OS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA PNAS/2004: em busca de seus significados

Ana Virginia do Nascimento Moreira[1]

Ana Cristina Brito Arcoverde[2]

RESUMO

O objetivo deste trabalho é explorar os conteúdos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Buscar-se-á explicitar os elementos que sustentam os conceitos como termos que conduzem as ações da política, considerando suas origens teóricas. Pressupomos que a ausência de definição no documento da PNAS/2004, acerca das concepções e origens dos conceitos, possibilita diferentes interpretações que podem direcionar a aquelas vinculadas ao conservadorismo, conflitando teoricamente com o princípio da universalidade. Os dados foram coletados a partir da pesquisa documental, onde analisamos a PNAS/2004, a técnica de análise e sistematização dos dados foi a análise de conteúdo. A partir da análise dos documentos, verificou-se uma inconsistência teórica na utilização dos conceitos, articulados ao princípio da universalidade na PNAS/2004, consolidando-se como empecilhos na operacionalização da política, devido à falta de clareza sobre seus significados.

Palavras-chave: Risco Social. Vulnerabilidade Social. PNAS/2004.

ABSTRACT

The goal of this work is to explore the contents of the concepts of risk and social vulnerability in the National Social Assistance Policy (PNAS/2004). We will seek to explain the elements that support the concepts as terms that lead to policy actions, considering their theoretical origins. We assume that the absence of definition in the PNAS/2004 document, about the concepts and origins of concepts, allows different interpretations that can direct those linked to conservatism, theoretically conflicting with the principle of universality. Data were collected from documentary research, where we analyzed the PNAS/2004, the technique of data analysis and systematization was content analysis. From the analysis of the documents, there was a theoretical inconsistency in the use of concepts, articulated with the principle of universality in PNAS/2004, consolidating as obstacles in the operationalization of the policy, due to the lack of clarity about their meanings.

Keywords: Social Risk. Social vulnerability. PNAS/2004.

[1] Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco; e-mail:anavnmoreira@gmail.com.

[2] Professora Titular na Universidade Federal de Pernambuco - Departamento de Serviço Social. Doutora em Sociologia pela Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3; e-mail: ana.arcoverde@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O debate em torno das tendências da política de assistência social no Brasil no contexto de capitalismo dependente, se desenrola mediante as ações do Estado sobre as expressões da "questão social", em um contexto de aumento da pobreza e adesão ao pensamento social-liberal na orientação das políticas públicas brasileiras, o que acaba por fortalecer as premissas conservadoras sobre o aparelho estatal.

As mudanças ocorridas após a crise de 1970, afetaram a classe trabalhadora e reverberaram de forma a introduzir novas conotações sociais as classes subalternas. Instaurou-se um cenário de agravamento das desigualdades sociais, onde, coube ao Estado buscar soluções através da *intervenção ideológica* (pela classe dominante) *no aparelho estatal*. Isso ocorre com o intuito de apassivar a classe trabalhadora e buscar demonstrar um (fictício) capitalismo humanizado. Um exemplo de intervenção ideológica pelo Estado, é o uso de conceitos como risco e vulnerabilidade social, importados da Europa, para explicar sob uma tendência reducionista e conservadora as problemáticas sociais brasileiras.

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social apresentam-se como termos orientadores da PNAS/2004, onde a presença destes conceitos na 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 da pobreza (MARTINS, 2012). Considerando as origens e matrizes teóricas de ambos os conceitos, observa-se a incoerência conceitual em relação à Constituição Federal de 1988 (CF/88), inviabilizando a efetivação da política de assistência social como um direito universalista.

Apoiados nessa ideia, este artigo tem por objetivo explorar os conteúdos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004, buscando recortar os elementos que fundamentam e alicerçam os conceitos como termos orientadores da política, considerando suas matrizes teóricas de origem. Neste estudo, foi realizado a pesquisa bibliográfica e documental, visando demonstrar que os conceitos de risco e vulnerabilidade social utilizados na PNAS/2004, estariam em consonância com suas

matrizes teóricas de origem, o que comprovariam uma inconsistência teórica entre os conceitos e o princípio da universalidade, norteador da política. Osterne (2013) assinala que para a realizar um debate crítico, é necessário estar aberto para elucidar as dimensões da realidade social, buscando acolhê-la em suas formas essenciais. Nesta pesquisa, através da teoria social de Marx, procurou-se indagar e questionar os fundamentos dos conceitos. Para isso, foi realizado um diálogo entre teorias, a fim de aprofundar o debate em torno das matrizes teóricas de origem dos conceitos, evitando o ecletismo.

2 RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL: UM DEBATE NECESSÁRIO

Pastorini (2010) utiliza a categoria "questão social" pensada mediante as transformações sociais, econômicas e políticas da sociedade capitalista, onde de acordo com seu estudo, verificou-se que estudiosos da temática relaciona tal categoria no quadro de mudanças como parte de uma *nova sociedade*, com novas problemáticas sociais e a existência de uma *nova questão social*. Observa-se que tais teorias realizam um tratamento acrítico da realidade social, desconsiderando o movimento do real que fundamenta a formação e consolidação das expressões da "questão social" nos países capitalistas. O possível equívoco dessas formas de análise da realidade ocorre na medida que as formas de exploração da força de trabalho se transformam e apontam para novos elementos, que engendram-se "[...] numa relação dialética, de continuidades e rupturas, entre passado e presente" (PASTORINI, 2010, p. 13).

Na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), alguns conceitos aparecem como características dos usuários, sem definição clara de seus conteúdos e significados. Schmidt (2018) aponta que a PNAS/2004 aponta que a população usuária prevista na política seria caracterizada por indivíduos e/ou famílias em situação de *risco* e *vulnerabilidade social,* sendo ausente qualquer reflexão sobre quem seriam esses usuários, submetidos a situação de pobreza num país de economia periférica, cuja marca histórica deixada pela exploração e desigualdades sociais ainda impõem reflexos persistes sobre a sociedade. Ou seja, o uso dos

conceitos implicaram na descaracterização da condição dos usuários da política, mediante o movimento da sociedade de classes no capitalismo.

O debate que tem se seguido no âmbito das ciências sociais sobre a nova questão social, como resultante das mudanças em curso na sociedade, acabam por coincidir com a origem dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, pois tratariam de novos movimentos da realidade e seus efeitos sobre a população. Porém, observa-se que o estudo dos conceitos não pode ser dissociado dos determinantes da pobreza no capitalismo. São esses elementos que nos permitem apreender o uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004, como uma estratégia de renomear a pobreza, observando que ambos estão relacionados aos usuários caracterizados como pobres, vulneráveis, necessitados, desprivilegiados, de forma sinônima.

Analisar a condição do usuário na PNAS/2004 demanda esse debate, considerando como o uso de tais conceitos afasta da luz crítica a análise dos fundamentos para compreender a pobreza na sociedade capitalista, principalmente quando, conforme chama atenção Alvarenga (2012, p. 27, grifos da autora), a pobreza passa por um processo de redefinição, sendo fundamentado na política como "[...] **na ausência de capacidades, acompanhada de vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco**".

Desta maneira, os conceitos de risco e vulnerabilidade social foram introduzidos na PNAS/2004, como conceitos norteadores, referentes às características dos usuários, mas, sem haver no documento uma problematização acerca dos significados desses conceitos, além de proporcionarem a premissa de responsabilização do usuário pela sua condição, retirando do Estado a responsabilidade de garantir o acesso a política pública de caráter universal.

Outro ponto importante, seria a classificação e seletividade dos usuários de acordo com suas condições monetárias, dando embasamento para a invasão conservadora dessa lógica de atuação, respaldando-se nos conceitos como fundamentos a essas premissas. Segundo Alvarenga (2012), o intuito dos formuladores ao utilizarem os conceitos de risco e vulnerabilidade social para adjetivar os usuários, seria com a intenção de romper com a ideia de pobreza e/ou de

assistência para os pobres. Com base nisso, verifica-se a necessidade de haver uma definição clara dos significados dos conceitos na política, para a partir disso, identificar sua matriz teórica e analisar a possibilidade de rompimento com o viés conservador.

Silva (2014) afirma que a forma como os conceitos estão dispostos na PNAS/2004, possibilitam elaborar critérios para classificar e segmentar os usuários da política, indo contra o princípio da universalidade do acesso ao direito. A autora levanta, ainda, alguns pontos para compreender o uso dos conceitos na PNAS/2004:

- 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).

Fazendo uma análise dos autores que introduzem o debate dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, em suas matrizes teóricas de origem, foi possível apreender os elementos que fundamentam ambos os conceitos. Advindo do debate

alemão, Ulrich Beck (2011) aborda a *sociedade de risco*, ao analisar o cenário de avanço do capitalismo, mediante o desenvolvimento tecnológico, que acaba por gerar *fortes riscos.* Sendo assim, essa nova forma de sociabilidade que começa a emergir, é marcada pelo fim do *muro social*, ou melhor definindo, fim das classes sociais, caracterizado pela ausência de segurança para todos, onde, o principal meio de intervenção seria a *prevenção.*

Sendo assim, para Beck, de forma sintética, os riscos seriam um evento futuro, que dependiam dos acontecimentos que os permeiam (fatores que geram consequências em forma de riscos/perigos). Observa-se que o autor não utiliza a noção de classes, para abordar como os riscos afetam a sociedade, defendendo que todos podem ser atingidos pelos riscos e que estes podem ser previstos e medidos de forma numérica. Assim, reforça a ideia dos perigos vindos da natureza, devido ao processo de industrialização, que acabaram ocasionando os riscos na sociedade de risco.

Em relação ao conceito de vulnerabilidade, buscou-se seus elementos fundantes no debate francês. Ao tratar da nova instabilidade para os grupos desfavorecidos, Robert Castel avança no debate da *vulnerabilidade* através da reflexão em torno das mudanças no mundo do trabalho. Segundo Castel, no contexto de incertezas do futuro, essas mudanças somadas as fragilidades dos sistemas de proteção estatal para os *inempregáveis* e trabalhadores precarizados, influenciaram as situações de vulnerabilidade. Para o autor, a origem da problemática da vulnerabilidade ocorreu no início do século XX, com os vagabundos e subproletariados (desempregados subqualificados).

Após a leitura da obra de Castel, observou-se que a vulnerabilidade estaria vinculada às metamorfoses da questão social, onde as mudanças no mundo do trabalho, constituem os *excluídos* e precarizados, que seriam os vulneráveis e este segmento seria o responsável pela própria condição. Assim, o vulnerável se constituiria como a linha delimitadora com a condição de miserabilidade.

Realizando um contraponto entre as obras, foi possível inferir que Beck (2011) e Castel (2009) abordam a ideia de desenvolvimento das capacidades dos indivíduos, como uma estratégia para o enfrentamento das situações de risco e vulnerabilidade.

Enquanto Beck (2011) defende no processo de transição para a sociedade de risco, há o processo de libertação dos indivíduos (em relação aos seus núcleos familiares e sociais); Castel (2009) afirma que na passagem do Antigo Regime para a sociedade salarial, os indivíduos adquiriram liberdade dentro do mercado e que é no meio familiar que o indivíduo vulnerabilizar se fortalece.

Outro contraponto importante entre os autores seria a questão da ideia de classes e a dimensão que as problemáticas podem tomar aos atingir a população: para Beck (2011), todos correm perigo de serem afetados pelos riscos, ou seja, é o fim das barreiras sociais e das classes. Já em relação à vulnerabilidade, segundo Castel (2009), há grupos que são mais vulneráveis que outros dentro da sociedade.

Muitos autores das ciências sociais têm debatido sobre ambos os conceitos, a fim de apreender seus significados nas políticas sociais do país, com destaque a política de assistência social. No geral, as leituras apontam que ambos os conceitos são utilizados como características dos usuários, onde se ressalta a ausência de uma definição clara de ambos os conceitos. Verificou-se também uma relação intrínseca entre os conceitos e os determinantes da pobreza e, salienta-se que, no que se refere a PNAS/2004, o uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social pode direcionar a uma interpretação acrítica e sem explorar os determinantes estruturais das problemáticas sociais.

3 CARACTERÍSTICAS DOS USUÁRIOS OU SINÔNIMO DE POBREZA? OS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NO MARCO DA PNAS/2004

O estudo dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na política de assistência social é fundamental, na medida em que corresponde a construção de sentidos, imbuídos de significados das matrizes teóricas de origem. Por isso, é necessário considerar a dimensão histórica e ideológica, pois “[...] cada corrente teórica tem seu próprio acervo de conceitos” (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 1994, p. 21).

A PNAS/2004 incorporou os conceitos de risco e vulnerabilidade social sem realizar o debate em torno dos seus significados na política e suas matrizes teóricas

de origem, abrindo a possibilidade de ocorrer uma falta de coerência entre os conceitos e o princípio da universalidade que norteia a PNAS/2004. Há a necessidade de situar os conceitos no quadro de produção das desigualdades sociais, superando a noção de meros *adjetivos* utilizados para caracterizar os usuários da política, sinalizados como indicadores que revelam o lugar social que ocupam nas relações sociais (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2017, p. 70).

Verifica-se que o conceito de **risco social** aparece na PNAS/2004 para definir as situações sociais que afligem famílias, indivíduos, população em situação de rua, quilombolas e adolescentes em conflito com a lei, que estejam sobre situações de danos pessoais e/ou sociais, desemprego, precarização da vida, fragilização de vínculos sociais e familiares, exclusão, dependência química, maus tratos e/ou abandono. Com isso, são indicados na política como principais formas de ação a proteção social, prevenção, desenvolvimento de potencialidades, aquisições, fortalecimento de vínculos, serviços de apoio e sobrevivência e vigilância social.

Em relação ao conceito de vulnerabilidade social, ao analisar o documento da PNAS/2004, observou-se que ele volta-se para famílias e indivíduos, em situação de desemprego e precarização da vida, violência, fragilização dos vínculos sociais e familiares, exclusão social, identidades estigmatizadas, desvantagem por deficiência, exclusão pela pobreza, dependência química, perdas ou danos e fragilização da identidade familiar. Desta maneira, as principais ações para esse público, apontadas na política seriam a provisão de benefícios, desenvolvimento de serviços, programas e projetos sociais, superação da condição e vigilância social.

Tabela 1 – Caracterização dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004

Conceitos	Onde aparecem	Definição do documento	Matriz teórica

Risco social	Análise situacional	- Atinge o coletivo de invisíveis e as medidas devem se dar no intuito de proporcionar o menor dano pessoal e social possível; - Aproximação com o cotidiano da vida das pessoas, que é onde se constitui os riscos; - São susceptíveis aos riscos pessoais e sociais, famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade; - 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;	- **Ulrich Beck**, afirma que embora os riscos já tenham se materializados, não se esgotam nos danos, o que condiz com a ideia de trabalhar para diminuir os impactos dos danos provocados pelos riscos; - **Ulrich Beck** afirma que as mudanças no cotidiano levam a situações de risco; - A ideia de que famílias e indivíduos são susceptíveis aos riscos, está presente no pensamento de **Ulrich Beck** e **Robert Castel**; - **Robert Castel** pauta-se na ideia do risco vinculado às mudanças no mundo do trabalho. **Ulrich Beck** aborda a fragilização dos vínculos familiares e a relação com o risco;
	Usuários	- Os usuários são cidadãos e grupos em situação de risco e vulnerabilidade, devido a fragilidade de vínculos, identidade, exclusão pela pobreza, dependência química, violência, precarização do trabalho, desemprego;	
	Proteção social básica	- Prevenção de situações de risco pelo desenvolvimento de potencialidade e aquisições, e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;	- Tanto **Ulrich Beck**, quanto **Robert Castel** confirmam que uma das vias no enfrentamento do risco social seria o desenvolvimento das potencialidades;

	Proteção social especial	- 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;	- Para **Ulrich Beck**, a ocorrência de riscos não estaria só associada aos elementos econômicos, mas há questões culturais em torno dos riscos;
Vulnerabilidade social	Análise situacional	- Atinge o coletivo de invisíveis e as medidas devem se dar no intuito de proporcionar o menor dano pessoal e social possível; - Aproximação com o cotidiano da vida das pessoas, que é onde se constitui os riscos; - A eficácia no enfrentamento da vulnerabilidade depende da capacidade de acesso de famílias e indivíduos; - 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;	- 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; - A ideia de enfrentamento por meio das capacidades não possui tanto foco em **Robert Castel**; - 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**;
	Usuários	- 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;	- 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**;
	Proteção social básica	- Destina ao público que já encontra-se em situação de vulnerabilidade social, devido a	- **Robert Castel** pauta-se de vulnerabilidade devido a questões ligadas ao trabalho e a falta de

		pobreza, privação de renda e/ou fragilização dos vínculos;	capacidades do indivíduos que podem trabalhar;
	Conceito e base de organização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS	- A vulnerabilidade à pobreza não estaria relacionada apenas à 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 sobrevierem;	

Fonte: MOREIRA, 2020.

Com base nos dados acima, foi possível observar como os conceitos estão expressos na política e identificar elementos fundamentais entre os conteúdos dos conceitos no documento, relacionados às matrizes teóricas estudadas. Destaca-se a ideia de exclusão social, onde na PNAS/2004, há a defesa da inclusão dos invisíveis, que seriam os sujeitos submetidos a uma situação social coletiva, sujeitos a situações de risco e vulnerabilidade social. As ações para atuar sob essas circunstâncias devem ocorrer sob o menor dano possível, reconhecendo os riscos e enfrentando-os.

Na tabela acima, pode-se observar que ambos os conceitos se expressam no cotidiano e descrevem situações vivenciadas por indivíduos e famílias. Mas, sem distinguir as diferenças entre ambos os conceitos e sem aprofundar o debate dos conceitos, restringindo apenas a determiná-los como *situações alvos,* leva-se a uma análise superficial do que seriam os *invisíveis* e qual a sua origem: exploração desmedida da classe trabalhadora pelo capital.

Em algumas passagens da política, os conceitos são tratados de forma sinônima, sem apresentar diferenças entre si, principalmente, quando afirma que a população em situação de risco e vulnerabilidade social são afetados pela precarização da vida, desemprego e exclusão do mercado de trabalho. Robert Castel (2009) faz esse debate sobre as mudanças que levam à precarização da vida dos indivíduos *capazes* de trabalhar, como estratégia de superação da vulnerabilidade de massa. Porém, sabe-se que no sistema capitalista de produção, nenhum indivíduo

está excluído, mas ocupando um posicionamento estratégico na manutenção do sistema, como fundamento para consolidar sua condição de pobreza.

A respeito dos conceitos na proteção social básica, verifica-se que o documento sugere como forma de prevenção dos riscos sociais o trabalho com as famílias vulneráveis. Assim, no que se refere a vulnerabilidade social, a política indica que os usuários ao serem atendidos pelos serviços da proteção social básica, já estariam em situação de vulnerabilidade, onde a indicação seria realizar ações no intuito de conter o avanço dessa situação, através do trabalho com as necessidades temporárias (vulnerabilidade temporária), no intuito de impedir o agravamento para uma situação de risco e violação de direitos.

Um dos objetivos da proteção social básica seria a prevenção de situações de risco social através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, focando nos indivíduos vulneráveis, sendo de responsabilidade do Estado dar apenas subsídios necessários para a reinserção do indivíduo no mercado de trabalho. Para as situações de vulnerabilidade, a proteção social básica define os seguintes objetivos:

> [...] 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 etária, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004, p. 33).

Na proteção social especial, o alvo principal seriam as famílias que encontram-se em dificuldade de organizarem-se e de participação social, o que acaba colocando-as em risco, requerendo do Estado uma intervenção mais profunda. Neste caso, as estratégias interventivas seriam, principalmente, de atenção à família, para reestruturar o grupo familiar, com a elaboração de novas referências morais e afetivas. Fica evidente no documento que não são apenas os determinantes econômicos que determinam a vulnerabilidade social, mas os acertos familiares e as fragilização de seus vínculos, focando no desenvolvimento de estratégias para que os membros do grupo familiar sobrevivam ao aumento da vulnerabilidade social, devido ao avanço das desigualdades sociais.

Portanto, a PNAS/2004 direciona suas ações nas famílias mais vulneráveis, ou seja, em situação de pobreza extrema, situando seus esforços nos territórios desses grupos familiares, considerados territórios vulneráveis. Essa premissa reforça os

critérios da seletividade na política, inviabilizando a efetividade do princípio da universalidade que aparece como orientador da PNAS/2004. Assim, considerando que os conceitos de risco e vulnerabilidade social são elementos que ocupam a base da organização da política, percebe-se que tais conceitos não atendem como conceitos explicativos para as demandas da realidade social brasileira, pois foram apropriados de outras realidades sociais, sem debater seus elementos conceituais fundamentais, o que reflete sobre as ações da PNAS/2004, estabelecendo tendências e desafios a efetividade dos princípios norteadores da política.

3 CONCLUSÃO

As discussões sobre as concepções teóricas dos conceitos de risco e vulnerabilidade social revelam seus fundamentos e direcionamento, que refletem sobre a as ações da PNAS/2004. Observou-se que os conceitos foram utilizados na política sem problematizar as concepções teóricas de origem e seus significados, o que pode levar a assumir interpretações sem a criticidade almejada para lidar com as problemáticas sociais.

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social apresentam diferenças conceituais entre si e foram pensados de forma em contextos diferentes, para explicar as mudanças na sociedade e, por isso, não podem ser entendidos como sinônimos. Entende-se que os conceitos não exploram as problemáticas sociais, captando os elementos estruturais que as consolidam em sua totalidade. Assim, de acordo com a leitura dos autores Ulrich Beck e Robert Castel, compreende-se que a vulnerabilidade social vem a definir o segmento populacional afetado pela questão social e os riscos são fenômenos, eventos, perigos que afligem a sociedade.

Verifica-se quando a política de assistência social concentre suas ações nas famílias e a quem da política necessitar, ou seja, que encontrem-se em situação de risco e vulnerabilidade social, decorre-se daí uma impossibilidade teórica de coexistência entre os conceitos de risco e vulnerabilidade social e o princípio da universalidade, negando esta última, que encontra-se presente apenas no campo

ideal. Isso ocorre na medida em que os conceitos substanciam e fundamentam os critérios de acesso à política, restringindo o acesso da população através dos critérios.

Compreende-se que estes conceitos descrevem superficialmente as consequências do processo de exploração do capitalismo, sendo usados como sinônimos da pobreza. Sendo assim, ambos os conceitos expressam um reducionismo das expressões da questão social na realidade brasileira, num contexto de forte ofensiva conservadora contra os direitos.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Mirella Souza. **Risco e Vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na política nacional de assistência social.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Espírito Santo, 2012.

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

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

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

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, p. 61-94.

MARTINS, Aline de Carvalho. **Risco Social:** terminologia adequada para a proteção social e garantia dos direitos? Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea, n. 29, p. 85-100, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Editora Vozes Limitada, 1994.

MOREIRA, Ana Virginia do Nascimento Moreira. **Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2020.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. Controvérsias paradigmáticas nas ciências sociais. In: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (orgs.). **Metodologias qualitativas de pesquisa em Serviço Social**. Recife: EDUFPE, 2013.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria questão social em debate.** Cortez, 2010.

SCHMIDT, JANAINA ALBUQUERQUE DE CAMARGO. **Reflexões sobre as bases conceituais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, v. 16, n. 1, 2018.

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