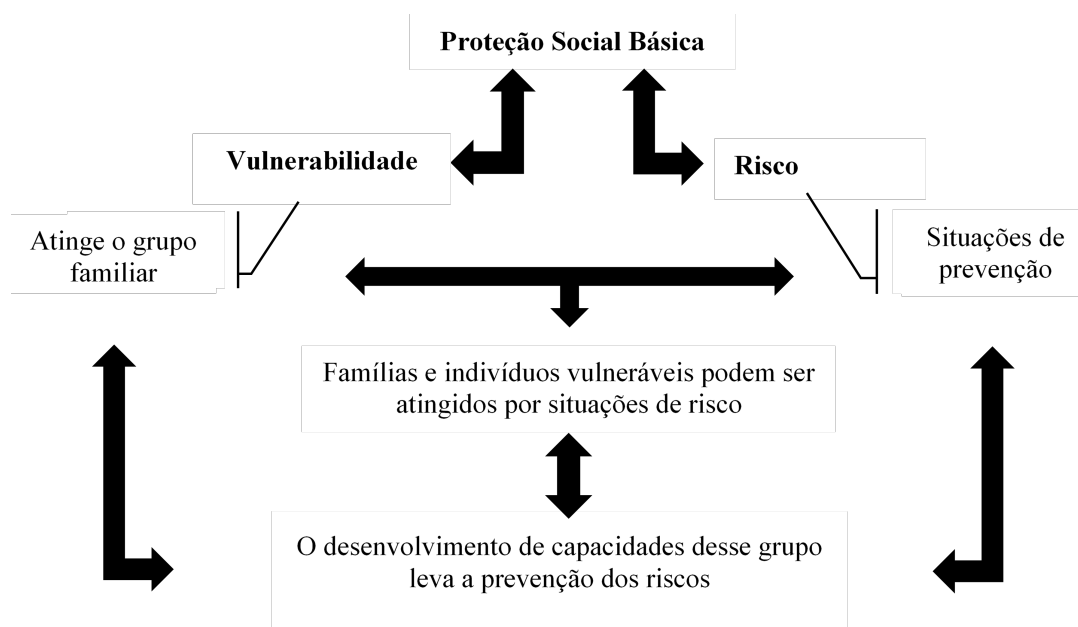
Na proteção social básica, há a indicação de prevenção das situações que indicam riscos potenciais, seguindo a mesma lógica da LOAS/1993: desenvolvimento das potencialidades e fortalecimento dos vínculos familiares. É evidente que as ações da PNAS/2004 giram em torno desses dois fatores, destacando ainda mais o papel central da família na superação em conjunto dos problemas de seus integrantes. Desta maneira, identificou-se que a prevenção dos riscos na proteção social básica seria através do trabalho com as famílias vulneráveis. Em relação a vulnerabilidade social, percebe-se que os usuários já se encontram nesta condição ao serem atendidos pela proteção social básica, porém, os serviços vem no sentido de, inicialmente, conter (cobrindo necessidades temporárias, relativas a vulnerabilidade temporária) o avanço da situação de vulnerabilidade social, para que não se agrave a uma situação de risco e violação de direitos, e também os prevenir. Um de seus objetivos consiste na prevenção das situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, ou seja, o foco estaria no indivíduo em situação de vulnerabilidade, cuja ação visa prevenir os riscos iminentes, onde o Estado daria apenas o subsídio necessário para que este indivíduo consiga se reinserir no mercado de trabalho: o eixo central para a solução de tal problemática estaria no mercado. Outro ponto para a prevenção de risco seria o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, porém, não se tem uma explicação da importância e o sentido conferido à preocupação da política com esse fortalecimento.

Em relação aos objetivos da proteção social básica para as situações de vulnerabilidade social, a PNAS/2004 define o seguinte:

[...] Destina-se à população que vive em situações de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) [1] e, ou, fragilização de vínculos afetivos [2] – relacionais e de pertencimento social (discriminação étnica, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004, p. 33).

O diagrama a seguir traz uma breve sistematização da forma como são compreendidos e utilizados os conceitos de risco e vulnerabilidade social na materialização da proteção social básica. A proteção social básica pressupõe a elaboração de serviços, programas e projetos que visam garantir a construção de vínculos de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, à exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Os benefícios eventuais, que foram tratados na LOAS/1993 têm por objetivo “[...] cobrir determinadas necessidades temporárias em razão de contingências, relativas a situações de desvantagem pessoal ou a ocorrência de incertezas que representam perdas e danos”

(PNAS, 2004, p. 34). A PNAS/2004 prevê ainda uma articulação com outras políticas, a fim de dar suporte às famílias e indivíduos, e buscar a superação das condições de vulnerabilidade e a prevenção das situações de risco social. A intervenção no grupo familiar deve dar atenção às suas singularidades e vulnerabilidades no contexto social, pois os direitos violados podem levar a situações de vulnerabilidades e riscos.



Fonte: a autora, 2020.

Já na proteção social especial, o foco seria famílias que estão com dificuldades em se organizarem e de participação social, o que as colocariam em risco social e requereriam uma ação maior do Estado. As intervenções nas situações de risco social consistiriam em estratégias de atenção à família, a fim de reestruturar o grupo familiar, elaborando novas referências morais e afetivas para a conquista da autonomia. Reconhece o grupo familiar como referência afetiva e moral, para reestruturação das redes de reciprocidade social. As situações de risco social e pessoal, alvo da proteção social especial, são: violação de direitos por abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substância psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil. Com base nesta situação, seriam esses usuários responsáveis por produzir os próprios riscos, conforme a teoria de Ulrich Beck?

Na proteção social especial à pobreza, a desigualdade social e a concentração de renda enquanto situações, revelam-se na exclusão social, que a PNAS/2004 aponta como um processo que acirra os dois primeiros fatores. Na realidade brasileira, famílias vivenciam situações que induzem à violação de direitos sofridas pelos seus membros, destacando os seguintes segmentos: crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência e situação de rua, migrantes, onde “[...] estas situações se agravam justamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de

baixa renda dos adultos” (PNAS, 2004, p. 36).

Caso haja dificuldades em se efetivar a proteção social básica, socialização e mediação, a identidade familiar fica em constante perigo, o que os torna ainda mais vulneráveis. No documento da PNAS/2004, essas famílias não são compreendidas apenas pela “pressão dos fatores socioeconômicos” e sua incessante necessidade de sobreviver. É necessário observar seu contexto cultural, averiguando a origem de sua situação de risco onde se orienta nas ações incluir essas famílias em redes sociais de atendimento e de solidariedade, bem como prover o seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência (PNAS, 2004, p. 37).

Segundo a PNAS/2004, as situações de risco social exigem uma ação em problemas específicos e/ou abrangentes no âmbito familiar, a fim de reestruturá-lo e estabelecer, segundo o documento, novas referências morais e afetivas, o que fortificaria a sua atuação em prover a própria proteção básica e à conquista da autonomia. O documento não vê essa ação como um recuo ao tradicionalismo. A política de assistência social brasileira estaria garantida através dessa ação conjunta entre sociedade e Estado, para a proteção social básica e haveria uma maior prevenção para que esses indivíduos não necessitem da proteção social especial. A proteção social especial garante o respeito à cidadania e reconhece a família como a direção afetiva e moral, que deve estabelecer a reestruturação de seus laços de reciprocidade social.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (PNAS, 2004, p. 37).

Para a política, não são apenas os determinantes econômicos que originam a vulnerabilidade e a pobreza, mas os arranjos familiares, as fragilizações de seus vínculos e os ciclos de vida das famílias, pautando-se no desenvolvimento de estratégias nos membros familiares para sobreviverem ao aumento da vulnerabilidade, devido ao grau de desigualdade social, característico da sociedade brasileira.

Os CRAS e CREAS, estão previstos na efetivação da proteção social básica e especial na PNAS/2004 e fica previsto que eles estarão inseridos nos territórios onde as situações de risco e vulnerabilidade social se manifestam. São eles que irão atender e seguir as determinações das ações para os territórios vulneráveis previsto nos documentos, e apresentam-se como equipamentos públicos em expansão nos territórios mais vulneráveis, buscando o atendimento das famílias que compõem esses espaços e buscam promover (a partir da sua aproximação enquanto instituição nesses espaços) a

participação popular. A organização dos serviços dar-se-iam em proteção social básica e especial, que atuam sobre as variadas situações de vulnerabilidade e risco.

Com base nisto, em ambos os documentos demonstra-se sua simultaneidade, principalmente no que se refere ao direcionamento dado às ações de ambos os documentos: o foco nas famílias mais vulneráveis, situando o atendimento em territórios (onde elas estão localizadas) vulnerabilizados. Essa centralidade de famílias em territórios vulneráveis chama a atenção para o debate social e histórico que norteia a questão urbana e de formação das cidades, cuja população pobre é posta longe da classe burguesa. Outro ponto seria a afirmação enquanto um avanço jurídico universal. Como foi visto anteriormente, a universalidade está presente na seguridade social como norteadora de suas ações, porém, no âmbito da política de assistência social o que se vê é que a mesma não avançou para além de uma norma escrita.

A PNAS/2004 em conformidade com o previsto na LOAS/1993, busca agregar através, inicialmente, do reconhecimento das demandas setoriais e segmentadas na sociedade brasileira, garantindo-lhes por intermédio da ação do Estado e sociedade a provisão de mínimos sociais e atendimento das necessidades básicas, e no enfrentamento das situações de risco e vulnerabilidade social, o que seria de acordo com a PNAS/2004 uma forma de enfrentar o desafio da questão social no Brasil. Dois problemas podem ser elencados aqui: 1) a questão social não se restringe a demandas setoriais e segmentadas; 2) ela não será enfrentada através da garantia de mínimos sociais.

Três vertentes são consideradas para a proteção social na construção da política de assistência social: as pessoas, suas circunstâncias e seu núcleo de apoio (família). São essas vertentes que proporcionam a aproximação com o cotidiano onde se constituem riscos e vulnerabilidades, e isto seria observado no território ao qual essas pessoas pertencem e onde a unidade sociofamiliar se constitui e se solidifica. Visa o desenvolvimento humano e social, não se restringindo apenas à provisão de necessidades ou vulnerabilidades sociais, onde o combate as situações de vulnerabilidade proporcionam o enfrentamento das possíveis incidências de riscos. A intervenção se dá em um espaço territorial determinado, por isso a política adota a perspectiva socioterritorial que seria de acordo com a PNAS/2004 o local onde se expressa o real, o cotidiano das populações, sendo o centro da ação para tornar os “invisíveis” ♦ em visíveis: população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (PNAS, 2004, p. 16).

De acordo com o artigo primeiro da LOAS/1993 que aponta a direção que a PNAS/2004 deve seguir, a assistência social se apresenta como direito e dever do Estado, sob participação da sociedade e se consolida como política não contributiva, garantindo os mínimos sociais e atendimento das necessidades básicas. Busca legitimar as demandas

♦ Termo utilizado na PNAS/2004 para definir os usuários em situação de vulnerabilidade e risco social.

sociais dos usuários, dando-lhes também protagonismo de atuação no intuito de garantir a sua sobrevivência, acolhida e convívio familiar. A centralidade da família em suas ações está relacionada a presença dos conceitos; são elas ou seus indivíduos que vivenciam situações de risco social, e direciona-se a eles o incentivo do discurso da autonomia e do protagonismos destas famílias para garantir sua sobrevivência, com o incentivo do Estado.

Percebe-se que o que se universaliza são os mínimos sociais dentro do contingente territorialmente delimitado, de acordo com a identificação de famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social, que podem levar danos à vida. Cabe a família que não conseguir prover a si mesma e atenda aos critérios buscar o atendimento. Com isso, verifica-se que o uso do conceito de vulnerabilidade está atrelado à família na PNAS/2004 e às questões que a ela permeiam, levando essas famílias vulneráveis, cuja aglomeração constitui o território vulnerável, a buscar a política de assistência social.

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social [...] Destina-se à população que vive em situações de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminação etária, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004, p. 33).

Um ponto que é condizente com a teoria de Ulrich Beck e Robert Castel seria ao tratar da vigilância social, no intuito de construir indicadores para mensurar no território as situações de risco e vulnerabilidades sociais. Essas situações só podem receber a devida intervenção a partir desta constatação, para atuar sobre as situações de vulnerabilidade de famílias e indivíduos, reforçando que a superação depende mais dos membros do que dá questão econômica.

Em relação as matrizes teóricas, alguns pontos abordados merecem destaques para entender os dados levantados. Em Ulrich Beck, vimos a defesa de uma nova era, a era dos perigos, com o fim das diferenças que separam os indivíduos em classes,

onde oferece as pessoas a partir dos seus esforços e escolhas. Aqui ter-se-ia o primeiro antagonismo com a PNAS/2004, mas o primeiro ponto que prevalece na política: o fim das classes, a capacidade dos indivíduos de proverem a si mesmos. Fica claro que a PNAS/2004 compreende no início do seu documento que os invisíveis, excluídos do mercado, formam um conjunto de pessoas que encontram-se em risco e vulnerabilidade social, o que não condiz com a premissa de Ulrich Beck, que afirma que na sociedade de risco todos seriam afligidos pelos riscos em curso.

Outro ponto interessante é que Ulrich Beck também defende que as problemáticas que levam a situações de risco não estão vinculadas apenas a miséria e escassez, assim como a PNAS/2004 defende que estaria as situações de risco vinculam-se muito mais a noção da falta de organização familiar e não desenvolvimento de suas potencialidades. Ulrich Beck defende que os riscos reconhecidos levam a prevenção com a reorganização do poder e responsabilidade, o que está totalmente de acordo com a PNAS/2004, onde a responsabilidade recai sobre o indivíduo, cabendo ao Estado dar o devido suporte. Na sociedade dos riscos, o passado não possui força determinante em relação ao presente, bem como os riscos não se esgotam nos danos que já ocorreram, pois podem exprimir-se no futuro, em uma extensão do dano previsível no presente.

Assim, se incentivaria as possibilidades e capacidades dos indivíduos em lidarem com o risco, que pode se manifestar de forma desigual, de acordo com Beck, entre camadas de renda e educação, onde quem não possuía uma renda aceitável pode ficar vulnerável aos riscos em relação aos demais. As mudanças nos espaços familiares e culturais também geram inseguranças, com uma visível mudança no perfil das famílias, que leva a ampliação das individualizações, que atinge negativamente o seio familiar. Porém, em uma passagem Ulrich Beck aponta que mesmo que o indivíduo pertença a esse núcleo familiar ele se constitui como unidade reprodutiva social, ou seja, assegura a si mesmo no mercado, o que não estaria de acordo com a PNAS/2004, que aponta a necessidade da família para resolver as problemáticas em torno dos riscos sociais.

Robert Castel indica que as mudanças no mundo do salário com o desemprego em massa têm reflexos sobre as relações sociais, que levaria a fragilidades e incertezas para os inempregáveis ou empregados de forma precária, o que consolidaria uma estrita relação com a vulnerabilidade. A teoria de Robert Castel avança muito mais que a própria PNAS/2004, ao abordar a questão social e os vulneráveis. Aqui, ter-se-ia a divisão entre as pessoas que não possui mais condição de trabalhar (inválidos), que estariam fora do mercado não por culpa deles, mas das circunstâncias; e os indigentes válidos, que são os indivíduos fora do mercado de trabalho, mas que ainda podem ser inseridos. Assim como na PNAS/2004, esses vulneráveis não podem mais suprir suas necessidades básicas, e a saída para os indigentes válidos deve ser o incentivo para que se tornem autossuficientes.

Outra questão em comum com a PNAS/2004, seria a defesa de um sistema que liga os membros de um grupo familiar, vizinhos, trabalho, etc, que pertencem a esse ciclo, possuem obrigações em relação a ele, reproduzem tradições e costumes. Na abordagem em torno dos fracassos, a ideia é de que se mobilize potencialidades e agregue os indivíduos a esses ciclos familiares. Robert Castel defende que a condição de assalariado não eliminaria a exploração, mas melhoraria a condição de vida dos vulneráveis, o que até certo ponto condiz com a ideia da PNAS/2004 de integração ao mercado.

Robert Castel avança na ideia do empobrecimento da classe trabalhadora com as mudanças no mundo do trabalho que levaram as metamorfoses da questão social, o que para a PNAS/2004 não seria apenas o ponto fundamental para a consolidação das situações de vulnerabilidade. Em relação aos riscos na obra de Robert Castel, podemos destacar aqui que o autor também os visualiza como um evento que pode vir a acontecer, onde o indivíduo em situação de vulnerabilidade pode sair de uma condição de pobreza (que daria para conviver), para uma situação grave, que viole seus direitos e ameace a sua sobrevivência; e isto se daria na ausência do Estado em atuar com as pessoas que não trabalham e os precarizados. As vulnerabilidades seriam, então, frutos das exigências da modernidade e da produtividade, e não um evento natural, ou seja, está associada as inseguranças no mundo do trabalho e se consolida como o limite entre o risco e a segurança.

Nas descrições dos dados da LOAS/1993 e PNAS/2004, distinguiu-se como unidades comparáveis de categorização: o **provimento de mínimos sociais**, para atender as necessidades básicas dos indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social e a **ação conjunta do Estado e sociedade**, no provimento do bem estar. Nos objetivos foi possível indicar como unidades em destaque: a **proteção social e a garantia de mínimos sociais**, no enfrentamento da pobreza para pessoas que estejam em situação como de vulnerabilidade e risco social, **universalização dos direitos e desigualdades socioterritoriais**. Quanto aos princípios, captou-se como unidades: a universalização dos direitos sociais, respeito a dignidade, autonomia e direitos dos cidadãos, igualdade no atendimento e divulgação dos benefícios. E nas diretrizes de ambos os documentos, a descentralização político-administrativa, a participação popular e a “primazia” da responsabilidade estatal, que embora não apareçam os conceitos nestes itens, eles norteiam as ações que devem conferir no combate e prevenção dessas situações, para remeter à condição do usuário, porém, sem uma descrição de sua origem e debate conceitual necessário. Verifica-se que a política deixa subentendido diferenças entre os conceitos e também elementos semelhantes.

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social não aparecem nos eixos norteadores da LOAS/1993, mas no que se refere ao usuário, definindo sua condição devido à perda

ou fragilização dos vínculos familiares e comunitários, perda da identidade, exclusão pela pobreza e/ou pela não inserção (ou inserção precarizada) no mercado de trabalho. Inicialmente se incentiva as potencialidades desses indivíduos e famílias, a fim de superar sua condição, sob o auxílio do Estado. Desta forma, quando a PNAS/2004 incorpora o conceito de risco social que está na fonte de uma determinada perspectiva, termina levando à uma posição até contrária ao projeto para a assistência social. Porém, a própria divisão que a política faz entre os pobres mostra o seu lado fragmentário, mas nem de longe se compara à igualar a classe trabalhadora mais pobre, em relação à classe que detém a riqueza, afirmando haver apenas um grupo mais atingido que o outro, ignorando todas as formas de exploração do homem pelo homem e apropriação da riqueza socialmente produzida por poucos.

Considerando o debate teórico de Ulrich Beck exposto no capítulo anterior, percebe-se que para ele a desigualdade pode ser suprida, diminuindo os riscos para todos, a partir das seguintes medidas: prevenção e conscientização dos indivíduos, para que estes evitem tal problemática. Com base nisto, se questiona como tal conceito pode ser coerente ao ser incorporado na PNAS/2004, tanto quanto uma ação do Estado (em contraste com a conscientização do indivíduo, que recai na ideia de responsabilização), como pela própria política dedicar-se às pessoas em situação de pobreza extrema (o que conflitaria com a generalização e anulação de classes).

Conforme a teoria de Ulrich Beck, o dano seria uma forma de materialização do risco, mas se o risco atingir a todos e estes sofrerem com os impactos do seu dano, então não é um grupo vulnerável que será atingido por esse risco. Com base nisto, como poderia a PNAS/2004 contornar um dano a todos os indivíduos que necessitarem? Ulrich Beck não acredita que o passado pode ser determinante no presente, porém, o presente não seria suficiente para determinar e identificar uma problemática que pode se manifestar gradativamente. Outra questão delicada é a pobreza, como abordar o fim da sociedade de classes sem uma menção à pobreza. Apesar que o conceito foi pensado no contexto da Alemanha, onde a desigualdade não é tão acentuada, seria inviável e incoerente utilizar tal conceito como orientador das políticas sociais brasileiras, particularmente a da assistência social, considerando o nosso quadro sócio histórico de país periférico.

Com relação ao desenvolvimento das capacidades e potencialidades dos indivíduos, proposto na PNAS/2004, verifica-se que tal debate está em consonância com Ulrich Beck e Robert Castel, que afirmam que ao proporcionar qualificação para o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, seria o caminho para superar situações de risco e vulnerabilidade. Obviamente que a qualificação torna um ponto positivo nos atuais moldes do mundo do trabalho, e o indivíduo pode ter mais chances de manter seu emprego, porém, mesmo diante disto, ao longo da década há um crescente

empobrecimento da classe trabalhadora que atinge à todos de forma desequilibrada bem como um ataque aos direitos que fragiliza qualquer proteção que o indivíduo possa vir a construir. Assim, é pouco provável que a via pelo fim do desemprego, como exemplo de risco social, venha a ser o da qualificação, através do incentivo às capacidades, e no caso da PNAS/2004, à política com seus critérios de acesso suficientes para suprimir o risco.

Isto implicaria no debate da política de assistência social brasileira, porque por exemplo, ao utilizar o conceito de risco a política defende que os pobres menos qualificados vão sofrer mais impactos, então deve-se investir em qualificação para diminuir os impactos do processo de desenvolvimento industrial, pois caso não seja esse o intuito, a PNAS/2004 entraria em plena contradição com o conceito, ou vice-versa. Esse tipo de ação viria a minimizar os danos e não erradicar. Minimiza-se o risco de pobreza, o risco de morrer, por exemplo, mas não interfere no cerne da questão, pois é incapaz de apresentar uma proposta que atue nesse sentido.

Compreendendo que os problemas sociais são socialmente e historicamente construídos, ou seja, embora vivamos uma situação atual de pobreza, ela é fundamentada por elementos estruturantes da condição histórica que se construiu o Brasil, e mesmo que tenhamos perspectivas negativas sobre o agravamento dessa expressão da questão social, ela já se materializa e tais agravamentos se daria justamente pelo movimento da realidade social. Em relação ao conceito de vulnerabilidade tratado em Robert Castel trabalhado no capítulo dois, percebe-se que o mesmo compreende a vulnerabilidade mediante a exposição dos indivíduos aos riscos, em um contexto de mudanças no mundo do trabalho, que levam à constituição de categorias de pessoas excluídas. Diferentemente de Castel, a matriz teórica marxista de pensamento trabalha com a ideia de que não existem excluídos no modo de produção capitalista, o que se tem é a superpopulação relativa necessária para manter a ordem do capital (exploração sobre o trabalhador).

Nos critérios para acesso na política de assistência social, identificou-se que Robert Castel levanta esse debate, ao afirmar que existem grupos mais vulneráveis, dentre os vulneráveis, porém, sem realizar um debate sobre as circunstâncias que levam a esse agravamento da vulnerabilidade de um grupo perante os outros. Embora seja de outro contexto, esse ponto seria muito passível de se relacionar à PNAS/2004, pois se considera que um grupo esteja em situação mais vulnerável que o outro, por isso se estabelecem critérios de acesso, que são limitantes e que definem quem estaria dentro do segmento que a CF/1988 define como "de quem dela necessitar". Outro ponto identificado em Robert Castel e que tem sido alvo de debates sobre a política de assistência social, seria a responsabilização dos indivíduos, que embora isto tenha se dado há muito tempo atrás como vimos anteriormente no capítulo dois, a análise da PNAS/2004 aponta como o Estado vem recorrendo à família para assumir as suas responsabilidades. Robert Castel contribui ainda para apontar que esta é uma prática

utilizada desde a época da caridade e que vem se reformulando ao longo dos anos.

A responsabilização do indivíduo vulnerabilizado, demonstra uma possível relação com o conservadorismo, como pode ser identificado na noção de moral e afeição na PNAS/2004, coincidindo com a ideia de Robert Castel. A PNAS/2004 assume esse contra ponto, pois é uma política de Estado e defende a participação popular. Enquanto essa participação for no sentido de ampliar o espaço democrático, as chances de conscientização serão promissoras, mas se permitir a reprodução do discurso moralizador dos usuários, retrocederemos de forma devastadora para os direitos sociais.

Com base nessa discussão, verifica-se que o elemento para compreender a impossibilidade teórica de coexistência entre os conceitos de risco e vulnerabilidade social e o princípio da universalidade, está no argumento de que a política é efetivada com base em critérios que selecionam quem pode ou não ser atendido, e estes critérios tem por central característica que esses indivíduos encontrem-se em situação de risco e vulnerabilidade social, ou seja, estes conceitos assumem na política de assistência social um viés diferenciado, que impossibilita a garantia do princípio da universalidade.

Sendo assim, foi possível compreender com a leitura dos documentos de natureza legislativa, que a LOAS/1993 é a estrutura política que regulamenta o previsto para a Assistência Social na CF/1988 e rege as políticas sociais nesse âmbito. Considerando seus princípios, o eixo central estaria na universalidade do acesso ao direito, visando o enfrentamento a pobreza. Observa-se que os conceitos de risco e vulnerabilidade social seriam sinônimos de pobreza, pois sendo os alvos de intervenção dos objetivos da LOAS/1993, são tratados como a própria pobreza que aflige indivíduos e suas famílias, precisando de uma ação conjunta entre Estado e sociedade sobre tal problemática.

A LOAS/1993 aponta os avanços no âmbito do direito, com a ampliação do papel do Estado para a universalização do acesso pelos indivíduos e famílias. Há controvérsias nesta noção, pois a mesma agrega a sociedade neste processo, não só como usuários, mas como aqueles que atendem às demandas de alguma forma. Isto fica claro no incentivo ao desenvolvimento das capacidades, para que as famílias provenham a si mesmas, sem o auxílio do Estado, não superando ou avançando no sentido das demandas estruturais.

Em vista disso, a PNAS/2004 implementa as diretrizes da LOAS/1993 com a elaboração de ações de acordo com o previsto na CF/1988. Um dos principais eixos da PNAS/2004, é o fato de trabalhar as necessidades sociais considerando seu território de origem de indivíduos e suas famílias usuárias da política, planejando soluções para o desenvolvimento das suas potencialidades. Considerando que os conceitos de risco e vulnerabilidade social constituem-se como um dos elementos da base de organização da política, verifica-se que o uso de tais conceitos não respondem às demandas da realidade brasileira, pois foram pensados originalmente para explicar as mudanças em curso no capitalismo europeu, no qual a forma como a desigualdade social se manifesta é diferente

dos países periféricos, por não ser tão acentuada, estes conceitos foram apropriados sem uma definição ou esclarecimento sobre a ótica que foram pensados no documento para definir as situações vividas pelos usuários da política de assistência social brasileira. Por isso, e baseado nas leituras dos autores que tratam originalmente dos conceitos, observa-se não ser possível garantir o princípio da universalidade (que rege os objetivos da PNAS/2004), pois a noção desses autores sobre os conceitos, aponta como tendência à focalização das ações.

4.2 O princípio da universalidade na PNAS/2004

Ao longo deste trabalho foi possível visualizar a dubiedade por traz das políticas sociais brasileira, em destaque neste estudo a política de assistência social devido as contradições históricas abordadas ao longo dos capítulos e que conferem uma funcionalidade à política, embora não anule os avanços que representa como uma conquista dos movimentos sociais desde meados da década de 1980. Os documentos que descrevem suas ações apontam para presença de premissas favoráveis aos ditames do capital, que nem sempre seriam pertinentes à maior parte da população.

A Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em dezembro de 1993, como política social pública, a assistência social inicia seu trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS cria uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido como campo do Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social (PNAS, 2004, p. 31).

Considerando que todos os conceitos aparecem como elementos que estrutura a LOAS/1993 e a PNAS/2004, dando fundamento e consistência teórica, espera-se que a utilização desses conceitos de risco e vulnerabilidade social, contribuam para a implementação do princípio da universalidade que orienta a política. Diante desta lógica, Balera (1989) afirma que todos podem apresentar alguma necessidade social que está resguardado pelo tripé da seguridade, por isso a proteção deve estender-se a todos. E para que isso seja garantido, se implementa a universalidade que é a igual proteção a todos com base no princípio da isonomia e a garantia de que a seguridade social que efetiva os objetivos de justiça social e bem-estar. Assim, o princípio da universalidade contido na PNAS/2004, assume duas dimensões:

1. Universalidade de cobertura: relacionada a situações de necessidade e todos os casos que podem gerar necessidades sociais, que estão cobertos pela seguridade social (BALERA, 1989).

2. Refere-se aos sujeitos protegidos, onde todos as pessoas tem direito a proteção social, cabendo a universalidade abranger sujeitos e objetos protetores (BALERA, 1989).

Com a implantação da seguridade social na CF/1988, a assistência social passa a ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado sob parceria da sociedade. Após este marco, têm-se a constituição dos documentos oficiais que poriam em prática as ações previstas pela CF/1988 para a assistência social. É diante deste contexto, considerando o cenário econômico e político que se instaurava no Brasil, que expandiu-se as propostas de combate à pobreza seguido de orientações das agendas internacionais. Mauriel (2010) aponta que viu-se aqui um ambiente de desresponsabilidade do Estado frente ao combate da questão social e que desde a aprovação da LOAS/1993, implanta-se um período contraditório para a assistência social.

A definição de seguridade social impressa no artigo 1941 revela sua semelhança com o modelo Beveridge. Os dois princípios contidos no famoso relatório que deu origem à reforma do sistema de proteção social no Reino Unido, em 1946 (e que influenciou decisivamente a implantação do Welfare State no mundo desenvolvido), ali estão enunciados: a integração das políticas destinadas a assegurar direitos sociais e o caráter universalista do provimento dos mesmos. Nem um nem outro conheceu existência efetiva em solo brasileiro (VIANNA, 2008, p. 1).

Para Vianna (2008), a constituição cidadã trouxe mudanças importantes para a proteção social brasileira, com destaque a implementação da Seguridade Social que promoveria progresso para o Estado de bem-estar no Brasil. Porém, quando as políticas sociais foram formuladas e implementadas, houve uma mudança ou redefinição na sua direção ideológica. A diminuição dos debates sobre os princípios implícitos na seguridade social afetam o princípio da universalidade, pois a sua noção não foi “modificada” para uma nova noção da proteção social, mantendo-se a mesma ideia prevista na CF/1988. Na lei, a noção do princípio de universalidade permanece o mesmo, mas “na prática” verifica-se que a política de assistência social volta-se cada vez a focalização para as ações.

Segundo Vianna (2008, p. 7), no Brasil “[...] a concepção que se afirmou, nos anos subsequentes, foi a de que a universalidade da política social como fórmula de compatibilização entre igualdade e liberdade, não tinha a ver apenas com a redução da pobreza. Tinha a ver sobretudo com a expansão substantiva da cidadania”. Foi essa a concepção que firmou-se fortemente, onde a noção de liberdade e igualdade se compatibilizam com a de cidadania, por meio das políticas sociais universais. Ela inspirou o Brasil na década de 1980, no movimento pela universalização da política social e democratização no país que levou a CF/1988.

A concorrente mais nítida e antiga é a mais óbvia. Fundamenta-se no suposto de que a política social como via de efetivação de direitos substantivos e universais não logra conciliar liberdade e igualdade porque obsta a liberdade, reduz o espaço do livre-arbítrio, produzindo uma falsa (ou ameaçadora) igualdade. A política social, portanto, deve ser concebida como alívio ou como compensação pelos prejuízos que a desigualdade, inevitavelmente, causa a alguns. Ou seja, estritamente focalizada – saúde pública para os pobres, educação gratuita para quem precisa, medidas assistenciais com alvos delimitados, enfim. Essa é a concepção liberal por excelência, “minimalista”, na qual a noção de igualdade guarda as características básicas com que foi formulada desde o século XVI (igualdade formal e abstrata) ainda que atualizada ao século XX (e ao XXI) - na arena política pelo voto universal e, no mundo da vida, pelas dotações seletivas aos necessitados (VIANNA, 2008, p. 8).

E porque retomar esse debate? As leituras dos textos de Mauriel (2010) e Vianna (2008) chamam atenção para o acirramento da contradição entre o princípio de universalidade (previsto na CF/1988 e aclamado pelos movimentos sociais) e o de focalização no combate à pobreza (que ganha força a partir da década de 1990). Um aspecto resultante desse processo seria a diminuição (considerável) do debate dos princípios constitucionais subjacentes às políticas sociais, onde estes princípios segundo Mauriel (2010, p. 174) não tinham como objetivo principal o combate da pobreza, mas assegurar direitos universais dos mesmos, havendo conforme a autora, uma redução do debate sobre a seguridade social, principalmente no que se refere à universalidade.

Werneck Vianna (2008) observa que o sistema de proteção social brasileiro continua universal do ponto de vista do marco legal, mas que tal concepção não conhece existência real, pois o que se verifica é uma crescente tendência de que política social é algum tipo de ação voltada para os pobres ou “excluídos” e, por isso, deve ser focalizada. Diante de tal assertiva, as controvérsias entre universal e focalizado não se resumem a escolhas que governantes fazem diante de recursos parcos e demandas cada vez maiores, nem representam apenas divergências ideológicas, são expressões de concepções teóricas distintas (MAURIEL, 2010, p. 174).

Considerando os pontos elencados, parte-se do questionamento de porque se introduz princípios em documentos, que não encontram respaldo na prática para serem efetivados. Segundo Raniere (2003), a universalidade é uma categoria estruturante de elementos que isoladamente não conferem algum sentido, os estruturando em um universo “multiverso articulado”, passando esses elementos a possuírem valor, ao serem organizados no universo com sentido, produzidos a partir da consciência, pois o homem possui capacidade de realizar as generalizações e executar ações para suprir suas necessidades.

Universalidade significando que pode ser acessado por todos os cidadãos que dele necessitem, independentemente do território onde vivem, e sob a diretriz ética de ser portador do direito à proteção social. Alçar

a universalidade para além do respeito ao princípio ético significa ter capacidade concreta de proporcionar resposta institucional expressa por meio da instalação de infraestrutura de dispositivos de atenção e de qualidade técnica de ação (SPOSATI, 2009, p. 42—43, grifos da autora).

Com base na concepção liberal revisitada, os sistemas universais possuem o papel de conciliar igualdade e liberdade e, com isso, esses sistemas e o primado da seletividade podem conviver juntos, em um processo natural e recomendado por essa corrente ideológica, onde políticas sociais universais e focalizadas coexistem visando uma ação pública que amplie as oportunidades para que todos "caminhem com suas pernas" (VIANNA, 2008, p. 9). Porém, o debate social crítico discorda desta noção afirmando haver uma completa muralha entre ambas as formas de políticas sociais, pois "[...] essa ilusão de compatibilizar igualdade e liberdade [...] foi desmistificada por Marx, com sarcasmo, há mais de cem anos: o mundo que imagina se circunscreve à esfera da circulação de mercadorias, onde 'só reinam a liberdade, a igualdade, a propriedade e Bentham'" (VIANNA, 2008, p. 21). [¶]

A universalidade é a categoria que estrutura o que em princípio é, aparentemente, destituído de sentido, transformando esse não-sentido, esse multiverso inicial, num multiverso articulado. Precisamente, ela é a passagem do multiverso sem valor ao universo, o mundo que se apresenta de forma generalizada, porém, organizada, com sentido. E esse mundo fala à consciência, na medida em que ele é, de certa forma, produto dela própria, posto que somente a consciência tem a capacidade de generalizar e abstrair (RANIERE, 2003, p. 18).

Em que está ideia se aplica à universalidade presente na PNAS/2004? A generalização do problema seria vinculada à generalização dos problemas sociais vividos na sociedade brasileira, cuja intensificação apontou para a necessidade da intervenção do Estado, ou seja: a consciência da problemática leva a população a se rebelar (que foi o que levou a CF/1988), levando o Estado a dar suas respostas que podem enveredar pelos ideários exigidos pelo capital ou não. Daí o direito social à assistência social articula respostas às necessidades sociais da população, e a universalidade organiza de forma ampliada, pregando que todos possam ter acesso ao direito. Desta maneira, o universal expressa sinteticamente e de forma abstrata o caráter das unidades que o compõem, resultantes do processo de generalização (visa purificar a complexidade do processo anterior), cujas unidades pré-ideadas são denominadas de uno (RANIERE, 2003).

[¶] "Como cara ou como coroa, a unanimidade expressa o empobrecimento dos debates sobre a questão social e sobre as formas de enfrentá-la. No Brasil, atualmente, a nítida ausência de alternativas quanto à proposição de políticas é alarmante. Tudo se passa como se a controvérsia entre universalismo e focalização estivesse inteiramente superada na medida em que a verdade tivesse, enfim, sido revelada: política social é política para os pobres. Mais alarmante ainda, porém, talvez seja o vazio teórico que prevalece no âmbito das discussões acadêmicas, praga que atinge em cheio os cientistas sociais que lidam com o tema" (VIANNA, 2008, p. 11)

Em relação aos princípios da LOAS/1993 e PNAS/2004, verifica-se a igualdade do texto em ambos os documentos, que defendem os seguintes princípios democráticos:

- I Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (LOAS, 1993, p. 11) (PNAS, 2004, p. 32).

Quando falam de universalidade no segundo princípio, ambos os documentos sustentam a ideia de que deve-se possibilitar ao indivíduo também o acesso às demais políticas públicas, como saúde e educação. Para tal acesso (independente da política social) o indivíduo deve possuir autonomia para buscá-la, onde só em casos extremos de necessidade social o Estado deve intervir sem a solicitação do indivíduo ou família. Dentre os que necessitem e busquem a política, devem obter igualdade de acesso e, por fim, têm-se o princípio que contrasta fortemente com a universalidade, que seria o que trata dos critérios para concessão.

Neste sentido, a universalidade da proteção é defendida pela política de assistência social, onde “[...] dentro do princípio da universalidade, portanto, objetiva-se a manutenção e a extensão de direitos, em sintonia com as demandas e necessidades particulares expressas pelas famílias” (PNAS, 2004, p. 42) e “[...] somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade” (PNAS, 2004, p. 47).

De acordo com Koga (2013), as políticas sociais voltadas ao combate da pobreza, entendem a pobreza como proveniente de uma renda precária ou de uma ausência da mesma, sendo esta pobreza naturalizada muitas vezes. Não devemos deixar de considerar o simbólico avanço que representou a consolidação como direito, porém,

quando consideramos o processo de implementação, percebe-se que a estruturação da política social se deu sob uma perspectiva segmentada, mantendo a ideia de menor elegibilidade, selecionando as necessidades sociais, onde, por exemplo, os conceitos de risco e vulnerabilidade social compõem o quadro para concretizar esta seleção. Este é um campo de constante disputa de ideários que refletem sobre a efetivação da assistência social como direito.

Assumindo a centralidade de suas ações na família, a política de assistência social necessita ofertar e garantir o acesso universal, um direito de cidadania a todos que buscarem, assim como ocorre na educação e saúde (TEIXEIRA, 2009). Porém, a política de assistência social aponta quem são seus usuários, apenas os cidadãos que encontram-se em situação de risco e vulnerabilidade social, ou seja, direciona sua ação às pessoas comprovadamente pobres, de acordo com a renda e incapacidade para o trabalho, como dito anteriormente, consolidando em sua prática programas e serviços cada vez mais focalizados nesse segmento populacional característico (TEIXEIRA, 2009). Com isso, têm-se o contraponto: a área pode ser restritiva ou um campo de provisão social com caráter universal? Consiste aí o dilema na tentativa de manter uma seguridade social ampla e universal ou restringi-la aos ditos mais pobres dentre os pobres. A implementação da ideia de universalidade não significa dizer que a mesma esteja sendo executada, podendo vir a prevalecer outra perspectiva na construção e efetivação dos instrumentos legais.

Fazendo o contraponto com os conceitos presentes na PNAS/2004, os conceitos de risco e vulnerabilidade social não apresentam essa generalização de unidades (ou problemas sociais) presentes no real e que atingem um coletivo de indivíduos, sendo sintetizadas no direito a ser universalizado. A LOAS/1993 fala em universalizar os direitos sociais no combate à pobreza, e depois fala das situações que seria abordadas pela lei e que perpassam ambos os conceitos. Aqui, verifica-se uma inconsistência teórica ao passo que tais situações fazem parte da pobreza, mas não a definem e sendo assim, ambos os conceitos de risco e vulnerabilidade social encaixaram-se mais em unidades que compõem um todo, do que forma finalizada que generaliza essas unidades (ou podemos falar problemas sociais) e compõem o uno, pois os conceitos **não podem e nem conseguem sintetizar os problemas sociais brasileiros**, não sendo sinônimos de pobreza.

Neste sentido, o direito universal seria uma construção ideal, que representa a generalização de vivências individuais, que estariam situadas no âmbito da singularidade, cuja relação com a totalidade é absolutamente necessária, pois só assim a generalização se realiza (com o todo – multiplicidade articulada), onde de acordo com Raniere (2003) o universal é composto de singularidades. No caso da política de assistência social, seria a pobreza que atinge a cada um dos indivíduos, porém, a pobreza é tratada como se

ela se manifesta-se através das situações de risco e vulnerabilidade social. No caso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, eles estariam inclusos neste processo como unidades que integram, mas não caracterizam ou significam pobreza, segundo a teoria de Marx.

As formas que foram adotadas no enfrentamento da questão social pela política de assistência social, impedem a generalização, ou melhor, a universalização do acesso aos direitos sociais pelos usuários (MAURIEL, 2010, p. 174). 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). Isso demonstra uma contraditória transição na passagem de um projeto constitucional inclusivo e redistributivo em troca de uma assistência social minimalista e focalizada.

Só é possível pensar a assistência social no campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal, quando pensada em sinergia com as políticas que conformam a Seguridade Social. Logo, assistência social como política pública e enquanto direito de cidadania é parte da Seguridade Social. E enquanto componente da seguridade ela deve funcionar como uma rede de proteção impeditiva da pobreza extrema, além de procurar corrigir injustiças e prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais, contribuindo para a melhoria das condições de vida e de cidadania da população pobre mediante três procedimentos: provimento público de benefícios e serviços básicos como direito de todos; inclusão no circuito de bens, serviços e direitos de segmentos sociais situados à margem desses frutos do progresso; e manutenção da inclusão supracitada e estímulo ao acesso a patamares mais elevados de vida e de cidadania, mediante o desenvolvimento de ações integradas no âmbito das políticas públicas (MAURIEL, 2010, p. 177 apud LOAS, 1993).

Podemos observar que o conceito de universalidade está em ambos os documentos da LOAS/93 e PNAS/2004 relacionado à ideia de enfrentamento da pobreza. Uma primeira dicotomia emerge sobre tal enfrentamento através dos mínimos sociais e atendimento de contingências sociais, promovendo a universalização dos direitos – mas se universaliza o direito que representa várias unidades de uma necessidade de vários indivíduos. Esse direito foi construído para a tomada de consciência da necessidade do embate da pobreza e ele foi o mecanismo para isso, a partir daí generalizou e deu sentido a essa ideia (que antes era trata de forma descentralizada pela caridade) para todos – ou seja, a universalidade dá sentido à demanda fazendo chegar a cada indivíduo que provou a tomada de consciência. Se essa ação através do direito produto de uma relação entre Estado e sociedade, é para o povo ou capital – por isso se universaliza, porque atinge uma grande parte do segmento.

A leitura do texto de Vianna (2008), leva à questão: por que os conceitos de risco e vulnerabilidade social reforçam a ideia de que o princípio de universalidade social não se efetiva, ficando restrito apenas ao campo legal? Porque são justamente esses conceitos que definem essas situações focalizadas que caracterizam os usuários da PNAS/2004, mascarando a ideia de pobreza, que só é citada junto ao princípio da universalidade. Ou seja, ou esses conceitos são usados como sinônimo de pobreza ou como parte dela e, sendo assim, fica claro que em ambos os casos, a política não lidaria com a expressão da questão social pobreza, mas com situações emergentes do público que compõem a superpopulação relativa no Brasil, sem chances aparentes de retornar rápido ao mercado de trabalho.

Porém, o debate da pobreza no Brasil não é considerado na política, ficando bem claro que as condições sociais históricas são desconsideradas. A política de assistência social não aborda também um meio de universalizar o acesso ao direito à PNAS/2004, criando entre os pobres, aqueles que podem acessar a partir de critérios monetários (que é o debate dos pobres e quase pobres).

O discurso da potencialidade, cuja ausência leva o indivíduo/família à situações de risco e vulnerabilidade, reforça a hipótese de que a universalidade não se efetiva ainda na LOAS/1993, pois neste caso, mínimos são garantidos a alguns sujeitos, para que os mesmo possam prover a si e aos seus familiares, responsabilizando também o indivíduo. O conceito de universalidade se aplicaria a uma política que reconhecesse os problemas sociais como estruturais e buscasse ampliar o atendimento a todos os sujeitos em condição de pobreza, pois a universalidade é trazida sobre essa ideia, garantindo o direito para todos. Ou seja, há uma divisão ideológica de ideias na legislação que orienta a PNAS/2004 (não se restringindo apenas as ideias de um governo).

Coloca-se a questão da estratégia da política para universalizar o acesso, a compreensão que se tem é que a estratégia adotada é a de que a universalização do direito dirige-se a estes territórios vulneráveis, trabalhando suas desigualdades. Ou seja, mesmo a política não vindo a abordar as questões estruturais envolvidas na classe trabalhadora, o que se vê é no interior da mesma uma seleção dos mais merecedores de acesso ao direito à assistência social e que apenas para estes haverá uma “universalização de atendimento”.

Até mesmo se considerar o acesso a outras políticas além da assistência social, se observaria que as mesmas não atendem a todos, ao estabelecimento de critérios (neste caso, dentro do proposto a universalidade se efetivaria), mas no caso da assistência social, mesmo que o indivíduo exerça sua autonomia e recorra ao atendimento pela política de assistência social, ele não tem a garantia de que será atendido devido aos critérios. Neste caso, a autonomia pode ser considerada uma ação paliativa, pois o Estado estaria atento apenas em casos de miséria e risco à vida, e nos outros casos os

indivíduos continuam vivendo como explorados na sociedade do capital, na qual sua autonomia não se efetivaria.

A proposta de se universalizar o direito, demonstra que este direito social representa que foi reconhecida a abrangência das necessidades sociais dos indivíduos, fugindo à noção de individualidade. Esse direito foi construído por isso, porque tomou-se consciência da necessidade do embate da pobreza e ele foi o mecanismo utilizado. Então, se tal direito social foi pensando sobre essa perspectiva e a legislação afirma que todos que necessitarem poderão ter acesso, por que a política de assistência social regida por essa noção passa a defender que em seus programas e projetos existam critérios de acesso? Após a leitura dos documentos e análises dos conteúdos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, verificou-se que é provável que o princípio da universalidade seja incompatível com os conceitos, uma vez que, eles além de pautarem-se no dever do indivíduo em promover seu bem-estar e segurança, e não do Estado (ou seja, não se necessitaria do direito e nem de universalizá-lo), esses conceitos pontuam elementos para que, em caso de acesso, só alguns tenham acesso, devido a sua impossibilidade de desenvolver suas potencialidades.

4.3 Inconsistências teóricas e críticas aos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004 e sua relação com o princípio da universalidade

Os conceitos que são centralmente debatidos nesta pesquisa são os de risco e vulnerabilidade social. Após uma investigação em torno da origem desses conceitos e seus significados, observa-se que eles descrevem de forma superficial as consequências do processo de exploração do capitalismo e, com isso, são usados como verdadeiros sinônimos da pobreza para descrever os efeitos estruturais produzidos pelo capitalismo e que afligem a sociedade.

A partir do aprofundamento teórico por trás do estudo dos conceitos de risco e vulnerabilidade na PNAS/2004, observa-se a sua relação no intuito de orientar ações preventivas, o que estaria de acordo com as premissas de Ulrich Beck para os riscos sociais, porém, estes conteúdos foram incorporados a política sem o devido esclarecimento ou debate sobre seus significados, conforme as matrizes teóricas estudadas no capítulo dois, seguindo uma perspectiva que não condiz com a política de assistência social. Desta maneira, há uma inconsistência teórica nos fundamentos que compõem a PNAS/2004 que é tida como direito, dos quais os conceitos de risco e vulnerabilidade social fazem parte, uma vez que, estes conceitos não levam em consideração este direito (o indivíduo pode suprir suas demandas).

Há um apelo à individualização das pessoas susceptíveis às condições de risco e vulnerabilidade social sem os definirem, tratando como eventos esporádicos que atingem os segmentos com menos condição de garantir a própria proteção social. Ainda neste enfoque, chama a atenção o fato do rompimento com a historicidade e com a noção de condição de classe social, para explicar, por exemplo, o porquê das pessoas possuírem "menos potencialidades" que as outras.

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social aparecem na PNAS/2004 como características atribuídas aos seus usuários, o que não avançaria em relação às antigas conotações atribuídas à assistência social e, ainda, das suas ações oferecidas para estes usuários, que são realizadas sem críticas as condições estruturais desse segmento dentro da sociedade. A política propõe ações preventivas em relação aos riscos e vulnerabilidades sociais, na perspectiva da promoção da justiça social.

O eixo central para atuação da PNAS/2004 está na condição do usuário e centra-se nos conceitos de risco e vulnerabilidade social que caracterizam essa condição. Ou seja, há uma restrição no alcance das ações da política, pois mesmo que associando os conceitos de risco e vulnerabilidade como pertencentes à totalidade da pobreza (condição pouco provável, pois é visível que são tratados como sinônimos ou equivalentes muito próximos), o uso dos conceitos limitam os usuários, que dentre a classe trabalhadora pobre pode ter acesso aos serviços da política de assistência social, caso atendam aos critérios, já que são eles a condição principal da política para atender os usuários.

Enquanto direito previsto como universal, o que verifica-se é que a universalidade está sempre associada a garantia de acesso do usuário, ao mesmo tempo que a política assegura critérios de definição dos pobres que terão acesso a este direito. Ou seja, cria-se uma unidade dentro da pobreza, como "a pobreza que de fato necessita e é merecedora de auxílio" e isso seria uma barreira para a efetivação da universalidade, pois a focalização através dos critérios pauta-se em indivíduos que vivenciam situações de risco e vulnerabilidade social (ou seja, os mais pobres a beira da miséria ou os próprios miseráveis).

No caso, o que fica claro é que os conceitos de risco e vulnerabilidade social não abarcam a pobreza como expressão da questão social e, o que de acordo com a política só atinge determinado segmento da população (que poderíamos associar à superpopulação relativa), porém, a pobreza atinge toda a classe trabalhadora e estes pelo conceito de universalidade deveriam ter direito a buscar a política caso necessitem, mas, ao defrontar-se com os conceitos de risco e vulnerabilidade que mascaram a noção de pobreza, o princípio da universalidade se perde, pois se efetiva um conceito que não está na política: a **focalização**.

Discordando totalmente da afirmação da PNAS/2004 de que essa orientação não significa um passo ao conservadorismo, pois vê-se que apelar às proposições morais e

cotidianas podem fortalecer o discurso conservador na sociedade, principalmente, os usuários da PNAS/2004 que não possui acesso à educação crítica, cabendo a política de assistência buscar contribuir neste sentido. Porém, ao deixar a cargo dos próprios usuários parte da sua proteção social básica e apoiar-se no discurso da moralidade e solidariedade, produz consequências gravíssimas e, até mesmo, abre brechas para oportunismos de instituições que nada tem a ver com a garantia de direitos.

Aqui encontramos a chave da discussão: o peso do conceito de pobreza sobre uma sociedade é muito vasto, é capaz de levar à sua origem no capitalismo e, com isso, avançar no poder do trabalhador em derrubá-lo. Já foi dito que os avanços que a política de assistência social representou no sentido democrático, mas é necessário compreender as limitações de uma política implementada por um Estado subserviente ao capital, e a escolha dos conceitos de risco e vulnerabilidade social não podem simbolizar apenas meros equívocos, mas sim uma forma de mascarar e fazer referência a elementos mais imediatos - que de fato precisam ser combatidos -, mas que não retiram esses trabalhadores das condições em que ocupam no capital enquanto classe explorada, ou caminha no sentido da construção de uma consciência crítica.

5 CONCLUSÃO

Principiamos este trabalho debatendo a relação estabelecida entre o capitalismo periférico no Brasil, Estado e política de assistência social no Brasil, por compreendermos que este debate é de fundamental importância para apreensão dos fundamentos envolvidos na política e dos determinantes que levam indivíduos a buscarem a PNAS/2004. As mudanças em curso no capitalismo a nível mundial levaram ao empobrecimento da classe trabalhadora, aumento das desigualdades e do individualismo, em paralelo a ampliação da riqueza. Esses elementos conduziram ao agravamento das expressões da questão social, enquanto a classe trabalhadora é afligida com aumento da precarização do trabalho, que leva a precarização da vida o que reflete na política de assistência social brasileira.

Concomitantemente ao aumento da produção coletiva, a classe burguesa enriquece e assume um dos pilares dos poderes centrais, chegando ao Estado. Diante deste contexto, as políticas de Estado voltam-se ao incentivo de políticas para acesso ao mercado e consumo, como por exemplo, é o caso da assistência social com o incentivo para as capacidades, consolidando a alternativa iminente de combate à pobreza extrema. Sendo assim, a acumulação capitalista nos países de economia periférica, se consolida como submissos aos países de capitalismo central e, isso inclui, importar as suas imposições ideológicas.

É neste contexto que o Estado brasileiro atua sobre a pobreza, porém, não se pode desconsiderar os avanços no campo dos direitos, que ao reconhecer as demandas dos indivíduos, em um forte processo de transição para a democracia e, após muita pressão popular, reconhece a assistência social como direito. Porém, as leituras apontaram que esse processo é repleto de desafios para a implementação da assistência social, devido a possibilidade de reatualização do conservadorismo, através da interferência do capital e transferência do que seria de responsabilidade do Estado, para os indivíduos.

Por isso, observa-se que muitos princípios previstos na CF/1988 não se efetivaram, ficando apenas restritos ao marco legal, devido a dubiedade do Estado entre os interesses da sociedade e do capital. De uma lado, têm-se o prevalecimento e a defesa do direito que regulamenta as conquistas sociais, onde a assistência social como direito dá uma resposta a desproteção que atinge a classe trabalhadora, subalterna (inferiorizada, precarizada e informal), porém, de outro lado recebe orientações das agendas das agências internacionais, com orientações dos órgãos internacionais, que buscam estabelecer a face mais humanizada do capitalismo a nível global.

Estas agendas internacionais introduzem suas análises superficiais das bases econômicas e não revelam as contradições e determinantes estruturais da pobreza. Essa seria a nova estratégia adotada pelo capitalismo, defendendo uma ampliação do papel do Estado: regulador da economia e operacionalizador das políticas sociais, marcada na transição para o social-liberalismo, com uma intervenção mais ativa do Estado nas expressões da questão social. Ou seja, o Estado brasileiro incorpora a lógica europeia de intervenção social, o que aproxima ao debate dos conceitos, uma vez que esta discussão propõe o desenvolvimento das capacidades e potencialidades, para promover a inclusão social no combate à pobreza, conforme visto tanto nos autores trabalhados no segundo capítulo, como no próprio documento da PNAS/2004.

Os sociais-liberais defendem a focalização das ações no segmento em situação mais agravada, denominada de pobreza extrema. Percebe-se que essa estratégia do capitalismo humanizado se daria num período conturbado, com o agravamento da pobreza que recaí sobre a classe trabalhadora, o que promoveria grande insatisfação popular, se não fosse a utilização de novos conceitos como os autônomos, empreendedor, risco e vulnerabilidade, sob ação acentuada do Estado neste segmento. O que se verifica é uma estratégia ideológica de contenção dos subalternos e mascaramento da pobreza, por trás da utilização desses conceitos.

Assim, a política de assistência social é implementada como um resolutivo estratégico no combate à pobreza, seguindo as orientações das agências multilaterais internacionais em seus documentos. Ao decorrer da pesquisa, verificou-se que a política de assistência social não superou o *status* de fragmentária e pauta suas ações no atendimento de indivíduos e famílias em situações de risco e vulnerabilidade social, sob a égide da universalidade do acesso ao direito para quem dela necessitar.

É nesse meio que os conceitos de risco e vulnerabilidade social foram introduzidos na PNAS/2004, vinculados aos direitos no combate à pobreza em sua amplitude e, não sendo tratados como elementos isolados que apenas fazem parte e reforçam a ideia de focalização (focaliza nesses problemas menores e não ataca a pobreza). Sem falar que eles são utilizados como se fossem os únicos problemas dos pobres e só afetam algumas pessoas, ou sejam, não formam um conjunto geral, onde vários indivíduos são atingidos.

Diante disto, levantou-se o debate dos teóricos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social. Em relação ao conceito de risco social, verifica-se que este debate surge para explicar a transição da sociedade industrial para a sociedade de risco, no qual essa sociedade tem por principal marca o fato de que todos os seus indivíduos estão susceptíveis aos riscos sociais, que são frutos das causas modernas, do processo industrial e do progresso. O problema central não seria mais a escassez, mas como evitar os riscos que podem colocar em questão a sobrevivência da sociedade. Ulrich Beck ainda faz o apontamento de que em algumas circunstâncias, a depender da capacidade

protetiva do indivíduo, este pode ser atingido mas rapidamente em relação a outro pela manifestação do risco. Isto varia de acordo com o esforço deste indivíduo em garantir sua segurança e, caso todos se comprometam desta forma, chegar-se-ia ao estado de igualdade. Porém, mesmo sem ter atingido este estado, já não existiria mais classes sociais. Para Ulrich Beck, deve-se investir em meios de detecção do risco, para assim, prevenir-se. A partir do reconhecimento do risco, o indivíduo deve reorganiza-se, pois ele tem responsabilidade sobre sua segurança.

No caso da vulnerabilidade, o debate estaria atrelado as consequências do mundo do salário, no qual Robert Castel fez todo um apanhado histórico para apontar os elementos que levaram as metamorfoses da questão social, que atinge os vulneráveis em massa. Este processo levantou várias fragilidades e indefinições, para três categorias centrais de indivíduos: os inempregáveis por invalidez, indigentes válidos, que possuem capacidade para o trabalho e os empregados precarizados. De acordo com Robert Castel, os indivíduos com empregos formais estavam estáveis. Esses três segmentos sofreriam com as mudanças na sociedade do salário, consolidando o segmento de vulneráveis em massa. Estes indivíduos não são analisados isolados ao grupo social ao qual pertencem (família, vizinhos, emprego, etc.), pois além da relação de pertencimento, possuem obrigações com esses grupos e reproduzem tradições e costumes. Desta maneira, na obra de Robert Castel, a compreensão da condição de vida da classe trabalhadora é de fundamental importância para o entendimento do conceito de vulnerabilidade social, que seria o divisor entre o estável e a possibilidade do risco.

Assim, ao final da leitura dos autores, fica claro que tais conceitos foram pensados sem considerar os determinantes estruturais que designam que alguns segmentos esteja em maior probabilidade de sofrer com os eventuais riscos, ou estejam mais vulneráveis. É evidente também que o debate da pobreza não foi considerada em ambas as obras e há, uma forte apelação, a responsabilidade do indivíduo, onde o Estado apareceria como um mero suporte. Com isso, é possível associar a ideia desses conceitos como convenientes as premissas impostas pelos pensadores sociais-liberais e seus direcionamentos para as políticas sociais.

É com base nisso que chegamos ao debate dos conceitos na PNAS/2004, que estaria associado a pobreza, e são visto como frutos do processo de reprodução do capitalismo, não podendo ser caracterizados com adjetivos agregados aos usuários. Por isso, o seu debate deve ser vinculado considerando as questões estruturais que levam à pobreza. Conclui-se que os vulneráveis na PNAS/2004, seriam na verdade, os pobres que sofrem as consequências das mudanças do capitalismo, o que levaria a efeitos mais graves (riscos). Eles estariam mais vulneráveis justamente por estarem em posição inferior (superpopulação relativa, informalidade, trabalho precarizado), do que os pobres trabalhadores que ocupam vagas formais, e esse se consolidaria como o

critério de acesso.

Os dados levantados apontam que o direcionamento dos conceitos de risco e vulnerabilidade social teriam relação com as premissas de Robert Castel e Ulrich Beck, porém, inquieta a forma como são abordados no decorrer do documento da PNAS/2004: **sem uma uniformidade ou rigor teórico, mas utilizando elementos variados de cada autor, de forma conjugada**. O debate em torno das situações de risco e vulnerabilidade social que aflige os usuários, ocorre sem profundidade, onde o documento apenas traz algumas pontuações, o que dificulta chegar a uma definição sobre os conceitos.

Assim sendo, a utilização dos conceitos de risco e vulnerabilidade social deve levar em consideração a realidade para qual eles subsidiam, uma vez que fundamentam a política de assistência social. Preocupa o fato de os conceitos estarem sendo usado como uma neologia para manter a mesma a situação dos usuários inalteradas ou para colocar um determinado padrão que a Europa quer que o Brasil siga, fato realizado sem a menor sensibilidade em relação a noção formação histórica e social.

Outro apontamento teórico seria em relação a universalidade. O princípio da universalidade, que podemos considerar um avanço na PNAS/2004, está relacionado ao combate da pobreza (a pobreza é referente a condição do usuário), cuja responsabilidade seria do Estado. Porém, os conceitos de risco e vulnerabilidade social, atribuem critérios (o fato de o indivíduo estar em situação de risco e vulnerabilidade social, já pode ser entendido como um critério de acesso), e por isso selecionam e/ou estabelecem características para o acesso a política, bem como não requerem uma ação do Estado, pois demandam a responsabilidades aos indivíduos. Desta maneira, concluímos a divergência teórica entre o princípio da universalidade e os conceitos de risco e vulnerabilidade social. Portanto, é inviável na política de assistência social o princípio da universalidade, porque as matrizes teóricas e os conceitos de risco e vulnerabilidade social não articulam ou mantém coerência com a universalidade.

Ao término desse trabalho, verificou-se a ocorrência do ecletismo teórico no documento da PNAS/2004, devido a incoerência teórica no uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, que são adotados sob perspectivas diferente de forma conciliatória. Isso fica mais nítido quando fizemos o contraponto com o princípio da universalidade, cuja perspectiva democrática é totalmente oposta aos significados dos conceitos de risco e vulnerabilidade social. Diferentemente do **pluralismo**, que defende o confronto político-ideológico aberto entre várias correntes ideológicas, conhecendo os significados dos conceitos e perspectivas, a fim de eleger aquela matriz/perspectiva/projetos que mais atende determinado objeto. Aponta-se como tendência, com base nisso, a possibilidade de uma renovação do conservadorismo tanto no documento, quanto na prática profissional, frente aos desafios e demandas sociais, alvos da atuação profissional o que necessitaria de uma análise aprofundada.

REFERÊNCIAS

- AJOUZ, I. Mercantilização do direito fundamental a assistência social: perspectivas. *Olhares sobre o direito à assistência social*, p. 80–102, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 39 e 40.
- ALBUQUERQUE, M. d. S. L. a.; SANTOS, T. S. Desafios para a política nacional de assistência social diante das transformações do mundo do trabalho. OLIVEIRA, Edistia Maria Abath Pereira de (Org.). *Política social, política de assistência social: reflexão sobre experiências profissionais*. Recife: Bagaço, p. 41–53, 2017. Citado na página 52.
- ALEXANDRE, A. F. A dinâmica da sociedade de risco segundo antony giddens e ulrich beck. *Geosul*, v. 15, n. 30, p. 150–167, 2000. Citado na página 105.
- ALVARENGA, M. S. *Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social*. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do Espírito Santo, 2012. Citado 8 vezes nas páginas 13, 14, 15, 16, 102, 103, 112 e 120.
- AREOSA, J. O risco no âmbito da teoria social. *VI congresso português de sociologia*, v. 323, n. 25, p. 1–16, 2008. Citado na página 61.
- BALERA, W. A seguridade social na constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989. Citado 4 vezes nas páginas 28, 31, 138 e 139.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. *Lisboa: edições 70*, p. 225, 2004. Citado 5 vezes nas páginas 114, 116, 117, 118 e 119.
- BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, p. 11–71, 1997. Citado 2 vezes nas páginas 74 e 75.
- BECK, U. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011. Citado 16 vezes nas páginas 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72 e 101.
- BECK, U. Introdução: a encenação do risco mundial. In: BECK, Ulrich. *Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida*. Lisboa/Portugal: Edições 70, p. 15–56, 2015. Citado 4 vezes nas páginas 72, 73, 74 e 77.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política social: fundamentos e história. Cortez Editora, 2011. Citado na página 24.
- BOSCHETTI, I. Seguridade social no brasil: conquistas e limites à sua efetivação. CFESS. *Conselho Federal de Serviço Social.(Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009. Citado na página 29.
- BOSCHETTI, I. Política de assistência social e os desafios para o trabalho de assistentes sociais. *Encontro Nacional Serviço Social e Seguridade Social, 5., Anais...* Brasília: CFESS, p. 292–305, 2018. Citado 2 vezes nas páginas 53 e 54.

BRAGA, R. Fundamentando a crise da globalização. *BRAGA, Ruy. A rebeldia do precariado: trabalho e neoliberalismo no Sul global*. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, p. 22–38, 2017. Citado 5 vezes nas páginas 20, 21, 22, 32 e 33.

BRANCO, R. C. A “questão social” e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade-doi: <http://dx.doi.org/10.5212/emancipacao.v.8i1.021035>. *Emancipação*, v. 8, n. 1, 2008. Citado 6 vezes nas páginas 32, 33, 34, 35, 43 e 51.

CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. *Vozes, Petrópolis*, 2009. Citado 24 vezes nas páginas 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100 e 101.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou benesse? *Serviço Social & Sociedade*, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 39 e 43.

COUTO, B. R. et al. O sistema único de assistência social no brasil: uma realidade em movimento. Cortez Editora, 2014. Citado na página 16.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: *O Sistema Único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, p. 61–94, 2017. Citado 5 vezes nas páginas 26, 41, 42, 119 e 120.

FREITAS, R. d. C. M. O governo lula e a proteção social no brasil: desafios e perspectivas. *Revista Katálisis*, v. 10, n. 1, p. 65–74, 2007. Citado 4 vezes nas páginas 44, 50, 51 e 52.

GIDDENS, A. As conseqüências da modernidade. Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991. Citado 2 vezes nas páginas 76 e 101.

GIDDENS, A. Replicas e criticas: risco, confiança, reflexividade. In: *BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. Modernização reflexiva: politica, tradição e estetica na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, p. 219–234, 1997. Citado 2 vezes nas páginas 75 e 76.

IVO, A. B. L. A destituição do "social": Estado, governo e políticas sociais. *Caderno CRH*, v. 14, n. 35, 2006. Citado 3 vezes nas páginas 24, 26 e 43.

JESUS, M. O. D. de. *Politica de Assistência Social e o alivio a pobreza: um estudo sobre o direcionamento da assistência social no Brasil*. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social, Programa de Pos Graduação em Serviço Social, 2018. Dissertação de Mestrado. Citado 2 vezes nas páginas 15 e 105.

JR., A. A. S. *A restauração do capital e o advento do social-liberalismo*. In: *A assistência social e as ideologias do social-liberalismo: tendências politico-pedagogicas para a formação dos trabalhadores do SUAS*. Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, Recife/PE, 2016. Tese de Doutorado em Serviço Social. Citado 2 vezes nas páginas 37 e 51.

KOGA, D. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. *Serviço Social em Revista*, v. 16, n. 1, p. 30–42, 2013. Citado na página 142.

- MARANHÃO, C. H. *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*. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Pernambuco, CCSA. Serviço Social. Recife: o Autor, 2004. Citado na página 38.
- MARANHÃO, C. H. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya sem e a renovação das promessas liberais. MOTA. Ana Elizabete (Org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, p. 78–105, 2012. Citado 3 vezes nas páginas 34, 35 e 36.
- MARQUES, M.; MENDES, N. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo lula. *Revista Katálisis*, v. 10, n. 1, p. 15–23, 2007. Citado na página 44.
- MARTIN, H.-P. A sociedade 20 por 80: dirigentes mundiais rumo a uma nova civilização. MARTIN, Hans-Peter. *A armadilha da globalização*. Tradução Waldtraut U. E. Rose e Clara C. W. Sackiewicz. São Paulo: Globo, p. 7–22, 1997. Citado 2 vezes nas páginas 20 e 21.
- MARTINS, A. d. C. et al. Risco social: terminologia adequada para a proteção social e garantia dos direitos? Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2012. Citado na página 11.
- MARTINS, C. E. O brasil e a dimensão econômico-social do governo lula: resultados e perspectivas. *Revista Katalise, Florianopolis*, v. 10, n. 1, p. 35 – 43, 2007. Citado 2 vezes nas páginas 51 e 52.
- MAURIEL, A. P. O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Revista Katálisis*, v. 13, n. 2, p. 173–180, 2010. Citado 3 vezes nas páginas 139, 140 e 144.
- MAURIEL, A. P. O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da politica social brasileira. MOTA. Ana Elizabete (Org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, p. 179–195, 2012. Citado 2 vezes nas páginas 47 e 48.
- MAZZALLI, V. A consolidação do suas no ordenamento juridico brasileiro. o direito à assistência social no brasil. aspecto doutrinarios e constitucionais. *Olhares sobre o direito à assistência social*, p. 125–135, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 26 e 38.
- MENDONÇA, L. J. V. P. de. Políticas econômicas e sociais na américa latina. *Temporalis*, v. 10, n. 20, p. 11–30, 2010. Citado na página 44.
- MENDONÇA, M. T. d. *O dilema da intersectorialidade na poliitica de segurança em Pernambuco: o discurso governamental e da midia escrita nos anos 2007/2011*. Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, Recife/PE, 2014. Tese de Doutorado em Serviço Social. Citado 2 vezes nas páginas 113 e 114.
- MENEGHETTI, F. K. O que é um ensaio-teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 2, p. 320–332, 2011. Citado na página 112.
- MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Editora Vozes, 1994. Citado na página 112.
- MONTEIRO, S. R. d. R. P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. *Sociedade em Debate*, v. 17, n. 2, p. 29–40, 2012. Citado 2 vezes nas páginas 78 e 79.

- MOTA, A. E. A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira nos anos 2000. MOTA, Ana Elizabete (Org.). *O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, p. 133–146, 2010. Citado 4 vezes nas páginas 46, 47, 48 e 49.
- MOTA, A. E.; AMARAL, A. S. d.; PERUZZO, J. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na america latina. MOTA, Ana Elizabete (Org.). *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, p. 153–178, 2012. Citado 3 vezes nas páginas 22, 47 e 48.
- MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. As tendências da política de assistência social, o suas e a formação profissional. MOTA, Ana Elizabete (Org.). *O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, p. 180–198, 2010. Citado 2 vezes nas páginas 46 e 49.
- NASCIMENTO, S. G. d. *Direitos humanos e assistência social: a experiência do Brasil Pós-1988*. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal de Pernambuco, CCSA. Serviço Social. Recife: o Autor, 2010. Citado 2 vezes nas páginas 30 e 31.
- OLIVEIRA, E. M. A. P. Política de assistência social, proteção social e elementos do exercício profissional do(a) assistente social: subsídios para reflexão. *Política social, política de assistência social: reflexão sobre experiências profissionais*, p. 19–39, 2017. Citado 2 vezes nas páginas 26 e 52.
- OSTERNE, M. do S. F. Controversias paradigmáticas nas ciências sociais. In: ARCOVERDE, A. C. B. *Metodologias qualitativas de pesquisa em Serviço Social*, p. 71–87, 2013. Citado na página 115.
- OVIEDO, R. A. M.; CZERESNIA, D. O conceito de vulnerabilidade e seu caráter biossocial. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação, SciELO Public Health*, v. 19, p. 237–250, 2015. Citado na página 77.
- PAIVA, B. A. et al. A universalização da seguridade social em questão: a tradução antinômica dos direitos socioassistenciais. *Temporalis*, v. 12, n. 23, p. 45–67, 2012. Citado 3 vezes nas páginas 27, 28 e 55.
- PASTORINI, A. A categoria questão social em debate. Cortez, 2010. Citado na página 101.
- PEREIRA, P. A. P. A assistência social prevista na constituição de 1988 e operacionalizada pelas pnsas e pelo suas. 2007. Citado 2 vezes nas páginas 14 e 15.
- PNAS. Política nacional de assistência social: versão oficial. Conselho Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Assistência Social (Brasil), 2004. Citado 8 vezes nas páginas 126, 128, 129, 130, 131, 132, 138 e 142.
- PRATES, J. C.; PRATES, F. C. Problematicando o uso da técnica de análise documental no serviço social e no direito. *Sociedade em debate*, v. 15, n. 2, p. 111–125, 2012. Citado na página 113.
- RANIERE, J. Sobre o conceito de ideologia. *Estudos de Sociologia*, Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2003. Citado 3 vezes nas páginas 140, 141 e 143.

- ROCHA, S. N. R. A influência do ecletismo na produção teórica do serviço social na contemporaneidade. Universidade Federal de Pernambuco, 2005. Citado 2 vezes nas páginas 120 e 121.
- SCHMIDT, J. A. d. C. Reflexões sobre as bases conceituais do sistema unico de assistência social (suas). *Vitoria – ES: ABEPSS, XVI ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORAS/ES EM SERVICO SOCIAL, Anais. . .*, 2018. Citado 2 vezes nas páginas 103 e 104.
- SCHMIDT, J. A. de C. *A gestão publica do Sistema Unico de Assistência Social (SUAS) no município de Niteroi: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no foco critico*. Tese (Doutorado) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, 2015. Tese de Doutorado. Citado na página 15.
- SILVA, M. B. Assistência social e seus usuarios: entre a rebeldia e o conformismo. *São Paulo: Cortez*, 2014. Citado 8 vezes nas páginas 24, 25, 27, 41, 42, 43, 103 e 120.
- SIMÕES, C. Teoria & crítica dos direitos sociais: o estado social e o estado democrático de direito. Cortez Editora, 2013. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 25.
- SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da assistência social no brasil. *MOTA, Ana Elizabete (Org.). O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, politica e sociedade*. 4. Ed. São Paulo: Cortez, p. 147–179, 2010. Citado 2 vezes nas páginas 48 e 49.
- SPOSATI, A. Assistência social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 10, n. 1, p. 435–458, 2007. Citado 5 vezes nas páginas 26, 39, 40, 42 e 43.
- SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*, MDSUNESCO Brasília, 2009. Citado 2 vezes nas páginas 31 e 141.
- STIGLITZ, J. E. Promessas não cumpridas. *STIGLITZ, Joseph E. A globalização e seus malefícios. Futura: São Paulo*, p. 50–83, 2002. Citado 2 vezes nas páginas 34 e 35.
- STUCH, C. G. O reconhecimento do direito a assistência social. *Olhares sobre o direito à assistência social*, p. 107–124, 2015. Citado 3 vezes nas páginas 39, 40 e 43.
- TEIXEIRA, S. M. Família na política de assistência social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. *Revista de Políticas Públicas*, Universidade Federal do Maranhão, v. 13, n. 2, p. 255–264, 2009. Citado na página 143.
- TEIXEIRA, S. O.; NEVES, D. Trabalho e assistência social no capitalismo dependente: uma análise marxista das chamadas politicas “ativas de mercado de trabalho”. *BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de. Marxismo, politica social e direitos*. São Paulo: Cortez, p. 133–163, 2018. Citado 2 vezes nas páginas 20 e 23.
- TORRES, J. C. O suas e a universalização da renda social mínima no brasil. *Serviço Social e Sociedade*, v. 18, n. 92, p. 43–57, 2007. Citado na página 15.
- VIANNA, M. L. W. A nova política social no brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica. *Praia Vermelha, Rio de Janeiro*, n. 18, p. 1–24, 2008. Citado 5 vezes nas páginas 29, 139, 140, 141 e 145.

VIEIRA, E. A. Os direitos e a política social. Cortez, 2004. Citado na página 25.

YAZBEK, C. Política de assistência social: demandas e os desafios postos ao trabalho do assistente social. *Encontro Nacional Serviço Social e Seguridade Social*, 5., Anais... Brasília: CFESS, p. 306–321, 2018. Citado 2 vezes nas páginas 54 e 55.

YAZBEK, M. C. Políticas sociais e assistenciais: estratégias contraditórias de gestão estatal da pobreza das classes subalternas. *Classes subalternas e assistência social*, p. 49–77, 2016. Citado 4 vezes nas páginas 37, 38, 44 e 54.