

**RISCO E VULNERABILIDADE: RAZÕES E IMPLICAÇÕES  
PARA O USO NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL**

**MIRELLA SOUZA ALVARENGA**

**Dissertação de Mestrado em Política Social  
Programa de Pós-graduação em Política Social  
Universidade Federal do Espírito Santo**

**VITÓRIA/ES**

**Junho de 2012**

# **RISCO E VULNERABILIDADE: RAZÕES E IMPLICAÇÕES PARA O USO NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**MIRELLA SOUZA ALVARENGA**

**Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Política Social.**

**Aprovada em 28/06/2013 por:**

---

**Prof<sup>a</sup>. Doutora Maria Lúcia Teixeira Garcia – Orientadora, UFES**

---

**Prof<sup>a</sup>. Doutora Berenice Rojas Couto, PUC/RS**

---

**Prof. Doutor Luís Jorge Vasconcelos P. de Mendonça, UFES**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
Vitória, junho de 2012**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

A473r      Alvarenga, Mirella Souza, 1983-  
              Risco e vulnerabilidade : razões e implicações para o uso na  
              Política Nacional de Assistência Social / Mirella Souza Alvarenga.  
              – 2012.  
              133 f.

              Orientador: Maria Lúcia Teixeira Garcia.  
              Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade  
              Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e  
              Econômicas.

              1. Política social. 2. Assistência social. 3. Risco. 4.  
              Vulnerabilidade. 5. Política Nacional de Assistência Social. I.  
              Garcia, Maria Lúcia Teixeira, 1961-. II. Universidade Federal do  
              Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III.  
              Título.

CDU: 32

---

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Doutora Maria Lucia Teixeira Garcia, minha orientadora, quem me abriu as portas para o mundo da pesquisa ainda na graduação em Serviço Social, por todo empenho em contribuir com o desenvolvimento da pesquisa, pela sabedoria e pela exigência e, principalmente, por lembrar que essa dissertação não é o ponto de chegada e sim o primeiro passo de um longo percurso.

Às entrevistadas nesse estudo, professoras e/ou gestoras, Aldaíza Sposati, Ana Ligia Gomes, Berenice Rojas Couto, Dirce Koga, Márcia Lopes, Márcia Pinheiro, Maria Carmelita Yazbek, Maria Luiza Rizzotti, Potyara Pereira e Simone Albuquerque, pelas inúmeras e valiosas contribuições, pela disponibilidade e por toda a paciência e compreensão. Sem vocês esse estudo não seria possível.

À professora Doutora Berenice Rojas Couto e ao professor Doutor Luís Jorge Vasconcelos P. de Mendonça por aceitarem participar da Banca de Qualificação e de Defesa, pelas colaborações com a discussão que, certamente, servirão para o aprendizado, crescimento e incentivo à pesquisa.

Ao Lucas, meu companheiro e amigo, por estar ao meu lado incondicionalmente, pela paciência e compreensão, por me acolher nos momentos de angustias e pelos incentivos. Obrigada por não me deixar desistir!

Aos meus pais – Vanda e Paulo – e aos meus irmãos – Isabel, Micheline, Marcone, Gustavo e Joanna –, pelo incentivo e financiamento desse sonho, pelas preces, pelo carinho e por compreenderem a necessidade da minha ausência.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Política Social da UFES, pela competência, discussões, ensinamentos e sugestões. Em especial, à professora Doutora Ana Targina Rodrigues Ferraz e ao professor Dr. Paulo Nakatani pelas contribuições extraclases.

Aos companheiros de jornada, por tornarem o trajeto mais prazeroso. Em especial agradeço à Célia B. da S. Pereira, por estar sempre presente, partilhando as angustias, aconselhando e incentivando.

Às secretárias do Programa de Pós-graduação em Política Social da UFES – Adriana e Keydima – por serem sempre muito prestativas e cordiais.

Aos amigos e parentes, em especial à família do Lucas, pela torcida, incentivo e orações.

À CAPES pelo financiamento.

## SUMÁRIO

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| APRESENTAÇÃO                                                                                | 10  |
| 1. INTRODUÇÃO                                                                               | 13  |
| 2. RISCO E VULNERABILIDADE: AFINAL, DO QUE SE TRATA?                                        | 36  |
| 2.1 Risco e vulnerabilidade – caminhos que se inter cruzam                                  | 37  |
| 2.1.1 O discurso do risco global de Beck e Giddens – uma sociedade de risco                 | 38  |
| 2.1.2 O enfoque da proteção social: Rosanvallon e Castel                                    | 47  |
| 2.1.3 Amartya Sen e as capacidades                                                          | 55  |
| 2.2 Risco e vulnerabilidade: revisão de autores da política de assistência social no Brasil | 61  |
| 2.2.1 Aldaíza Sposati: participe da formulação da LOAS e PNAS                               | 61  |
| 2.2.2 Carmelita Yazbek, Berenice R. Couto e Raquel Raichelis: reflexões do SUAS             | 65  |
| 3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL                                               | 67  |
| 3.1 A trajetória da política de assistência social: como chegamos à PNAS?                   | 67  |
| 3.2 O processo de formulação da PNAS de 2004                                                | 73  |
| 3.2.1 Risco e vulnerabilidade na Política de Assistência Social: como foram parar lá?       | 96  |
| 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS                                                                     | 120 |
| 5. REFERÊNCIAS                                                                              | 123 |
| 6. APÊNDICES                                                                                | 129 |
| Apêndice A – Roteiro de Entrevista                                                          | 130 |
| Apêndice B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido                                     | 131 |
| 7. ANEXO                                                                                    | 132 |
| Cópia da aprovação da realização da pesquisa pelo comitê de ética em pesquisa (CEP) da UFES | 133 |

## LISTA DE SIGLAS

BDTD - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações  
CAPES - Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior  
CEDEST - Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais  
CEP - Comitê de Ética em Pesquisa  
CF - Constituição Federal  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
CFESS - Conselho Federal de Serviço Social  
CRESS - Conselho Regional de Serviço Social  
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito  
CRAS - Centros de Referência de Assistência Social  
CREAS - Centros de Referência Especializados de Assistência Social  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
GT - Grupo de Trabalho  
IEE - Instituto de Estudos Especiais  
LBA - Legião Brasileira de Assistência  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
MAS - Ministério da Assistência Social  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome  
NOB - Norma Operacional Básica  
NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social de 2004  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PUCSP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
UFES - Universidade Federal do Espírito Santo  
UnB - Universidade de Brasília

## RESUMO

O objetivo é analisar como os termos risco e vulnerabilidade foram introduzidos na Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS). Buscar-se-á explicitar as razões e implicações do uso desses termos para a política de assistência social. Nosso ponto de partida é que esses termos vieram no bojo das compilações da Política de Saúde. 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. Como método, utilizamos a história oral. Os dados foram coletados a partir de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas. Para análise, utilizamos a análise de conteúdo. Concluímos que os termos foram introduzidos na PNAS a partir das compilações da saúde. Foram requeridos para superar a atenção por segmentos, superar a focalização nos pobres e 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, porque não há clareza sobre o significado deles.

**Palavras-chave:** Política Social. Política de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Vulnerabilidade. Risco.

## ABSTRACT

This study aims at analyzing how the terms “risk” and “vulnerability” were introduced in the 2004 Brazilian National Social Assistance Policy (PNAS). It will clarify the reasons and implications of using these terms in social assistance policy. Our starting point is that these terms have come along with health policy compilations. The premise is that by explaining neither the origin of these terms nor their conceptions within the document, PNAS makers allowed different interpretations, which facilitated especially that view that is associated to the neoliberal perspective and inserted into the guidelines spread by international bodies. The study adopted oral history as method. Data were gathered from bibliographical and documental research and interviews. Content analysis approach was used. We concluded that the terms introduced in the PNAS derive from health care compilations. They were required in order to overcome care provided by segments and focalization on the poor and allow preventive interventions. However, the terms that originally aimed at overcoming every hindrance in social assistance policy ended up impeding policy operationalization just because their meaning is not clear.

**Keywords:** Social Policy. Brazilian National Social Assistance Policy. Risk. Vulnerability.

## Apresentação

*“Nada de imitar seja lá quem for. Temos de ser nós mesmos. Ser núcleo de cometa, não cauda. Puxar fila, não seguir”* (Monteiro Lobato).

A Dissertação aqui apresentada pode ser ‘metaforicamente’ um campo de risco, insegurança e vulnerabilidade. Assim, se você espera uma leitura tranquila, cabe aqui um conjunto inicial de advertências.

A ideia de estudar a inserção dos termos risco e vulnerabilidade na PNAS me foi apresentada por minha orientadora de mestrado como um interessante tema para que eu explorasse na Dissertação. Vinha ela empolgada de suas semanais conversas com Potyara A. Pereira em Brasília. Por coincidência, no cotidiano profissional no CREAS, tínhamos muitas dificuldades para operacionalizar a Política por falta de clareza do conceito destas palavras. No percurso da implementação de tal serviço era preciso mais do que ler a Política Nacional de Assistência Social/2004, era necessário entendê-la, e para isso, a compreensão dos termos era condição *sine qua non*.

Talvez pela idade, talvez pela inexperiência, não percebi o tamanho da questão que me aventurava pesquisar. Tratava-se de um tema relevante, mas só no meio da pesquisa é que tive clareza de que a ausência dele no debate se devia às polêmicas infundáveis e não à falta de curiosidade ou de importância.

Dizer aqui o tamanho da questão é ainda reconhecer que minha pesquisa envolveu um recorte empírico no qual me oportunizou encontros ímpares com Aldaíza Sposati, Ana Ligia Gomes, Berenice Rojas Couto, Dirce Koga, Márcia Lopes, Márcia Pinheiro, Maria Carmelita Yazbek, Maria Luiza Rizzotti, Potyara Pereira e Simone Albuquerque. Como recém-saída da Graduação, a ocasião do encontro – e contribuição – de importantes autores da área de Serviço Social e gestores da Política de Assistência Social colocava para mim o risco do meu trabalho e a certeza de frustrar algumas expectativas.

A cada palavra escrita senti o peso da responsabilidade do pesquisador, especialmente, diante de todas essas pessoas que se dispuseram a contribuir com o estudo e com o meu amadurecimento enquanto pesquisadora. Tive medo de interpretar equivocadamente os relatos e temi escolher mal as palavras ou de ser também interpretada de forma equivocada. Assim, tentei construir uma análise que inter cruzasse com os documentos selecionados e com a

reflexão teórica construída ao longo da revisão. Como um pesquisador que quer ser núcleo de cometa (parafraseando Lobato), descobri no envio do material da análise aos sujeitos de minha pesquisa o quão delicado é trabalhar com história oral – lidava “ao mesmo tempo, com fatos e percepções que podem ou não estar assentadas em fatos, mas sim em comentários”. Esse alerta feito por Aldaíza me lembrava que o trabalho de história oral é árduo.

São entrevistados que tem um objeto comum – a militância acadêmica e/ou profissional com a Proteção Social e a Assistência Social – mas que carregam histórias de vida e tempo de relação com esse objeto diversos. Há também questões que transcendem a esse patamar e que se explicitam ao longo do texto – disputas por pontos de vista, por exemplo. Lembro de Thompson (1992) quando afirma:

Quanto mais uma pessoa esteja acostumada a apresentar uma imagem profissional pública, menos provável será que suas recordações pessoais sejam honestas e francas [...] Eles podem ser as fontes mais ricas de sugestões, mas também as mais enganadoras.

Minha experiência mostrará que discordo de Thompson – não são enganadoras – mas apresentam resistências e embates que trazem grandes desafios a uma jovem pesquisadora. Há também o desafio que é olhar o passado com os olhos do presente e arguir da memória o que cada um armazenou sobre fatos importantes para meu estudo, mas não necessariamente importantes para os sujeitos entrevistados. Trabalhava – e isso é *mister* deixar claro – com passado e presente inter cruzando o horizonte de entrevistadas e entrevistadora.

Há ainda outro aspecto, tão importante – a idade da pesquisadora – 28 anos. Meu tema de pesquisa perscruta um tempo no qual não detenho todas as nuances de um intrincado campo de disputas teórico, político e ideológico. Ou ainda, como bem disse Aldaíza em um de seus e-mails: “há muitas nuances que nem sempre ficam claras a um pesquisador que não viveu esse tempo”.

Esse foi o principal obstáculo que quero acenar a quem se aventura na leitura dessa dissertação: trata-se de esforço de iniciar um debate que não se esgota aqui! Apenas inicia um percurso que deve continuar e se desdobrar em outras investigações.

Como um caminho urdido lentamente, a Dissertação foi estruturada em quatro partes.

Na Introdução trataremos do surgimento, consolidação e desconstrução das políticas sociais no contexto do desenvolvimento do capitalismo e as diferenças postas no interior desse sistema entre os países centrais e periféricos.

Posteriormente, debatemos acerca dos termos risco e vulnerabilidade para os autores que debatem a política de assistência social. Para melhor entender, fomos à fonte e detalhamos as ideias dos estudiosos.

Em “A política de assistência social no Brasil: riscos e vulnerabilidades”, apresentamos o trajeto da assistência social a partir da inscrição na CF como um direito de cidadania. Assim, explicitar-se-á as estratégias elaboradas pelos gestores federais entre o final dos anos 1980 até 2004, buscando relacioná-las ao projeto societário hegemônico. Nesse capítulo também traçaremos o debate acerca da formulação da PNAS e da inscrição dos termos risco e vulnerabilidade em sua redação.

E, por fim, apontamos o longo caminho entre a entrada da PNAS na agenda política governamental e a aprovação do texto da Política.

## 1. INTRODUÇÃO

*“– A vida, senhor Visconde, é um pisca-pisca. A gente nasce, isto é, começa a piscar. Quem pára de piscar chegou ao fim, morreu. Piscar é abrir e fechar os olhos – viver é isso. É um dorme e acorda, dorme e acorda, até que dorme e não acorda mais [...] A vida das gentes neste mundo, senhor Sabugo, é isso. Um rosário de piscados. Cada pisco é um dia. Pisca e mama, pisca e brinca, pisca e estuda, pisca e ama, pisca e cria filhos, pisca e geme os reumatismos, e por fim pisca pela última vez e morre. – E depois que morre?, perguntou o Visconde. – Depois que morre, vira hipótese. É ou não é?” (Monteiro Lobato)*

Constitui objeto deste estudo a análise de como os termos risco e vulnerabilidade foram introduzidos na Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS). Buscar-se-á explicitar as razões e implicações do uso desses termos para a política de assistência social. Nosso ponto de partida é que esses termos vieram no bojo das compilações da Política de Saúde. 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.

Na verdade, além de presentes nos documentos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) e incorporados pela área da saúde, os termos são utilizados por autores no campo das ciências sociais, entre eles Beck, Giddens, Esping-Andersen, Rosanvallon e Castel. Estes estão vinculados a diferentes matizes teóricos – pós-moderno, social-democrata, liberal. O aspecto em comum é que todos utilizavam os termos ou um destes como centrais em suas análises sobre o mundo contemporâneo. Vê-se que são diversas as nuances possíveis para os termos: de onde viriam eles?

Buscar entender esses termos e como foram parar na PNAS foi um desafio que implicou a construção de um intrincado caminho teórico e metodológico. Nesse processo, tínhamos um mirante a partir do qual olharíamos e estranharíamos a realidade: a teoria social de Marx. Nela precisaríamos entender por que é tão central ao argumento de teóricos sociais as noções de risco e vulnerabilidade em um contexto de crise do capital. Nossa intenção será apontar que risco e vulnerabilidade podem mascarar ou desvelar a condição vivida pela classe trabalhadora em tempos de rearticulação das classes dominantes para a retomada do crescimento do capital.

Há muito Marx apresentou que a sociedade do capital era perpassada por situações paradoxais, aqueles que produzem a riqueza não são os mesmos que dela usufruem, há uma apropriação desigual das riquezas socialmente produzidas, de modo que maior parte da população não tem sequer a garantia de condições de sobrevivência. Marx no século XIX já havia percebido que “as condições de produção em que se move a burguesia não têm caráter unitário, simples, mas dúplice; que, nas mesmas condições em que se produz a riqueza, produz-se também a miséria” (MARX, 2009, p. 749). Trata-se de uma sociedade que se desenvolve para atender as necessidades de reprodução do capital, possível a partir do aumento contínuo do grau de exploração sobre o trabalho, por meio da manutenção ou elevação do grau exploração do trabalho e da manutenção ou redução do preço do trabalho (MARX, 2009). Ou aumentavam a exploração sobre o trabalhador (a partir da mais valia relativa ou absoluta) ou diminuía o seu custo de vida pela via da política social. Diante de nosso objeto, cabe aqui aprofundarmos no segundo.

A política social é um conjunto de medidas adotadas pelo Estado capitalista frente às expressões da questão social, como forma de mediar o conflito de classes. Portanto, é um campo de contradições, legitima a ordem posta e também estende direitos sociais. Ela tem como finalidade assegurar as condições necessárias para a produção e a reprodução do capital e da força de trabalho, a partir da garantia do bem estar dos membros da sociedade (BEHRING, 2009). Sua evolução data da era keynesiana, entre as décadas de 1940 e 1960, devido ao contexto da retomada do crescimento, da existência de um projeto de sociedade alternativo, mas algumas medidas frente às inseguranças da existência vividas pela classe operária já vinham sendo adotadas desde o século XIX (BEHRING, 2009; PEREIRA, 2009).

Por volta da década de 1830, o grau de exploração sobre a classe trabalhadora era tão intenso, que colocou em risco a continuidade da reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, do próprio sistema capitalista. Uma pobreza de grandes proporções tornou-se parte do cenário da Europa urbanizada e industrializada (NETTO, 2009). Para o autor, esse acontecimento chamou atenção porque não se tratava de uma pobreza focalizada nos sujeitos incapazes para o trabalho ou desempregados, era uma pobreza generalizada que atingiu inclusive aqueles que deveriam a partir de seus salários se responsabilizarem pela sua existência. Diante disso, não havia como negar que o acontecido resultava do modelo vigente, portanto, também não era mais possível trata-lo como um problema individual, era um problema inerente à ordem capitalista, fundada na exploração do trabalho assalariado. Para denotar essa pobreza

generalizada foi cunhada a expressão questão social<sup>1</sup>. Apesar de a expressão ser utilizada naquele momento para ressaltar apenas a nova feição da pobreza, sabemos que esta era tão somente uma das manifestações aparentes da contradição presente nas relações entre as classes, sob a qual se esconde seu verdadeiro cerne, a exploração do capital sobre o trabalho (PASTORINI, 2004).

A insatisfação dos trabalhadores em relação à sua condição de vida acarretou em muitas mobilizações no decorrer do século XIX e início do século XX, suas reivindicações ultrapassavam a luta por condições dignas de existência, eles lutavam pela emancipação humana, pela socialização da riqueza e pela instituição de uma sociedade “alternativa” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). O ano de 1917 foi um marco para a classe trabalhadora, ano da vitória do movimento operário na Rússia, a partir da qual foi possível iniciar a construção de um modelo de sociedade cujos pilares eram contrários aos do capitalismo.

*Pari passu* à vitória do movimento operário, a burguesia começou a reconhecer os limites do mercado quando deixado à disposição dos seus movimentos tidos como naturais, vivia-se um momento da Grande Depressão (BEHRING, 2009). A conjuntura de crise demarca o esgotamento das forças que se opõem à queda tendencial da taxa de lucro, ela é provocada pelo próprio sistema com a finalidade de renovação do capitalismo, pois a partir dela a elite capitalista reorganiza os pressupostos para uma nova fase de acumulação (MATHIAS; SALAMA, 1983). Os autores ressaltam que a crise tem caráter dual, ela é fundamental para revigorar os mecanismos de acumulação, ao mesmo tempo em que revela a exploração do trabalho, o que leva à intensificação da luta de classe. As crises são “a gota d’água”, demarcam o momento em que alguns direcionamentos do capitalismo precisam ser mudados, para que o sistema possa ser mantido.

Mathias e Salama (1983) lembram a importância do Estado para o capital, especialmente da relevância dele no momento de crise. Na concepção deles, o Estado atua em duas frentes, limita os efeitos danosos da crise e cria as condições necessárias para a valorização satisfatória do capital. O fato de o Estado ser usado como instrumento para retomada do processo de acumulação indica que estamos tratando de uma instituição que não é imparcial, o

---

<sup>1</sup>Existem diferentes concepções para questão social, estamos mais afinados com aqueles que a entendem como uma contradição presente nas relações entre as classes, fundada na exploração do trabalho assalariado, que aparecem ao público em manifestações como fome, pobreza, violência, desemprego (PASTORINI, 2004). Para os interessados nesse debate sobre a questão social sugerimos a leitura da Revista *Temporalis*. Brasília: Abepss/Grafline, ano II, n. 03, 2001.

*[...] Estado contemporâneo desempenha o papel de árbitro [...] o árbitro não é neutro [...] a arbitragem não se dá no vácuo: dá-se na estrutura que mantém a sociedade existente de classes. Sem dúvida que podem ser feitas concessões aos explorados; isso depende especialmente da correlação de forças [...] [o Estado] está ao serviço da classe dominante, com o fim de manter o seu domínio (MANDEL, 1977, p. 28).*

As palavras de Mandel esclarecem que o Estado é perpassado por contradições. De um lado, o interesse da classe burguesa subjaz na aparente neutralidade do Estado, este é de fato um legítimo defensor do capital. Mas, por outro lado, o Estado é um campo de luta entre as classes, e a partir dele também é possível que o proletariado imponha seus interesses, ainda que a ordem posta seja mantida.

Entender a funcionalidade da crise para o sistema, o posicionamento do Estado diante dela, bem como a condição de negociação da classe trabalhadora é essencial para a compreensão do momento subsequente a ela. Há uma relação entre o capital, o Estado e o trabalho que incide sobre a política social. Lembramos aqui que, sob as amarras do capitalismo, a política social se configura como um campo contraditório, atendendo ao mesmo tempo capital e trabalho.

Foram duas as crises de grandes proporções no século XX, ambas implicaram em mudanças importantes no campo da política social: 1ª) entre 1929 e 1933, período da *Grande Depressão*<sup>2</sup>, implicou na ampliação da política social, generalizadas após a Segunda Guerra Mundial, constituindo um sistema de proteção social; 2ª) entre os anos de 1970 e 1980, crise capitalista que demarcou a redução das políticas sociais e o desmantelamento da proteção social.

Como vimos, a crise traz uma série de desdobramentos que exigem da elite do capital um conjunto de decisões para retomar o crescimento econômico e minimizar os danos provocados tanto pela crise quanto pelas medidas adotadas para resolvê-las. Mas a solução encontrada pela burguesia na década de 1930 foi bastante distinta da de 1970.

Até 1929 o capitalismo era regido pela batuta do liberalismo *lesseferiano*, fundado no argumento de que o mercado tinha um movimento natural (guiado por uma mão invisível), e, portanto, não era aceitável que o Estado interviesse em seu funcionamento. A este cabia assumir três funções: defesa dos inimigos externos, justiça e provimento de obras públicas que a iniciativa privada não tivesse pronta para assumir (FRIEDMAN, 1985). Era importante

---

<sup>2</sup> Para aprofundamento da primeira crise do sistema sugere-se a leitura de PEREIRA, J. B.; AQUINO, D. C.. *Estado e Crise no Capitalismo: a instituição de última instância*. Disponível em: [www.sep.org.br/artigo/1712\\_48d7808f00bc.59a74aaed550c3d15213.pdf](http://www.sep.org.br/artigo/1712_48d7808f00bc.59a74aaed550c3d15213.pdf). Acesso em: jun. 2010.

demarcar o limite do Estado, porque as intervenções dele poderiam ameaçar o exercício da liberdade individual, defendido pelos liberais pelo potencial em afastar qualquer possibilidade de conflito: os indivíduos ao buscar ganhos materiais são guiados por sentimentos morais e por um senso de dever, que garante a harmonia entre eles (BEHRING, 2009). Em outras palavras, os liberais defendem um ‘Estado mínimo’, orientado pelos indivíduos, que em busca de melhores condições de vida tendem a assegurar o bem-estar para todos. Cabe esclarecer que, como a liberdade só é objetivo válido para os indivíduos responsáveis, para os insanos e crianças a ação paternalista do Estado era aceitável para liberais, na verdade, era indispensável (FRIEDMAN, 1985).

Vê-se aí, um indício da defesa de ações focalizadas em determinados segmentos, aqueles que não estavam aptos para o trabalho e que, por conseguinte, não assegurariam por meio do salário sua sobrevivência. Prevalencia a ética do trabalho, julgada por Max Weber como essencial para o desenvolvimento do sistema capitalista, por mudar o caráter negativo do trabalho assalariado, dando a ele o *status* divino (WEBER, 2004). A moral do trabalho subsidiava o posicionamento liberal, em punir os maus pobres, como foi feito no século XIV, momento em que compulsoriamente a classe dominante por meio do Estado internavam todos os pobres ‘capazes’ nas *workhouses*, para prestar serviços obrigatórios em troca de assistência, como bem lembram Pereira (2009) e Behring e Boschetti (2007).

Considerando o contexto anteriormente apresentado, a eclosão da crise em 1929 serviu para reforçar a fragilidade da teoria liberal. À época, entre os liberais, ganhou destaque as ideias de John M. Keynes, economista liberal heterodoxo que se opôs ao argumento de que o movimento ‘natural’ do capitalismo desembocaria em harmonia entre o interesse individual e coletivo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Em sua obra *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936), ele defendeu a intervenção estatal na intenção de reestabelecer o equilíbrio econômico, por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, entre estas cabiam o incremento das políticas sociais (BEHRING, 2009). Embora defendesse a liberdade individual e a economia de mercado e tivesse a superação da crise como principal preocupação, as contribuições de Keynes para o desenvolvimento do que veio a ser chamado de Estado Social são indiscutíveis.

Ao modelo keynesiano, Behring e Boschetti (2007) acrescentam o acordo fordista como um importante fator para a consolidação de um novo pacto social entre burguesia e proletariado. Para elas, o fordismo introduziu uma nova forma de regulação das relações sociais por meio

da combinação de produção em massa com consumo de massa. A intenção de Ford era por um lado repassar aos trabalhadores, através do aumento dos salários ou redução das jornadas de trabalho, os ganhos de produtividade resultantes do novo modo de organização do trabalho, e por outro, transformar o aumento do salário em demanda para consumo. Isso significa que a intenção dele era movimentar o mercado, garantindo o desenvolvimento do sistema capitalista, com melhor distribuição de renda.

Assim, o novo pacto social se concretizou devido à pressão do movimento operário, à necessidade de reativar o crescimento e ao modelo keynesiano-fordista. Havia uma miscelânea de interesses, uns lutavam por maior igualdade e reconhecimento de direitos sociais e segurança econômica, outros pela manutenção e preservação do capitalismo (PEREIRA, 2009). Ao fim dessa disputa de interesses, o Estado se consolidou como um regulador da dinâmica do capital, solucionando a crise do capitalismo e afastando “extremistas” políticos – fascistas e socialistas –, ao mesmo tempo em que garantiu efetiva melhora da situação dos trabalhadores.

Esse foi o momento em que as políticas sociais mais se desenvolveram, a melhoria das condições de vida dos trabalhadores era visível, os trabalhadores tinham acesso a bens de consumo duráveis, sensação de estabilidade no emprego e acesso ao lazer (PEREIRA, 2009). A autora destaca que uma consequência digna de nota foi a formulação e o gerenciamento de políticas favorecedoras do pleno emprego e de um conjunto de benefícios e serviços que asseguraram um padrão de vida melhor aos trabalhadores, tais como o seguro social obrigatório, leis de proteção do trabalho, salários mínimos, ampliação de instituições e serviços de saúde, de educação e programas de habitação subsidiados. Stein (2005) enfatiza que a condição de quase pleno emprego foi um dos pilares sobre os quais se manteve a universalização do bem-estar. Para ela, a segurança de um emprego e um salário constituiu a principal via de acesso aos direitos de cidadania. Isso porque, como vimos, à época, o arranjo fordista-keynesiano possibilitou a expansão do consumo de massa, garantida pela redistribuição estatal que, por sua vez, asseguraram tanto o aumento da participação no mercado de trabalho quanto o aumento do salário.

O conjunto de intervenções estatais na área social possibilitou o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State*. As nações não necessariamente vivenciaram o *Welfare State* em períodos iguais, algumas nem o vivenciaram. Na concepção de Pereira (2006), o Estado de Bem-Estar não se concretizou plenamente em nenhum país do mundo, os países

que mais se aproximaram foram os do norte europeu. Behring (2009) advertiu que, embora tenha se consolidado direitos sociais em algumas regiões do globo, a crença de uns socialistas-democratas que haveria uma tendência a solucionar a problemática da desigualdade pelo viés da cidadania não se comprovou 30 anos depois.

Já na década de 1960, esse arranjo econômico, social e político começou a dar sinais de exaustão. Behring e Boschetti (2007) lembram que nesse período as taxas de crescimento já não eram as mesmas, o papel do Estado de mediador era cada vez mais amplo, mas a condição de responder à demanda era cada vez menor, e o desemprego era crescente, devido à substituição da mão-de-obra pela máquina. Viviam-se um momento em que as expectativas de pleno emprego, base fundamental da experiência do *Welfare*, não se sustentavam (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Behring (2009) complementa que a mobilização da juventude em 1968 e a recessão provocada pela alta do petróleo foram os detonadores da segunda grave crise do capital.

Como em todo momento de depressão, houve diminuição da acumulação capitalista, redução do consumo, o aumento da taxa de inflação e do endividamento público e privado, a desorganização do sistema financeiro internacional e o aumento acelerado do desemprego (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Novamente aqui, a burguesia se articula para explicar as razões da crise e elaborar estratégias para contorná-la. Porém, dessa vez, a responsabilidade recaiu sobre o Estado, que no entendimento da burguesia, teria se agigantado (BEHRING, 2009), por causa do keynesianismo e do *Welfare State*. Isso não significa que a burguesia buscava retornar a era *lesseferiana*, lembrando o que nos ensinou Mathias e Salama (1983), o Estado tem um papel central para a retomada da taxa de lucro nos momentos de crise. Nesse sentido, a intervenção estatal deveria ser mantida, porém remanejada.

A saída da crise nesse período foi possível por causa de três eventos articulados: a Terceira Revolução Industrial, a mundialização do capital e a adoção do neoliberalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Todos incidiram sobre o destino da proteção social, sendo que os primeiros afetam diretamente o pilar do Estado de Bem-Estar Social, o emprego, e o último está mais atrelado ao posicionamento do Estado nessa nova conjuntura. A revolução industrial disseminou o toyotismo como novo padrão tecnológico, que apontou não só para uma mudança na produção – baseada no *Just in time* e no *kanban* – como também para uma nova condição do trabalho e de sua reprodução (ANTUNES, 2010). Seguindo a lógica da superação

da crise, esse modelo priorizou a retomada dos lucros em detrimento da ampliação, até mesmo da manutenção, das conquistas dos trabalhadores durante os ‘Trinta Gloriosos’.

Para Mattoso (1996), as consequências da Terceira Revolução para o trabalho foram extremamente danosas, expôs o trabalhador a **inseguranças** de distintas dimensões: a) no mercado de trabalho - causada pela expansão do desemprego estrutural e de longa duração, pela terceirização; b) no emprego - provocada pela fragmentação do trabalho, pela redução dos empregos estáveis, pela subcontratação; c) no posto de trabalho - instituída pela desespecialização do trabalhador, que deve tornar-se multifuncional; d) de renda - cujas causas são a deterioração do mercado de trabalho e a instabilidade e falta de garantia dos rendimentos; e) nas relações de trabalho - gerada pelo movimento tendencial da negociação e da regulação do trabalho rumo a formas mais individualistas e promocionais; f) na reprodução do trabalho - motivada pela redução das necessidades do trabalho vivo, da redução dos gastos sociais do Estado e; g) na organização sindical - determinada pela fragmentação da classe trabalhadora, que enfraquece o poder de negociação dos sindicatos e, conseqüentemente, diminui sua importância na vida dos trabalhadores e da sociedade. Isso aponta que, além de reduzir o número de postos de trabalhos, o novo modo de produção também causou instabilidade nos postos que restaram, redução de salários e benefícios e, logo, o enfraquecimento dos sindicatos.

O segundo, a mundialização do capital, caracteriza-se como uma fase na qual a acumulação capitalista resulta predominantemente da esfera financeira, na qual o capital se auto valoriza, ou, nas palavras de Marx (2008), uma era de “dinheiro produzindo dinheiro, um valor valorizando-se por si mesmo, sem que nenhum processo de produção sirva de mediações aos dois extremos”. É como se o capital fosse uma espécie de “fonte misteriosa [...] de seu próprio crescimento” (MARX, 2008). A mundialização liberou todas as tendências à polarização e à desigualdade que haviam sido contidas na era keynesiana, intensificando o processo de acumulação de riquezas em alguns países centrais e de pobreza e miséria mais desumana na periferia capitalista, especialmente, para aqueles que nem ao menos participam desse circuito das movimentações financeiras (CHESNAIS, 2001). Essa nova fase enfatiza o insucesso do modelo de proteção social constituído, indicando que esse mecanismo não foi capaz de dominar o capital e atenuar sua tendência de polarização entre riqueza e pobreza.

Já o pensamento neoliberal se tornou hegemônico a partir do final da década de 1970 e início dos anos de 1980. O governo de Thatcher, em 1979 na Inglaterra, e de Regan, em 1980 nos

Estados Unidos, foram os primeiros a incorporarem esse direcionamento em seus programas de governo. Mas muitos outros países, desenvolvidos e subdesenvolvidos, foram adotando as orientações neoliberais nos anos posteriores (TOUSSAINT, 2002). Toussaint (2002, p. 236) esclarece que o neoliberalismo não surge com a crise, “ele ‘surfou’ sobre ela”. Para ele, com a decadência do modelo keynesiano, com o esgotamento do modelo socialista soviético e com a falência do modelo desenvolvimentista latino-americano, o neoliberalismo resistiu à crise e se sobrepôs às demais correntes.

Os defensores do neoliberalismo propunham o remanejamento da função do Estado, esse deveria ser forte para conter o poder dos sindicatos e controlar a moeda e modesto para os gastos sociais e regulamentações econômicas (BEHRING, 2009). Indicando que o conjunto de medidas que viriam a ser adotado sob a orientação neoliberal implicaria no desmonte dos direitos sociais – quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto firmado período anterior (BEHRING, 2009). Draibe (1993) e Mota (2010) defendem que a retirada das ações de proteção social – benefícios e programas – do campo dos direitos sociais foi uma consequência importante da adoção do neoliberalismo. Trata-se de um movimento para diminuir os gastos públicos a partir da redução da universalidade e o grau de cobertura dos programas sociais e, quando possível, transferir a elaboração e execução destes programas para a iniciativa privada. Mauriel (2008) acrescenta que todos esses desdobramentos em torno das políticas sociais tinham a ver com emergência do novo “consenso” em torno do bem-estar, que ressaltava a ampliação da responsabilidade individual.

Essa guinada à direita se deve aos desdobramentos políticos, econômicos, sociais e culturais da crise, visto que o conjunto das decisões da burguesia diante destes desdobramentos intensificou as manifestações da questão social, ao mesmo tempo em que impôs a redução dos investimentos em políticas sociais. Daí centralizar as ações de contenção da pobreza, que também serviria para a redução da inquietação social (MAURIEL, 2008). Para ela, esse discurso foi elaborado e disseminado pelos organismos internacionais – Banco Mundial e FMI – após a crise de 1970. Tratava-se de reduzir a proteção social como políticas de “alívio” da pobreza, inaugurando uma nova concepção de política social. As “novas políticas sociais” ou “políticas sociais de nova geração” são caracterizadas pela forte presença do terceiro setor, pelas parcerias, pelo incentivo ao empreendedorismo e pela focalização (MAURIEL, 2008).

O sucesso da disseminação dessas novas concepções se deve à condicionalidade imposta aos países subdesenvolvidos de adotarem esse parâmetro em troca de ajuda financeira para sair da

crise (MAURIEL, 2008, MOTA, 2008). Imersos em dívidas e diante da intensificação das manifestações da questão social, esses países tinham pouco poder de negociação. Assim, no bojo das exigências do Consenso de Washington, acordo voltado para a renegociação das dívidas, os Estados devedores assumiram um conjunto de medidas de “ajuste estrutural”, impostos pelos seus credores, o FMI e o Banco Mundial (MAURIEL, 2008; MOTA, 2008; TOUSSAINT, 2002). As políticas sociais ditas de nova geração seriam uma delas.

É oportuno lembrar que a trajetória da América Latina no campo da proteção social diverge daquela apresentada no contexto dos países centrais. Na periferia capitalista, caso da América Latina, apesar de se ter desenvolvido um sistema de proteção social, o arranjo econômico, social e político do tipo *Welfare State* não existiu (MOTA, 2006). Isso devido à trajetória peculiar da América Latina no contexto capitalista.

A América Latina tornou-se parte do cenário mundial no século XVI, mesma época do capitalismo mercantil, quando as nações europeias iniciavam o processo de acumulação de capital. Desde sua inserção, os países latino-americanos se mantiveram em uma posição subalterna e dependente, devido à dominação estrangeira. A eles cabia atender as necessidades externas, fornecendo matéria-prima e participando do consumo de produtos industrializados (CASANOVA, 1996; FERNANDES, 1999; RIBEIRO, 1978).

O modelo de desenvolvimento adotado na América Latina manteve o poder, o prestígio e as riquezas socialmente produzidas nas mãos da elite nacional, sempre subserviente à burguesia estrangeira. Juntos, eles cuidaram de afastar quaisquer possibilidades de transformações estruturais – por meio do poder da força e/ou da afiliação religiosa –, conservando as práticas clientelistas e patrimonialistas (FERNANDES, 1999; RIBEIRO, 1978; SORJ; MARTUCCELLI, 2008). Nesse contexto, prevaleceu na região a superexploração<sup>3</sup> da mão-de-obra e o péssimo nível de qualidade de vida da classe trabalhadora – expostos a diferentes dimensões de insegurança e de adversidades.

Em se tratando especificamente do Brasil

---

<sup>3</sup> Carcanholo e Sabadini mostram em seus estudos, que nos países subdesenvolvidos, caso do Brasil, os trabalhadores são superexplorados, isso significa que eles recebem remuneração abaixo do mínimo necessário para a garantia da reprodução da força de trabalho, isto é, pela sobrevivência deles e de seus dependentes (texto disponibilizado pelos autores para os alunos da disciplina Capitalismo e Sociedade, ministrada em 2010/01, cujo título é Sobre o capital e a mais-valia, sem previsão de data para publicação).

*No início fomos puro **objeto de espoliação** – território de extração de metais preciosos e matérias-primas como pau-brasil – ambos elementos de substantiva importância no Centro [...] (1º round). Como parte da relação Metrópole-Colônia e depois como país independente, **fomos território produtor de bens agrícolas e matérias-primas baratas**, que nos arrastavam de ciclo a ciclo, e alavancavam a acumulação industrial no Centro do sistema (2º round). Já no século XX, **fomos o mercado que começou a faltar** [...] (3º round). Nos inícios do capitalismo rentista[...] o Brasil [...] **foi o absorvedor de poupança** em dólares que faltava a um capital financeiro robusto e ávido por aplicações rentáveis [...] (4º round). [...] fizeram do Brasil, a partir dos anos iniciais da década de 1990, **emergente plataforma de valorização financeira internacional** (5º round) [...] (PAULANI, 2006, p. 24, grifo nosso)*

Stein (2005) aponta que o sistema de proteção social constituído na maioria dos países latino-americanos não se desenvolveu fundado em um sistema integrado, com cobertura estendida a toda população, mas sim, como produto da justaposição de diversos programas como pensões, seguros contra acidentes de trabalho, seguro médico e subsídios familiares, os quais cobriam a determinados grupos de trabalhadores e empregados, marcados, por conseguinte, por elevado nível de estratificação. Daí o debate de Wanderley dos Santos sobre a cidadania regulada<sup>4</sup>.

Mais tarde, na sombra da social-democracia, os países da América Latina acabaram instituindo um sistema de proteção social – especialmente aquelas resultantes do trabalho como pensões e aposentadorias (CLT, Previdência Social, etc.). Sendo que a consolidação do sistema de proteção social se deu em um momento de substituição dos regimes populistas pelos autoritários, cujas características centrais são a centralização do poder nas mãos do governo e a exclusão da participação popular (STEIN, 2005). É fundamental salientar, todavia, que as intervenções nos períodos ditatoriais faziam parte de uma estratégia que buscava a adesão da classe trabalhadora ao projeto econômico e político do governo, isto é, uma forma de compensar os trabalhadores pela perda dos direitos políticos e garantir a legitimidade do governo autoritário (BOSCHETTI, 1998).

O modelo de proteção social na América Latina se deu de modo imperfeito e deformado, em que a universalidade e a equidade não se caracterizaram plenamente (STEIN, 2005). Na região foi comum a exclusão ou desprezo em relação aos benefícios das políticas sociais as populações rurais, os setores pobres, os trabalhadores informais ou ligados a atividades marginais, enfim, os grupos desprovidos de organização, força e poder de negociação

---

<sup>4</sup> Desde a década de 1920, o Brasil adotava um modelo que Santos (1979) chamou de cidadania regulada. Isso significa que o conceito de cidadania não estava pautado em valores, mas em um sistema de estratificação ocupacional. Eram considerados cidadãos aqueles que tinham uma profissão regulamentada por lei - para esses estavam assegurados alguns direitos sociais. Essa lógica permaneceu até a Constituição Federal de 1988, quando houve reconhecimento legal dos direitos civis, políticos e sociais para toda a população. Para mais detalhes consultar SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

(STEIN, 2005). Ou seja, as políticas sociais latino-americanas se mantiveram amarradas em práticas clientelistas e patrimonialistas.

No que tange a proteção social brasileira, tomamos emprestadas as palavras de Marques (1997, p. 149), “em traços gerais, a formação do sistema de proteção no Brasil apresenta-se como uma reprodução, em pequena escala, da trajetória realizada pelos sistemas dos países desenvolvidos”, apesar, de haver uma aparente falta de sincronia entre o tempo histórico brasileiro e os processos internacionais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

O grande marco da proteção social no Brasil data da década de 1980. Esse momento foi caracterizado pela falência do Estado intervencionista, sendo a manifestação mais evidente a crise estrutural expressa pela profunda e prolongada crise econômica, política e social. As consequências dessa crise estavam materializadas no arrocho salarial, no aumento e na generalização da miséria, no empobrecimento da classe média e nos elevados índices inflacionários (BEHRING, 2008; BOITO Jr., 1999). Em contrapartida, *pari passu* à crise, destacou-se também no cenário nacional a inserção de novos atores e o ressurgimento de antigos movimentos sociais que lutavam não só pela reabertura política do país, mas também levantavam bandeiras de luta pela democratização de bens e serviços básicos, como aqueles que compõem o sistema de proteção social.

Em função do quadro de mobilizações populares, o governo brasileiro não só adiou a adoção dos princípios neoliberais que vinham sendo adotados desde 1979 no âmbito internacional, como também inseriu na Constituição Federal (CF) de 1988 direitos sociais que nunca existiram na história brasileira (BOITO Jr., 1999). Foram incluídas na Carta Magna algumas políticas de proteção social, no entanto, todo o processo da constituinte conduziu o debate de forma fragmentada – o debate sobre os direitos sociais oriundos do trabalho foram separados dos demais (BOSCHETTI, 2006).

Entre inúmeros embates, disputa de interesses divergentes, as políticas de previdência, saúde e assistência social foram incorporadas à nova constituição e juntas compõem o Sistema de Seguridade Social, entendido como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos aos três setores (BRASIL, 1988). Sendo que a saúde é universal, a previdência é para os trabalhadores que contribuem e a assistência social é para quem dela necessitar. Tem-se aí a constituição de um sistema de proteção social fundamentado em bases distintas: o seguro, a universalidade e a seletividade

(PEREIRA, 2005). Para além dessas limitações, uma se sobrepõe: não basta uma nova carta constitucional, são muitos interesses em jogo. Entre incluir na agenda política e implementar as políticas de proteção social havia um longo e tortuoso caminho.

Foi logo depois de aprovada a CF, dita cidadã por expandir direitos sociais, que o governo brasileiro assinou o acordo, do qual tratamos anteriormente, com as organizações internacionais – FMI e Banco Mundial. A finalidade era superar a crise e suas problemáticas. Stein (2005) acredita que a influência dessas instituições está presente na América Latina desde os anos de 1970, mas a partir do Consenso de Washington que se tornou explícita.

Em que pesem as diferentes respostas de cada país, de um modo geral, as condições e os programas impostos pelo FMI e Banco Mundial implicaram em diminuição da autonomia nacional, aumento do desemprego, redução dos salários e das medidas de proteção e aumento da pobreza (STEIN, 2005). Isso porque, a partir desse acordo, o Estado reassumiu a lógica de mercado, adotou o discurso da necessidade de redução de suas funções, da privatização das empresas estatais – inclusive aquelas relacionadas à telecomunicação e à energia elétrica –, controlar os gastos públicos – especialmente, na área da proteção social, resultando nos cortes de recursos e alterações nos seus princípios fundamentais –, abrir a economia (PAULANI, 2006). Assim, o objetivo principal do governo brasileiro passou a ser o controle da inflação, a estabilidade monetária, a securitização da dívida externa, buscando a implantação gradativa do modelo de política social fundamentado na privatização, na descentralização dos encargos sem o correspondente repasse de verbas, da participação da sociedade por meio de ações voluntárias e do terceiro setor, e da focalização das políticas na parcela da população que se encontra em situação de extrema miséria (BOITO Jr., 1999). Tratava-se de substituir a concepção de política social adotando a nova, a de segunda geração.

A adoção desse novo aparato conduziu o país rumo ao que Behring (2008) nomeia de contrarreforma do Estado, uma nova ofensiva burguesa que busca rearranjar a hegemonia das classes dominantes no país, prejudicada na década de 1980 no auge das lutas da classe trabalhadora. Nesse contexto, utiliza-se o termo reforma completamente esvaziada de conteúdo progressista – não melhora, não corrige as imperfeições no sentido do bem-estar coletivo.

Isso posto, a vitória da plataforma neoliberal no Brasil deve-se a uma conjuntura histórica complexa que articula a situação internacional à história brasileira. Nessa conjuntura

interferem fatores de ordem econômica (alternância de recessões com períodos de crescimento moderado, desemprego), de política internacional (reunificação do campo imperialista, desagregação da União Soviética), de política interna, fatores ideológicos (crise do movimento socialista) e outros (BOITO Jr., 1999).

O sucesso do discurso dos organismos multilaterais está materializado nas três esferas da seguridade social e na regulação do trabalho (CLT). Nesta predominou a flexibilização do trabalho e a terceirização. Já nas esferas da seguridade social, presenciamos no campo da saúde o desmantelamento do Sistema Único de Saúde (SUS) que vem sendo marcado pela péssima qualidade dos serviços e ainda enfrenta a ampliação dos esquemas privados que sugam o pouco recurso público destinado para área<sup>5</sup> (BOSCHETTI, 2003).

No campo da previdência social tivemos três reformas, uma no governo de Fernando Henrique Cardoso, uma no governo Lula e outra acabou de ser aprovada na gestão atual, de Dilma Rousseff. Muitas modificações foram realizadas no sistema previdenciário, como a imposição de tetos de valor reduzido para os benefícios tanto do setor privado quanto do público, resultando na abertura de inúmeros serviços de previdência privada (PAULANI, 2006).

Em se tratando da assistência social, sobre a qual nos debruçamos, as gestões federais descumpriram os prazos impostos na CF, fazendo com que a recomposição nessa esfera fosse lenta, mantenedora de velhas e conservadoras práticas clientelistas e pela centralização do poder (BOSCHETTI, 2003). Nas décadas de 1990 e de 2000, o campo da assistência social foi atravessado por dois movimentos distintos e contraditórios, um em favor desta vinculada à miséria e, portanto, alvo de ações focalizadas para os mais necessitados; e outro na defesa da expansão dos direitos com perspectiva universal (SPOSATI, 2009). Para a autora, os adeptos de políticas de alívio da pobreza, a conjuntura era bastante favorável: a pobreza era incontestavelmente o principal problema a ser resolvido. Não por acaso, inúmeros programas de alívio da pobreza foram criados pelos gestores federais, cujos princípios estavam completamente desvinculados dos da Carta Magna, mas condizentes com os acordos firmados com os organismos internacionais.

Pereira (2002) resume bem a trajetória da assistência social entre a inserção na CF e os anos 2000:

---

<sup>5</sup> Importantes análises sobre o SUS são apresentadas por Nelson Rodrigues dos Santos e Jairnilson Paim.

O ex-presidente **Sarney** [...] que, embora não tenha investido diretamente contra a assistência social, afirmava que a **Constituição o impedia de governar**; o ex-presidente **Collor de Mello**, que em 1990, **vetou integralmente o primeiro projeto de lei que regulamentaria a assistência social** [...] por considerá-lo “**contrário aos princípios de uma assistência social responsável, que se [limitasse]<sup>6</sup> a auxílios às camadas mais carentes da população**”; o ex-presidente **Itamar Franco**, que foi pressionado por setores organizados da sociedade e pelo Ministério Público a aprovar o Projeto de Lei que, em 1993, redundou na LOAS; e, por fim, o presidente **Fernando Henrique Cardoso**, que **desde o seu primeiro mandato (1995-1998), desconsiderou a LOAS**, atropelando-a **com Programas paralelos de atendimento à pobreza**, com Medidas Provisórias restritivas e desmanteladoras de direitos adquiridos e com a instituição, em seu governo, de atos normativos hierarquicamente inferiores à LOAS, que em vez de consolidarem os seus dispositivos mais avançados, passaram a contrariá-los (PEREIRA, 2002, p.67).

Vê-se aí as propostas da União associadas à população pobre, tal como apregoa o FMI e o Banco Mundial, a política social reduzida às estratégias de redução da pobreza e não mais como mecanismo de enfrentamento da questão social. Isso implica na mudança do estatuto teórico da questão social, que acaba por ser novamente reduzida a pobreza (MAURIEL, 2010).

É oportuno esclarecer que esses organismos também redefiniram o conceito da palavra pobreza, que agora não está mais fundamentado somente no critério de renda e redistribuição, mas também e, principalmente, **na ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco**. É Amartya Sen o autor e defensor dessa concepção, conforme aponta Mauriel (2008). Isso reforça a ideia de que embora os formuladores pudessem ter outra concepção para os termos que fortalecesse a classe trabalhadora, a possibilidade de serem associados à concepção de pobreza do Banco Mundial é considerável.

Na política de assistência social os termos risco e vulnerabilidade foram pouco a pouco inseridos no decorrer da década de 1990. Na LOAS, aprovada em 1993, por exemplo, os termos risco e vulnerabilidade são citados uma vez. O primeiro relacionado aos programas e serviços para a infância e juventude e o segundo aos benefícios eventuais, que devem ser disponibilizados àqueles que vivenciam situações de vulnerabilidade temporária – com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa com deficiência, a gestante, a nutriz e em casos de calamidade pública (BRASIL, 2007).

---

<sup>6</sup> Colchetes utilizados por Pereira (2002).

Mais tarde, na Política Nacional de Assistência Social de 1998, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, o termo risco foi citado duas vezes, já vulnerabilidade foi mais requisitado, aparece vinte duas vezes (BRASIL, 1999). O uso dos termos está ora associado ao sujeito demandatário da assistência social, ora às situações às quais esse sujeito está exposto. Mas, como a política aprovada no governo Fernando Henrique Cardoso não ganhou visibilidade devido ao paralelismo do Programa Comunidade Solidária (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010), a legitimação dos termos risco e vulnerabilidade no campo da assistência social se deu a partir da introdução deles na PNAS aprovada em 2004.

Risco e vulnerabilidade foram usados na PNAS vinte vezes cada um, mas eles nos chamaram a atenção não só pelo número em que aparecem no decorrer do texto, mas principalmente pela centralidade deles na estruturação da Política: estão associados às situações as quais os sujeitos estão expostos e aos próprios sujeitos demandatários da assistência social. São fundamentais para definir o público da assistência social, as situações que competem à área e o nível de atenção em que o sujeito deve ser inserido. Todavia, como dissemos, não estão explicitados na PNAS os significados dos termos, possibilitando uma série de indagações: Qual a origem dos vocábulos? Por que foram introduzidos na PNAS? O que significam no interior da PNAS? Seriam os termos risco e vulnerabilidade no interior da PNAS sinônimo de pobreza? Seriam eles sinônimos da questão social? Escamoteiam as manifestações resultantes da exploração do capital sobre o trabalho, fundante do sistema capitalista? Houve uma problematização sobre eles antes de ser incorporados no texto da PNAS? Se as noções se inscrevem numa arena de disputa teórica e ideológica, qual é a matriz teórica a qual eles se filiam? Qual concepção ideológica eles expressam?

Atrás de uma pista vimos que a própria gestão do MDS, à época da formulação da Política, apresentou os termos risco e vulnerabilidade como desafios conceituais (PINHEIRO, 2004). Além disso, percebemos que esse debate em termos de produção científica era ainda bastante incipiente, entre os autores renomados no campo da assistência social, encontramos o trabalho de Pereira (2008) e de Sposati (2009). Como veremos adiante, há divergências entre elas, no que diz respeito à análise da Política Nacional de Assistência Social, bem como ao uso dos termos nela inscritos, entre os quais destacamos risco e vulnerabilidade. A partir daí, ficou claro para nós que estávamos diante de uma das grandes polêmicas relacionadas à PNAS. Não havia consenso quando se trata dos termos risco e vulnerabilidade, seja em relação ao conceito, à origem, às razões ou às implicações do uso deles no interior da PNAS.

Não restaram dúvidas, o aprofundamento do estudo sobre esses termos que foram ‘naturalizados’ no interior da Política de Assistência Social era de fundamental importância. A relevância científica e social estava apontada tanto pelos gestores do MDS, quanto pelos acadêmicos já citados e se expressa no fato de que o desconhecimento sobre as noções risco e vulnerabilidade na PNAS, compromete a implementação de ações de proteção social no âmbito da assistência social e, conseqüentemente, compromete a garantia da efetivação de direitos sociais.

Como etapa inicial do processo de pesquisa, foi realizada revisão bibliográfica contemplando: a Política de Assistência Social – aqueles que apresentam as etapas de inserção da temática no debate nacional, inclusão na agenda política, processo de formulação da PNAS e; os textos que tratam da concepção dos termos risco e/ou vulnerabilidade relacionados à PNAS. O objetivo da revisão foi apreender a discussão travada na arena da assistência social, observando em especial, o debate acerca dos termos risco e vulnerabilidade – no campo das ciências sociais, das políticas sociais e no interior da própria PNAS/2004.

Também lançamos mão da história oral, por ser um método que permite utilizar as contribuições das testemunhas de determinado acontecimento para o resgate da memória nacional. A técnica permite apreender o processo do acontecimento, e pode explicitar parte da história ausente nos documentos oficiais – a disputa de poder, embates ideológicos –, em outras palavras, permite retratar a realidade tal como ela se apresenta: complexa, contraditória e multifacetada (THOMPSON, 1992). A escolha se justifica pelo fato do estudo que ousamos empreender ser ainda incipiente, poucos estudiosos ousaram debater o tema. Então, a história oral era essencial para remontar a trama da formulação da Política e desnudar os detalhes do trajeto, passo indispensável para que pudéssemos seguir adiante.

O número reduzido de estudos sobre a temática apontou para a necessidade de realizarmos entrevistas exploratórias. Seu uso é indicado para auxiliar o pesquisador a formular sua problemática investigativa, contribuindo para descobrir os aspectos essenciais do problema, ampliando ou reduzindo o campo de investigação (QUIVY; COMPENHOUDT, 2008). Nessa etapa ouvimos duas estudiosas com notório saber na área, as professoras doutoras Potyara Pereira<sup>7</sup> e Berenice Rojas Couto, que há muito vêm enriquecendo o debate sobre a assistência social no Brasil. Ambas abordaram o processo de inserção da assistência social enquanto

---

<sup>7</sup> Apenas esta entrevistada não assinou o termo de consentimento, mas manifestou antes da gravação sua concordância em participar do processo e autorizou por e-mail a utilização do material transcrito.

política pública, dando especial atenção à formulação da PNAS, destacaram a introdução dos termos risco e vulnerabilidade e indicaram outros sujeitos para participarem da pesquisa. A entrevista exploratória não só nos auxiliou na definição do problema de pesquisa, como também serviu para identificar nossos informantes-chave.

Ao todo, realizamos oito entrevistas semi-estruturadas. A escolha desse modelo de entrevista se deve à possibilidade que os informantes têm de falar sobre o tema em questão sem se prender às indagações formuladas (MINAYO, 2007b). O roteiro contemplava os tópicos centrais do estudo, isto é, o processo de formulação da PNAS e de introdução dos termos risco e vulnerabilidade neste documento (apêndice A).

Os contatos iniciais para agendamento das entrevistas foram realizados via e-mail, visto que esses sujeitos residem em diferentes estados brasileiros. Na mensagem solicitamos a concessão da entrevista, além do fornecimento de informações sobre o tema, o objetivo da pesquisa e os procedimentos éticos adotados – conforme explicitado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (apêndice B).

Apenas uma das indicadas não retornou os nossos e-mails, as demais aceitaram participar da pesquisa. Depois do aceite, o dia, o horário e o local da entrevista foram agendados a critério de cada uma. Como requisito único, solicitamos que o local escolhido tivesse condições para a realização com gravação em áudio da entrevista. Todas as entrevistas seriam individuais, porém, por sugestão de Márcia Pinheiro, realizamos uma entrevista com dois sujeitos-chave, a própria Márcia Pinheiro e Dirce Koga.

A escolha das testemunhas-chave foi realizada através da utilização da técnica da bola de neve, os primeiros informantes indicavam os demais entrevistados, até o ponto de saturação, momento em que as informações referentes à incorporação dos conceitos risco e vulnerabilidade e o entendimento que o grupo tinha sobre tais conceitos se repetirem. Essa técnica foi escolhida pela impossibilidade de mensurar o número de participantes envolvidos na elaboração da PNAS, o processo ocorreu em várias etapas – “assessoria” de pesquisadores; texto preliminar preparado pelo MDS e apresentado ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); debate em grupo temático do CNAS; debate em estados e municípios; mudanças no texto preliminar incorporando as sugestões colhidas nas etapas anteriores; aprovação pelo CNAS.

Foram incluídos no grupo pesquisado: estudiosos consultados pelo MDS no momento inicial da elaboração do texto preliminar, membros do CNAS que discutiu e propôs alterações ao texto e representantes do MDS.

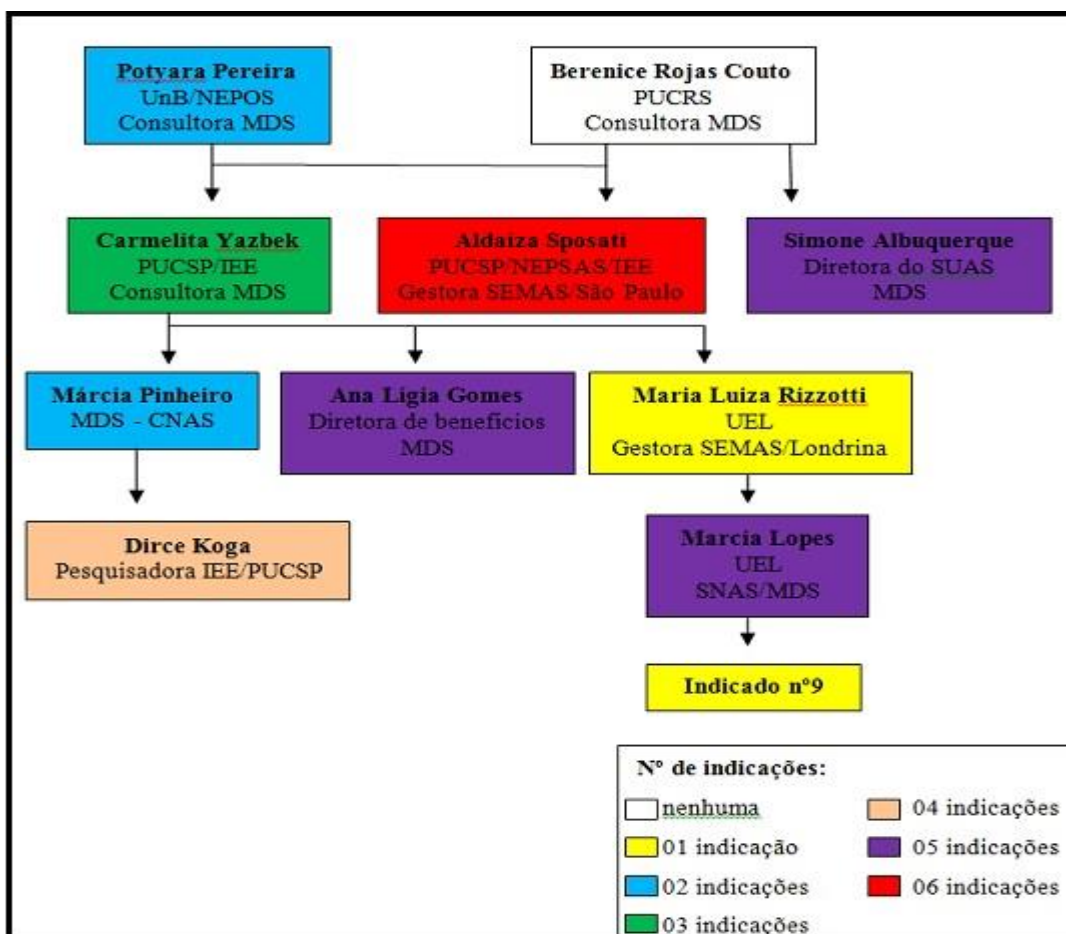


Figura 1. Indicações dos sujeitos a serem entrevistados

Como pode ser observado, muitas vezes as indicações coincidiram, sendo que a única entrevistada a não ser indicada pelos demais foi Berenice Rojas Couto, ela não participou diretamente da formulação da PNAS, mas deu contribuições ao MDS, daí ser apontada como colaboradora pela Simone Albuquerque, mas não ser indicada para entrevista. Já Potyara Pereira, apesar de também não ter participado diretamente da construção da PNAS, foi lembrada por duas entrevistadas, acreditamos que isso se deve ao fato de sua participação efetiva nos debates no campo da assistência social, sendo o núcleo do qual ela fazia parte convidado pela gestão do Ministério da Assistência Social a debater no primeiro momento sobre a concepção de assistência social, como indicaram as entrevistas. Maria Luiza Rizzotti foi indicada por uma entrevistada, isso provavelmente se deve à sua participação pontual na construção do texto da PNAS. Como ela nos disse durante a entrevista, ela contribuiu com algumas sugestões, mas não estava envolvida com todo o debate sobre a formulação da

política. A mais indicada entre as entrevistadas foi Aldaíza Sposati, apontada como uma pessoa de fundamental importância para o processo de formulação da PNAS. No entanto, Aldaíza Sposati foi única a não indicar outros possíveis entrevistados, ela afirmou não ter participado do processo de construção do texto da Política, desse modo sugeriu que seguissemos os nomes indicados na PNAS como redatores, mas não citou nenhum nome.

Todas as entrevistas foram registradas, gravadas em áudio e, posteriormente, transcritas. O material transcrito foi devolvido para revisão e aprovação dos entrevistados. Também enviamos o conteúdo da análise realizada pela pesquisadora, cujo objetivo foi evitar quaisquer constrangimentos ou deturpações de sentidos quando da transcrição e da análise (visto que pedimos a todos os entrevistados uma autorização para uso de seus nomes). Para a finalização desse estudo recebemos contribuições de Aldaíza Sposati, que foram incorporadas ao texto.

No que diz respeito à relação risco-benefício, deixamos claro que as testemunhas ao participarem da pesquisa, contribuirão para o esclarecimento dos significados dos termos risco e vulnerabilidade na PNAS e, dessa forma, colaborarão para que haja entendimento comum sobre os termos, que como dissemos, definem os usuários da assistência social e a organização dos serviços em proteção social básica e especial. Colaborarão ainda com o resgate sobre o processo de formulação dessa política social em tempos neoliberais. Além disso, como profissionais militantes dessa área, os possíveis entrevistados explicitarão seus pontos de vista, suas memórias, trazendo fatos e processo fundamentais aos pesquisadores, profissionais e usuários da PNAS. Por outro lado, é clara a possibilidade de identificação desses sujeitos. Para tanto, os cuidados éticos anteriormente apontados, cuja utilização tem como fim minimizar ou eliminar os riscos existentes. Cabe aqui um agradecimento a todas que contribuíram diretamente com essa pesquisa, contribuição que expressa o compromisso de cada um com a temática em estudo.

Como dissemos não existe nesse estudo a possibilidade de manter o anonimato dos entrevistados, visto ser provável para quem trabalha ou estuda o tema da PNAS identificar alguns dos possíveis entrevistados. Solicitamos aos participantes a autorização formal<sup>8</sup> para identificá-los pelo nome, pelo cargo que ocuparam a época da formulação da PNAS, bem como a instituição que representavam, essas informações podem ser visualizadas no quadro abaixo.

---

<sup>8</sup> Estas condições estão presentes no termo de consentimento livre e esclarecido assinado por cada um.

| Nome                         | Atividade profissional até 2004                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Papel na formulação da PNAS                                                                                                                                                              |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aldaíza Sposati              | Assistente social, professora doutora da PUCSP, coordenadora do NEPSAS/PUCSP (1985), coordenadora do CEDEST (2002), foi secretária municipal de assistência social da Prefeitura de São Paulo (2002-2004), foi vereadora da Câmara Municipal de São Paulo (PT) (1993-2001), militante na área da Assistência Social (1985-....) colaboradora do MDS. | Contribuiu à distância, não esteve envolvida diretamente com a feitura do texto. Indicada pelos entrevistados como uma pessoa que trouxe muitas contribuições para a formulação da PNAS. |
| Ana Lígia Gomes              | Assistente social, Mestre pela PUCSP, militante na área da Assistência Social, diretora de benefícios no MDS.                                                                                                                                                                                                                                        | Contribuiu para redação do texto, responsável notadamente, pela discussão dos benefícios.                                                                                                |
| Berenice Rojas Couto         | Assistente social, professora doutora da PUCRS, militante na área da Assistência Social, colaboradora do MDS.                                                                                                                                                                                                                                        | Contribui para o debate da Assistência Social, mas não estava diretamente envolvida com a redação da PNAS                                                                                |
| Dirce Koga                   | Assistente social, egressa do programa de doutorado em Serviço Social na PUCSP, pesquisadora do CEDEST (PUCSP/INPE) e assessora da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo, colaboradora voluntária no MDS.                                                                                                                          | Contribuiu diretamente para a construção do texto, responsável, principalmente, pela discussão sobre territórios.                                                                        |
| Márcia Lopes                 | Assistente social, Mestre em Serviço Social pela PUCSP, professora do curso de Serviço Social da UEL, Secretaria Municipal de Assistência Social em Londrina (1993), vereadora na Câmara Municipal de Londrina (2000-2004), militante na área da Assistência Social, Secretária Nacional de Assistência Social.                                      | Participou de todo processo de formulação da PNAS                                                                                                                                        |
| Márcia Maria Pinheiro Biondi | Assistente social, Mestre em Serviço Social pela PUCSP, militante na área da Assistência Social, conselheira e presidente do CNAS de 2004-2006, assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social.                                                                                                                                              | Participou de todo processo, do debate à redação do texto.                                                                                                                               |
| Maria Carmelita Yazbek       | Assistente social, professora doutora da PUCSP, colaborou como voluntária do MDS.                                                                                                                                                                                                                                                                    | Participou indiretamente da redação do texto, especialmente da parte sobre a proteção social.                                                                                            |
| Maria Luiza Rizzotti         | Assistente social, doutora em Serviço Social pela PUCSP, professora do Curso de Serviço Social da UEL, militante na área da Assistência Social, secretária municipal de assistência social de Londrina.                                                                                                                                              | Não participou diretamente na feitura do texto, colaborou tecendo comentários ao mesmo a pedido do MDS.                                                                                  |
| Potyara A. P. Pereira        | Assistente social, professora doutora da UnB, coordenadora do NEPPPOS, pesquisadora na área da Política Social, incluindo a Assistência.                                                                                                                                                                                                             | Contribuiu para o debate da Assistência Social por ocasião da elaboração da LOAS. Não participou das discussões oficiais e da elaboração dos textos da PNAS e SUAS.                      |
| Simone Albuquerque           | Assistente social, especialista em Saúde Pública, Analista de Políticas Públicas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, militante na área da Assistência Social, diretora do SUAS no MDS.                                                                                                                                                        | Responsável pela coordenação da formulação da PNAS.                                                                                                                                      |

**Quadro 1. Entrevistados e sua respectiva participação na formulação do texto da PNAS**

Fonte: Construído durante a pesquisa, a partir das entrevistas e do currículo lattes das entrevistadas (foi acertado pelas entrevistadas).

Outra etapa fundamental nesse caminho metodológico foi a pesquisa documental. A técnica de pesquisa documental é utilizada nesse estudo, uma vez que os documentos, como nos

ensinam Samara e Tupy (2007), trazem em si porções da realidade histórica, permitindo aos pesquisadores conhecer parte do passado. Os registros também nos oferecem informações relacionadas a aspirações e intenções com as quais foram escritos, dos períodos aos quais se referem e ainda descrevem lugares e relações sociais de épocas diferentes (MAY, 2004). Dessa forma, os documentos contribuem para a apreensão e interpretação dos fatos, processos e mudanças nas relações sociais. Assim, buscamos verificar a partir dos documentos selecionados (quadro abaixo) se aparecem debates sobre os termos risco e vulnerabilidade e se há atribuição de algum significado para eles.

| <b>Documento</b>                                                                                 | <b>Elaboração</b>                              | <b>Acessibilidade</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------|
| Lei Orgânica da Assistência Social – nº 8.742/1993                                               | Legislativo federal                            | Irrestrita            |
| Política Nacional de Assistência Social de 1998                                                  | Ministério da Previdência e Assistência Social | Irrestrita            |
| Política Nacional de Assistência Social – versão preliminar                                      | MDS                                            | Irrestrita            |
| Política Nacional de Assistência Social/2004                                                     | MDS                                            | Irrestrita            |
| Atas da I, II, III e IV Conferência Nacional de Assistência Social – ocorridas entre 1995 e 2003 | CNAS                                           | Irrestrita            |
| Atas das reuniões do CNAS de 2004                                                                | CNAS                                           | Irrestrita            |

**Quadro 2. Documentos primários selecionados**

Em relação às reuniões do CNAS, foram selecionadas as atas das reuniões do ano de 2004, entre janeiro e outubro (totalizando 13 atas), período de construção do texto da política estudada.

Apesar de Simone Albuquerque e Márcia Lopes afirmarem durante as entrevistas que existiam no MDS registros das reuniões que tinham como pauta a formulação da PNAS, não tivemos acesso a eles. Fizemos contato por e-mail com elas e com o MDS, mas não obtivemos retorno até a conclusão desse estudo.

No que diz respeito à análise dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo do tipo categorial. Trata-se de um conjunto de técnicas de análises das comunicações, cujo objetivo é desvendar o conteúdo das mensagens e o sentido desse conteúdo, a partir da decomposição das informações em unidades e em categorias (BARDIN, 1977). A opção pela análise de conteúdo é pertinente ao estudo, visto que trabalhamos com entrevista semi-estruturada que permitiu ao entrevistado diferentes percursos para responder à questão, além disso, as entrevistas exploratórias também foram incluídas e o roteiro dela permitia ainda mais opções de respostas.

Sendo assim, organizamos as informações em unidades de registro: processo de formulação da PNAS e introdução dos termos risco e vulnerabilidade na PNAS. Desmembramos as informações agrupadas na primeira parte nas seguintes categorias analíticas: entrada na agenda política; processo de elaboração do texto; grupos ou pessoas envolvidas e; análise da PNAS hoje. Já os dados da segunda parte, foram divididos nas categorias: introdução – como e porque foram introduzidos na PNAS –; origem; conceito; utilidade; implicações de seu uso para a Política de Assistência Social e; posicionamento diante da incorporação dos termos hoje. Depois de categorizados, os dados foram interpretados a partir da associação e contraposição das informações.

Partindo da ideia de que a ética em pesquisa é condição indispensável para todo pesquisador, assumimos em nosso percurso os seguintes procedimentos éticos:

- Submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFES para aprovação do projeto de pesquisa<sup>9</sup>;
- Encaminhamento de solicitação de entrevista para as testemunhas-chave;
- Solicitação de autorização individual de participação por meio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), solicitando inclusive a divulgação das identidades;
- Envio do conteúdo transcrito bem como do capítulo da análise dos relatos para exclusão ou modificação daquilo que o entrevistado julgar necessário;
- Devolução dos resultados da pesquisa à CAPES e ao CEP – envio de relatório final da pesquisa –, à sociedade – disponibilização da dissertação na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e na Biblioteca Central da UFES, além da produção de artigos para possível publicação em congressos e revistas da área.

Isto posto, assinalamos que é fundamental tornar manifesto o que está oculto, de dar a conhecer aos outros os valores e princípios defendidos e desvelar suas contradições entre o que é dito e o que se quer mascarar. A busca por aprofundar teoricamente essa questão está expressa nessa dissertação, cujo objetivo é explicitar as razões e implicações do uso dos termos risco e vulnerabilidade na PNAS.

---

<sup>9</sup> Projeto aprovado pelo CEP/UFES sob o nº 026/11.

## 2. Risco e vulnerabilidade: afinal, do que se trata?

*“A luta contra o erro tipográfico tem algo de homérico. Durante a revisão os erros se escondem, fazem-se positivamente invisíveis. Mas, assim que o livro sai, tornam-se visibilíssimos, verdadeiros sacis a nos botar a língua em todas as páginas.” (Monteiro Lobato)*

Nesse capítulo temos como objetivo problematizar o uso dos termos risco e vulnerabilidade que fazem os autores que debatem ou não a política de assistência social. Essa é uma sistematização ainda embrionária. Embora analistas e gestores da política de assistência social indiquem a necessidade de fazê-lo, encontramos poucos trabalhos no campo da assistência social que tenham contemplado o debate.

Antes disso, um primeiro esforço foi demarcar a temporalidade do debate, buscando apontar o que houve para justificar o desdobramento da questão na agenda de pesquisa, quem a introduz na agenda de pesquisa, porque as palavras risco e vulnerabilidade recebem destaque no interior do discurso científico e para que os termos são utilizados.

Feito essa primeira aproximação, buscou-se apresentar a conotação atribuída aos termos risco e vulnerabilidade. Essa empreitada exigiu uma discussão sobre as ideias centrais dos autores, visto que os termos se inscrevem no interior de uma formulação maior. Desse modo, evitamos que, ao tratar apenas dos termos, o mirante de análise do autor fique subsumido. Até porque, para a análise aqui empreendida, é fundamental estar ciente da teoria que fundamenta a construção do conceito.

Ao final apresentamos algumas produções que abordam a temática dos riscos e vulnerabilidades no interior da política de assistência social.

Cabe reiterar que não há a pretensão em esgotar o extenso e espinhoso debate sobre os termos risco e vulnerabilidade. Importa aqui apresentar mais detalhadamente os autores indicados por estudiosos da política de assistência social no país seja em estudos já publicados, seja durante a entrevista. Somamos à lista alguns artigos e obras identificadas no processo de revisão de literatura.

## 2.1 Risco e vulnerabilidade – caminhos que se inter cruzam

Desde a crise dos anos 1970 e das transformações impostas a partir dela, estudiosos de várias partes do mundo – Alemanha, França, Portugal, América Latina – passaram a se dedicar para entender o que está acontecendo com essa sociedade. Em meio a essas tentativas, os termos risco e vulnerabilidade foram requeridos como categorias fundamentais no campo das ciências sociais. No entanto, as palavras risco e vulnerabilidade há muito faziam parte do discurso científico.

Não tem como certificar o momento exato em que o estudo sobre eles foram inscritos na agenda dos pesquisadores, mas alguns autores apontam que o estudo sobre o risco é anterior ao de vulnerabilidade. Adams (1995) e Godard *et al* (2002) indicam que os estudos sobre os riscos datam da década de 1920, sendo que o primeiro indica os estudos do americano Frank Knight e o segundo acrescenta os estudos do inglês John Maynard Keynes como precursores (JERÓNIMO, 2006). A preocupação dos autores era de diferenciar risco de incerteza: o risco como passível de avaliação, de cálculo probabilístico, já a incerteza como tudo aquilo que não pode ser mensurado em termos numéricos, coisas sobre as quais não se tem nenhum conhecimento (JERÓNIMO, 2006). Nessa lógica, frente às incertezas estaríamos inertes, mas diante dos riscos poderíamos criar estratégias de ação.

Para Andrade (2011), foi crucial para Keynes debruçar sobre os termos risco e incerteza para mais tarde buscar entender o mecanismo básico da instabilidade do sistema capitalista (podemos supor que ele buscava com isso elaborar mecanismos para “equilibrá-lo”). Como vimos na introdução desse estudo, Keynes não tinha em vista uma mudança profunda em relação aos princípios e fundamentos da sociedade capitalista. Pelo contrário, suas teorias buscavam a continuidade do capitalismo a partir de estratégias de redução das desigualdades, mas em momento algum visou a extinção delas.

Mais tarde, a partir da década de 1960, o estudo sobre o termo risco ganhou ênfase, estudos técnicos e quantitativos passaram a ser realizados dentro de várias disciplinas – toxicologia, psicologia, epidemiologia e engenharias (GUIVANT, 1998). Mas foi na década de 1980 que o termo foi colocado no centro da teoria social, a partir dos estudos de Beck e Giddens sobre a fase de transição por qual passava a humanidade (GUIVANT, 1998) – da sociedade industrial para a sociedade de risco.

Em se tratando de vulnerabilidade, a palavra se tornou relevante para os estudos sociais na década de 1990 (MARANDOLA Jr.; HOGAN, 2006), ainda que as situações ditas de vulnerabilidade tenham sido visualizadas e relatadas desde os primórdios da industrialização europeia (CASTEL, 2005). A partir de então, foi/é recorrentemente utilizado no campo acadêmico-científico e governamental como ideia força condutora das ações, análises e propostas (MARANDOLA Jr.; HOGAN, 2006). Vulnerabilidade seria o termo promissor para operacionalizar a compreensão desta situação de insegurança vivida em toda parte.

Mas é preciso estar atento, porque muitas vezes há maior clareza do dano que os perigos causam, mas permanece a dificuldade em definir o risco e a vulnerabilidade. A ideia de risco e perigo é facilmente identificada, mas a de vulnerabilidade, enquanto um grau de capacidade das pessoas em se proteger, é um dado qualitativo, um adjetivo percebido como componente das próprias estruturas da pessoa e do lugar. Isto é, vulnerabilidade como capacidade de resposta, o risco se torna menor ou mais tolerável do ponto de vista da pessoa.

Daí o termo vulnerabilidade ganhar ênfase nas ciências sociais entre aqueles que estudam a pobreza, transformando-o no novo conceito “chave” – como já foi exclusão, periferização, marginalidade, *apartheid*, dependência, entre outros (MARANDOLA Jr.; HOGAN, 2006). Eles acrescentam que também existem estudos que abordam a vulnerabilidade como incapacidade de enfrentar os riscos ou como impossibilidade de manobrar ativos para proteger-se. Nesse sentido, a teoria dos direitos de Amartya Sen e a importância do conhecimento para potencializar o *empowerment* das pessoas, diminuindo sua vulnerabilidade ganham visibilidade (MARANDOLA Jr.; HOGAN, 2006). Isto é, o termo vulnerabilidade, nessa concepção, está atrelado à nova concepção de pobreza utilizada e propagada pelo Banco Mundial.

### **2.1.1 O discurso do risco global de Beck e Giddens – uma sociedade de risco**

Ulrich Beck e Anthony Giddens são enquadrados na maioria das análises sociológicas como os teóricos da Sociedade de Risco, o que indica a existência de afinidades entre os dois sociólogos. Eles acreditam que estamos em uma fase de transição para uma nova sociedade, isto é, um momento de ruptura com o passado e de construção de uma nova ordem social e, para interpretá-la, é necessário abandonar os clássicos da sociologia e construir uma nova teoria explicativa para a sociedade atual. Isso porque, para eles, Durkheim, Marx e Weber não previram a mudança no modelo societário, a modernidade chegou a uma fase inimaginável

para os clássicos, não houve estrondo político – nem revolução, nem eleições democráticas – nem as possibilidades benéficas superaram os problemas gerados (BECK, 2010; GIDDENS, 1991).

Apesar de comungarem dos mesmos ideais, cada um dos autores segue um percurso autônomo para analisar o momento em que vivemos, bem como para abordar o termo risco, de modo que optamos por apresentar as argumentações dos autores separadamente. Primeiro, nossa atenção se voltará para Beck, depois, para Giddens.

*“Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade”*, é leitura obrigatória para aqueles que buscam adentrar a seara dos riscos. Nesta obra, Beck parte da realidade da Alemanha para empreender sua teorização. Ele trabalha com a tese de que a partir da década de 1970 iniciou-se um processo de transição da sociedade industrial ou de classes para a sociedade pós-industrial. Ele argumenta que “ainda não vivemos numa **sociedade de risco**, mas tampouco somente em meio a conflitos distributivos das sociedades da escassez” (BECK, 2010, p. 25). 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. Assim, é o risco iminente de ser atingido por uma situação de ameaça que dá novos contornos à sociedade (BECK, 2010).

Segundo Beck (2010), duas condições estão associadas à transformação do modelo **societário “industrial” para o “de risco”**: a minimização e o isolamento da autêntica carência material e a produção paralela ao processo de modernização, dos riscos e dos potenciais de auto-ameaça em proporções nunca vistas (BECK, 2010). Isso significa que a constituição de um sistema de proteção social, ao reduzir as desigualdades, alcançou a proeza de colocar em segundo plano as problemáticas da escassez. Consequentemente, a preocupação se volta para situações originadas pelo próprio processo de desenvolvimento – problemas ambientais, possíveis acidentes nucleares, contaminação dos alimentos por uso excessivo de agrotóxicos.

As arguições de Beck (2010) estão consolidadas em cinco teses sobre a constituição da nova arquitetura social e a dinâmica política da sociedade, dita de risco. Essas teses estão relacionadas à definição e distribuição de risco, à economia, à importância do conhecimento e ao potencial catastrófico dessa nova era.

Quanto à definição do termo, para Beck “[os riscos] estão, assim, em certa medida, *abertos a processos sociais de definição*. Dessa forma, instrumentos e posições da definição dos riscos tornam-se posições-chave em termos sociopolíticos” (BECK, 2010, p. 27, *itálico do autor*). Isto é, o termo não é neutro, sua definição está atrelada a uma concepção de mundo.

Diante de diferentes conceituações para risco, o autor alemão aponta elementos quanto à origem, abrangência e causa que devem ser considerados. O risco é um termo que apesar de ser central na nova configuração societária, não é novo, sua origem data do início da era industrial. Todavia, no decorrer da história, seu conteúdo foi modificado, sentidos diferentes foram atribuídos a ele, e se antes, os riscos eram pessoais, traziam consigo uma noção de ousadia e aventura, como na era das grandes navegações, agora compreendem situações de ameaça global, anunciam a possível autodestruição da vida na Terra (BECK, 2010).

Nesse sentido, sua abrangência também se distingue: na sociedade industrial os riscos atingiam especificamente os que se arriscavam, eram pessoais, mas **na sociedade de risco a ameaça é global, os riscos ameaçam a vida no planeta sob todas as formas, atinge o ser humano, a fauna, a flora** (BECK, 2010). Não há na teorização de Beck a perspectiva de classes sociais, que até então orientava as teorias sociais, a globalização generalizada da sociedade de risco tornou a categoria obsoleta.

Outro elemento apontado pelo autor para apoiar a definição de risco é o conhecimento de suas causas. O risco de agora resulta da atual fase de desenvolvimento das forças produtivas, são frutos da modernidade, efeitos colaterais do modo de produção industrial que devem ser evitados, negados ou reinterpretados, ainda que não seja visível ou perceptível de forma imediata (BECK, 2010).

O conhecimento sobre as causas dos riscos nos remete à produção destes, que está relacionada ao passado, aos efeitos e danos já ocorridos, mas ao mesmo tempo nos remete ao futuro, à previsão das destruições que ainda não ocorreram, mas que são iminentes. Entender o risco nos permite determinar certas situações que devem ser evitadas, isso é o mais relevante de se apreender, a relação com o futuro (BECK, 2010).

A determinação do conceito de risco também depende do aval da ciência, só serão reconhecidas socialmente aquelas situações que, no âmbito da ciência, foram estudadas, entendidas e analisadas. Vê-se aqui que **na sociedade de risco “o conhecimento adquire**

**uma nova relevância política. Consequentemente, o potencial político da sociedade de risco tem de se desdobrar e ser analisado numa sociologia e numa teoria do surgimento e da disseminação do conhecimento sobre os riscos”** (BECK, 2010, p. 28, grifos nossos).

Na sociedade de risco a importância social e política do conhecimento aumenta, por isso ela pode ser considerada também a “sociedade da ciência, da mídia e da informação”. Essa valorização exacerbada do conhecimento é uma característica dos autores da pós-modernidade<sup>10</sup>.

É oportuno lembrar, todavia, que a ciência não tem um direcionamento único, muitos são os mirantes de análise e muitas e contraditórias poderão ser as definições de risco. Ciente disso, Beck (2010) defende que a definição conceitual de risco pressupõe uma colaboração para além dos contornos de disciplinas, as constatações de risco devem se basear tanto em possibilidades matemáticas quanto em interesses sociais, mesmo e justamente quando se revestem de certeza técnica. Todavia, reconhece que existem fissuras e trincheiras entre racionalidade científica e social ao lidar com os riscos, ambas se desconsideram mutuamente.

O resultado dessa infinidade de concepções para risco é uma superprodução de situações de riscos, “cada ponto de vista interessado procura armar-se com definições de risco, para poder dessa maneira rechaçar os riscos que ameacem seu bolso” (BECK, 2010, p. 36). Vê-se uma busca desenfreada por definições de risco mais lucrativas. A ciência pode tanto ser útil ao estudo dos riscos, como também pode se apresentar como um empecilho, criando ou negando os riscos de acordo com a necessidade do capital.

Diante do exposto, torna-se claro que a expansão e a mercantilização dos riscos não rompe com a lógica capitalista de desenvolvimento, pelo contrário, ergue-a a um novo estágio. “Riscos da modernidade são *big business* [...] os riscos civilizatórios são *um barril de necessidades sem fundo*” (BECK, 2010, p. 28, itálico do autor). A produção dos riscos se exacerba ou é subsumido, não para resolver a problemática da fome, da pobreza, mas para manter e aumentar a lucratividade do capital.

O papel dado à ciência nessa fase é simultaneamente reconhecer, distribuir seletivamente e justificar os efeitos a serem evitados (BECK, 2010). Vimos como ela pode ou não reconhecer

---

<sup>10</sup> Maurizio Lazarato e Antonio Negri (2001), por exemplo, chegam a nomear a nova configuração societária de sociedade do conhecimento.

determinada situação como risco e o interesse que fundamenta seu posicionamento, agora compete entender como é feita a distribuição dos riscos.

Para o autor, a lógica de distribuição de risco distingue-se da lógica de distribuição de riquezas, apesar de em certa medida acompanhar a desigualdade de distribuição de riqueza entre as classes sociais, “os riscos da modernização cedo ou tarde acabam alcançando aqueles que os produziram ou que lucram com eles [...] Isto não apenas sob a forma de ameaças à saúde, mas também como ameaças à legitimidade, à propriedade e ao lucro” (BECK, 2010, p. 27).

A distribuição dos riscos à primeira vista, aparenta reforçar o esquema de classes, mas de modo inverso: as riquezas acumulam-se em cima, os riscos em baixo (BECK, 2010), riquezas são para poucos e os riscos para muitos. Isso em um primeiro momento, devido ao poder dos ricos de comprar segurança e liberdade diante dos riscos, o que lhe garante temporariamente condições privilegiadas de enfrentar as situações de ameaça.

Isso significa que, em se tratando de risco, não basta analisar apenas a possibilidade de ser atingido, é preciso considerar também a capacidade que o atingido tem para enfrentá-la ou compensá-la (BECK, 2010). Aqueles que detêm as riquezas estão melhor preparados para resistir ou compensar os danos que riscos de diferentes dimensões possam causar.

Entretanto, em longo prazo, as situações de ameaça se aprofundam ao mesmo tempo em que a capacidade de resposta diante delas diminui, até que seja impossível driblá-las. Cedo ou tarde todos serão expostos, daí a impossibilidade da sociedade de risco ser considerada uma sociedade de classes, nas palavras do autor “*a miséria é hierárquica, o smog<sup>11</sup> é democrático*” (BECK, 2010, p. 43, *itálico do autor*). O autor novamente explicita a obsolescência da classe social enquanto categoria explicativa da realidade.

Há uma tendência à globalização dos riscos, resultante do “efeito bumerangue”, que segundo o autor é o **ato de os riscos atingirem aqueles que o produziram ou lucraram com eles, independente da escolha individual**, porque chega um momento em que ela dificilmente se sustenta. O efeito bumerangue não reflete apenas em ameaça direta à vida, ele também age através de mediações: dinheiro, propriedade e legitimação. Ele faz com que todos, globalmente e por igual, arquem com os ônus. Em outras palavras, com a generalização dos

---

<sup>11</sup> No interior do texto *Smog* é utilizado no sentido de destruições, mazelas.

riscos da modernização é desencadeada uma dinâmica social na qual quem está afetado opõe-se, na melhor das hipóteses, ao grupo dos ainda não afetados (BECK, 2010).

Beck acredita que chegaremos ao ponto de vivermos em uma sociedade sem classes. Sua argumentação vai além do efeito bumerangue, ele acredita também que o trabalho perdeu sua centralidade numa era onde ele é raro e impossível para muitos. É preciso esclarecer que o autor entende trabalho como sinônimo de emprego, ele destitui do termo a concepção marxista que o considera como produtor de coisas úteis e como transformador do homem.

Apesar de não podermos considerar a sociedade de risco com o esquema de classes, devemos considerar que situações de classe e situações de risco podem se sobrepor, existe uma forte atração entre pobreza extrema e risco extremo (BECK, 2010). Para Beck, os países de Terceiro Mundo ainda não estão vivenciando a fase de transição para a sociedade de risco por não ter superado ainda a autêntica carência material, uma vez que os países não contam com um esquema de proteção social mais amplo como o do *Welfare State*. Entretanto, chegará o momento em que a sociedade de risco prevalecerá sobre a sociedade industrial. Ao se preocupar em sanar as problemáticas decorrentes da ausência material, os países subdesenvolvidos abrirão a possibilidade do aparecimento de ameaças, de sua ampliação e, posterior, sobreposição.

Por fim, o autor afirma que a sociedade de risco tem potencial catastrófico, não há como dimensionar os danos que os inúmeros riscos podem provocar. A prevenção e o manejo dos riscos “podem acabar envolvendo uma reorganização do poder e da responsabilidade. Nela, o estado de exceção ameaça converter-se em normalidade” (BECK, 2010, p. 28, *itálico do autor*).

Mas se de um lado o autor é fatalista, acredita que não há possibilidade de mudanças que possam reduzir os riscos, de outro, acredita que para evitar a catástrofe, surgirá um novo tipo de solidariedade. Esta será uma nova forma de agir diante da ameaça, que contém em si uma dinâmica evolutiva de base democrática que ultrapassa fronteiras, através da qual a humanidade é forçada a se congregar na situação unitária das autoameaças civilizacionais para superar os riscos (BECK, 2010).

O potencial de auto-ameaça faz com que também se torne um pouco mais real, ou ao menos mais urgente, o desenvolvimento de uma utopia de sociedade global (BECK, 2010). Isto é, a

partir da sociedade de risco e seu potencial destrutivo será necessário a construção de um novo modelo societário, mas o autor não chega a apresentar nessa obra como isso se daria.

Já Anthony Giddens caracteriza a fase da alta-modernidade ou modernidade-reflexiva como um momento em que as consequências da modernidade estão se tornando mais radicalizadas e universalizadas do que antes, é um aprofundamento das características que emergiram desde o século XVII (GIDDENS, 1991). Não se trata da era da pós-modernidade, mas da modernidade radicalizada.

Em se tratando especificamente dos riscos, para o autor eles adquiriram um novo perfil na modernidade. Quando foi introduzido ao vocabulário no século XVI, época das grandes navegações, o termo se referia a “infortúnios ativamente avaliados em relação a possibilidades futuras” (GIDDENS, 2000, p.33). A partir do conhecimento acerca do risco, os capitalistas modernos puderam calcular os lucros e as possíveis perdas, em outras palavras, puderam regular o futuro, dominá-lo. Risco tinha a dimensão positiva de ousadia, fundamental para o desenvolvimento do sistema capitalista.

Todavia, com as transformações na configuração da sociedade moderna o perfil de risco mudou, convivemos com um elenco específico de ameaças, de perigos característicos da vida social moderna (GIDDENS, 1991). O novo perfil evidenciou a dimensão negativa do risco, o viés da ameaça.

Durante o processo de desenvolvimento da sociedade, o risco atuou como mola propulsora do progresso, fundamental numa sociedade inovadora com economia dinâmica, até se transformar em um empecilho à continuidade da sobrevivência no planeta. Isso não significa que o lado negativo do risco surge com o progresso, a dualidade do termo está presente desde os primórdios da sociedade industrial (GIDDENS, 2000), o que assistimos agora é a sobreposição das características negativas.

A existência da dualidade dos riscos pode ser comprovada pelo fato de que, desde suas origens, a noção de risco foi acompanhada pelo desenvolvimento de sistemas de seguro – seja pessoal, comercial ou coletivo (GIDDENS, 2000). De um lado, buscavam inovações e, de outro, ciente da possibilidade de danos, elaboraram mecanismos de proteção ou redução destes danos. Defende Giddens que o *Welfare State*, por exemplo, é um tipo de seguro

coletivo, visa administrar os riscos aos quais estão sujeitos os trabalhadores – doença, invalidez, desemprego (GIDDENS, 2000).

Para este autor é preciso ter claro que os seguros são mecanismos de reação que administram os riscos, redistribuindo-os, mas sem eliminá-los (GIDDENS, 2000). O sujeito, ao contratar uma seguradora, transfere os riscos que o circundam em troca de pagamento. Frente aos riscos de diversas ordens, é possível criar uma infinidade de seguros e, conseqüentemente, obter lucro com eles. O risco na sociedade capitalista tem elevado potencial lucrativo, não é por acaso que os sistemas de seguros se desenvolveram tão bem em nosso meio. O capitalismo é impensável e impraticável sem o comércio e a transferência de risco (GIDDENS, 2000).

Ainda em relação ao termo, Giddens (1991) inclui outros elementos que devem ser considerados. É necessário estar ciente de que **risco não é sinônimo de perigo** nem de infortúnio, ainda que os termos estejam relacionados (GIDDENS, 1991; 2000). **O risco pressupõe o perigo**, isso é, pressupõe uma ameaça aos resultados esperados (GIDDENS, 1991), ele “se refere a infortúnios ativamente avaliados em relação a possibilidades futuras” (GIDDENS, 2000, p. 33). Isto é, o risco depende da possibilidade de avaliação prévia de danos que possam vir a ocorrer no futuro.

Giddens (2000) afirma que na modernidade existem dois tipos diferentes de risco, o risco fabricado e o risco externo. O primeiro resulta principalmente das ações dos próprios homens, é “criado pelo impacto de nosso crescente conhecimento sobre o mundo” (GIDDENS, 2000, p. 36). E o outro é “vindo de fora, das fixidades da tradição ou da natureza” (GIDDENS, 2000, p. 36). Porém, o risco fabricado é o mais complicado de certificar seu nível de ameaça, eles “são tão ameaçadores ou mais, quanto os que vêm de fora” (GIDDENS, 2000, p. 44).

Diante da predominância do risco fabricado fica cada vez mais difícil fazer uso de explicações divinas ou místicas, como se fez durante longo período. Na modernidade, até mesmo a população leiga entende o risco como risco. E essa consciência tornou bastante difícil gerar confiança em ações arriscadas, inclusive aquelas com o aval da ciência, pois já se sabe das limitações dela diante da infinidade de situações de ameaça que nos aflige (GIDDENS, 1991). A ciência não é de total confiança, ela aglomera diferentes pontos de vista, diariamente nos deparamos com a negação de verdades antes tidas como absolutas e inquestionáveis.

Outro termo entrelaçado ao risco é confiança, esta normalmente utilizada para minimizar os perigos aos quais estão sujeitos tipos específicos de atividade. Isto é, em certas circunstâncias os padrões de risco são institucionalizados no interior de sistemas de confiança, possibilitando calcular o nível do risco. Consequentemente, torna-se possível definir um limite “aceitável” de risco, minimizando o perigo e garantindo a manutenção da confiança.

A abrangência do risco da modernidade também mudou, foi ampliada. Na modernidade o risco deixou de ser uma questão individual, já se reconhece a existência de riscos que afetam a sociedade coletivamente. Em outras palavras, o risco se tornou global no sentido da intensidade – ameaça a continuidade da vida no planeta –, do aumento da quantidade de eventos – presente em todas as partes do globo – e do número de afetados – ele atinge se não todos, pelo menos a maioria das pessoas (GIDDENS, 1991).

O conhecimento sobre o risco é relevante tanto para Beck como para Giddens, ele implica na elaboração de modos ou de enfrentamento ou de convivência com os riscos e os danos deles resultante. As estratégias de reação apontadas por Giddens (1991) são: a aceitação pragmática, o otimismo sustentado, o pessimismo cínico e o engajamento radical. A aceitação pragmática envolve uma concentração em “sobreviver”, isto significa que no mundo moderno, ainda que descontrolado, é possível construir mecanismos para bloquear ou contornar os riscos e continuar seguindo a vida. Já o otimismo sustentado é uma fé contínua na razão providencial a despeito de quaisquer ameaças de perigo atuais. Contrário ao otimismo da reação anterior, o pessimismo cínico pressupõe que o futuro trará ocorrências não desejadas e, frente a elas, utiliza-se o cinismo para abrandar o impacto desses episódios. E o engajamento radical é quando se opta pela adoção de uma atitude de contestação em relação às situações consideradas perigosas, com o objetivo de reduzir ou transcender as consequências indesejadas.

Se considerarmos que há predominância dos riscos fabricados, podemos acrescentar à lista, a adoção do chamado “princípio do acautelamento”, isto é, diante da incerteza é preciso agir com cautela, para verificar se correr o risco valerá a pena (GIDDENS, 2000). Apesar de o autor apresentar muitas possibilidades de enfrentamento, ele não explicita seu posicionamento.

Isso posto, podemos concluir que, do ponto de vista de Beck e Giddens, **o termo risco é inerente ao sistema capitalista e crucial para o seu desenvolvimento**. Todavia, a partir da

crise dos anos 1970, a dimensão negativa do risco se sobrepõe à dimensão positiva de ousadia, provocando uma reorganização da sociedade direcionada por novos parâmetros.

Isso significa que as categorias utilizadas para explicar a sociedade até então, não dão conta mais da realidade contemporânea. Nesse sentido, o trabalho deu lugar ao risco e classe social tornou-se antiquado.

A concepção de risco para eles estaria atrelada à possibilidade de previsão de danos e, paralelamente, da capacidade de enfrentamento do indivíduo frente a eles. Sendo esta relação com o futuro o ponto mais relevante de se apreender em relação aos riscos. Isso porque esse viés permite determinar situações que devem ser evitadas e, conseqüentemente, possibilita a elaboração de ações e estratégias para gestão dos riscos, seja reduzindo os riscos ou compensando aqueles que foram afetados negativamente por eles.

### **2.1.2 O enfoque da proteção social: Rosanvallon e Castel**

Pierre Rosanvallon (1998), historiador e cientista social, utilizou os termos risco e vulnerabilidade ao estudar as manifestações do que ele chama de nova questão social e a forma de resolvê-la. Intitulada “A nova questão social: repensando o Estado Providência”, a obra foi publicada na França em 1995 e três anos mais tarde no Brasil.

Nesta obra, o autor questiona a continuidade da sociedade securitária. A falência desta sociedade, para ele, está apontada desde a crise de 1970, que trouxe como consequência não só o retorno das inseguranças sociais que o Estado Providência parecia ter solucionado no período dos Trinta Gloriosos, mas também, manifestações inéditas que não se pode enquadrar nas antigas categorias da exploração do homem (ROSANVALLON, 1998).

Para ele, o desenvolvimento do Estado Providência estava fundamentado em um sistema securitário, em que garantias sociais estavam integradas a seguros obrigatórios cobrindo os principais riscos da existência – doença, desemprego, aposentadoria, invalidez, etc. Referia-se a riscos comuns em uma sociedade salarial, aos quais todos os indivíduos, igual e aleatoriamente, estavam sujeitos (ROSANVALLON, 1998). O risco, para o autor, era uma categoria unificadora que aglomerava todos os problemas sociais.

Sendo assim, ele acreditava que, nesse período, a aplicação do seguro aos problemas sociais permitiu sair da noção subjetiva de conduta e da responsabilidade individual e assumir a noção objetiva de risco. Isto é, tratava-se do risco em sua dimensão probabilística e estatística do social, que podia ser calculado independente do julgamento dos indivíduos (ROSANVALLON, 1998).

Todavia, o autor defende que, a partir do fim dos Trinta Gloriosos, a categoria risco perdeu muito da sua pertinência, “o social não pode mais ser percebido exclusivamente em termos de risco” (ROSANVALLON, 1998, p. 38). Para o autor, a partir da crise, riscos que pareciam circunstanciais tornaram-se situações estáveis, como o desemprego. Além disso, os riscos deixaram de ser aleatórios, a dependência do idoso ou da pessoa com deficiência, por exemplo, só seria aleatória se fosse de causa accidental, o que não é uma regra, pois há pessoas que nascem com deficiência e todos nascem, a princípio, com o mesmo destino de envelhecer. Além disso, para ele, agora a abordagem dos riscos tem uma visão mais determinista, que permite perceber a reversibilidade mais frágil das situações de ruptura, isto é, permite perceber que nem todos estão sujeitos da mesma forma aos riscos.

Rosanvallon (1998) acredita que a noção de risco continua relevante, mas são riscos de outra escala. Para ele, o risco de perder a renda deixou de ser o referencial, em seu lugar está o risco catastrófico – perigos naturais, acidentes tecnológicos, agressões de grande amplitude ao meio ambiente. Para ele, são ameaças de grande relevância aquelas que afetam populações inteiras e não mais indivíduos isolados.

Isso implica em mudanças nos princípios da seguridade social, em torno do risco de catástrofe, todas as barreiras e distinções entre os homens desaparecem, por outro lado, quando não se trata de catástrofe, a sociedade retoma o princípio da responsabilidade individual (ROSANVALLON, 1998). Para ele, é uma espécie de movimento à moda estadunidense, no qual os indivíduos são convocados por administrar a sua vida, cada um por si.

Soma-se ainda, a mudança da forma como percebermos o risco, além dos riscos clássicos, relacionados à condição salarial, surgiram novas modalidades de insegurança social, como a ruptura familiar e ameaças internacionais.

Outra novidade do pensamento de Rosanvallon se refere ao progresso da genética médica. Ele aponta que o progresso da genética permite tanto o rompimento com a ideia do azar, quanto propor uma causalidade orgânica previsível. De modo que não podemos mais dizer que todos têm a mesma possibilidade de vir a desenvolver determinadas patologias, pelo contrário, o desenvolvimento da genética permite personalizar o risco, identificar aquilo que é inato e o que é adquirido, resultado das **escolhas individuais**.

Isso posto, para Rosanvallon (1998), indubitavelmente a noção de risco se mantém, mas é uma noção que se tornou insuficiente, já não é possível mais ignorar as especificidades individuais, nem todos os indivíduos estão sujeitos da mesma forma a riscos de natureza aleatória e circunstancial. Daí ele defender o uso de outra noção no lugar de risco.

Segundo ele, **a palavra risco deve ser substituída por precariedade ou vulnerabilidade**, já que **vulnerabilidade permite perceber as especificidades dos indivíduos sejam as inatas ou aquelas adquiridas**. Para ele, só a partir das vulnerabilidades será possível adequar a proteção social ao novo momento da sociedade, pois é **essa noção que permite individualizar as intervenções de acordo com as demandas específicas dos cidadãos**.

Realizar essa substituição de risco por vulnerabilidade, isto é, reconhecer as especificidades de cada indivíduo, para Rosanvallon (1995), significa romper “o véu da ignorância”, desvendar a **questão das influências individuais**, afinal, não é justo escolher *a priori* o que ou quem será segurado, deve-se antes considerar as opções individuais, uma vez que a contrapartida é necessária para a proteção social.

Outro francês que se dedicou a entender os rumos da proteção social foi o sociólogo Robert Castel, que também faz uso dos termos risco e vulnerabilidade como categorias fundantes para analisar a proteção social após os Trinta Gloriosos.

O termo risco foi abordado pelo autor na obra “Insegurança social”. Nela Castel defendeu a premissa de que vivemos em uma época em que “ser protegido é também ser ameaçado”, viver numa sociedade dita securitária não garante que as promessas de segurança serão cumpridas com êxito. O objetivo do autor, é convencer-nos de que é impossível garantir a proteção desejada, não se pode cobrir completamente as duas ordens de proteção, a civil e a social. Deteremos-nos aqui à ordem da proteção social, visto que o risco está atrelado a ela.

A proteção social é responsável pela cobertura contra os principais riscos suscetíveis de acarretar uma degradação da situação dos indivíduos (CASTEL, 2005). O autor caracteriza o **risco social** como “um **evento** que **compromete** a capacidade dos **indivíduos de assegurar por si** mesmo sua **independência social**” (CASTEL, 2005, p. 27, grifo nosso). E, se estamos numa sociedade salarial, isso significa que estar em risco é estar diante de uma situação que dificulta ou impossibilita o indivíduo de assegurar por si mesmo, através do trabalho, seu bem-estar.

Viver sujeito às intempéries é uma experiência secular que foi partilhada por uma grande parte daqueles que [sobre]vivem do trabalho (CASTEL, 2005). A insegurança social é uma experiência que atravessou a história, mas por muito tempo suas expressões não ganharam visibilidade, porque os que padeciam dela nunca tiveram voz, salvo em momentos de revolta. Todos aqueles que não tinham como assegurar sua existência pela propriedade ficavam “ao Deus dará” (CASTEL, 2005).

Mas mecanismos de reação foram elaborados, especialmente, depois da Segunda Guerra. Isso porque, como vimos na introdução desse estudo, à época existia uma possibilidade de ruptura da ordem posta. Assim, de um lado, constituiu-se uma proteção forte ao trabalho, criando a sociedade salarial, na qual “o trabalho tornou-se emprego, isto é, um Estado dotado de um *estatuto* que inclui garantias não comerciais, como o direito a um salário mínimo, as proteções do direito do trabalho, a cobertura dos acidentes, da doença” (CASTEL, 2005, p. 32 *itálico* do autor). E, do outro lado, construiu-se um novo tipo de propriedade, a propriedade social, que garantia ao indivíduo condições de segurança que antes só poderiam ser adquiridas pela propriedade privada, são seguranças garantidas ao trabalhador no momento em que ele está fora do trabalho (CASTEL, 2005).

Nessa lógica onde a relação de trabalho deixou de ser puramente comercial, o Estado assumiu um papel central na afirmação dos dispositivos de proteção ao trabalhador, ele operava mecanismos de redução dos riscos, porém sem redistribuir as riquezas socialmente produzidas.

Para Castel, a sociedade salarial, apesar de fortemente protetora, continuou extremamente desigual. É uma sociedade de semelhantes, “diferenciada, portanto, hierarquizada, mas na qual todos os membros podem manter relações de interdependência porque eles dispõem de um fundo de recursos comuns e de direitos comuns” (CASTEL, 2005, p. 36).

Nessa perspectiva, o autor argumenta que o Estado conseguiu operar a redução dos riscos devido à condição conjuntural e estrutural. A primeira porque se vivia um momento de crescimento da economia e a segunda devido à consolidação do estatuto do trabalho, uma convenção coletiva dos trabalhadores que garantia a eles condições de negociar com os empregadores.

Contudo, a partir da década de 1970, esse cenário foi modificado, não havia estabilidade econômica, nem a organização dos trabalhadores, que passaram a concorrer entre si por um lugar no mercado de trabalho. As mudanças oriundas desse contexto de crise, para Castel (2005), não foram distribuídas de maneira aleatória, os indivíduos se beneficiam ou são prejudicados tanto pelas suas capacidades próprias, de âmbito psicológico, quanto pelos recursos objetivos que podem mobilizar e dos suportes sobre os quais podem se apoiar. Afinal, não estamos em uma sociedade de iguais, mas em uma sociedade de semelhantes.

Na distribuição dos riscos, o grupo daqueles que contam apenas com os recursos disponíveis a partir do trabalho, são reféns de suportes coletivos, nas palavras do autor “para aqueles que não dispõem de outros ‘capitais’ [...] *as proteções são coletivas ou não existem*” (CASTEL, 2005, p. 48, itálico do autor). Portanto, caso os sistemas de proteção coletiva da sociedade salarial desmantelem, aqueles que vivem exclusivamente do trabalho estarão novamente imersos na insegurança social.

Mas não se trata da insegurança vivida antes do período do Estado de Bem-Estar Social, mas sim daquela vivida a partir dos anos 1980 quando se instala nova problemática da insegurança (CASTEL, 2005). Além de ficar cada vez mais difícil estarmos protegidos diante dos riscos “clássicos” – acidente, doença, desemprego, incapacidade para o trabalho –, estamos diante do surgimento de novos riscos – industriais, tecnológicos, sanitários, naturais.

O autor concorda com Beck quando se trata da generalização do sentimento de impotência diante das novas ameaças, da busca interminável por segurança que nunca é alcançada. Mas acredita que não se pode dizer que vivemos em uma sociedade de risco, porque “risco no sentido próprio da palavra é um **acontecimento previsível**, cujas chances de que ele possa acontecer e o custo dos prejuízos que trará pode ser previamente avaliados” (CASTEL, 2005, p. 61, grifo nosso). E no momento atual, estamos diante de acontecimentos imprevisíveis, que não são calculáveis segundo uma lógica probabilística e, portanto, não estamos tratando propriamente de riscos, mas de “eventualidades nefastas, ou ameaças, ou perigos que ‘correm

efetivamente o risco’ de acontecer, mas sem que se disponha de tecnologias adequadas para assumi-las, nem mesmo de conhecimentos suficientes para antecipá-las” (CASTEL, 2005, p. 61).

Castel (2005) põe em debate a noção de “cultura do risco” formulada por Giddens, da qual tratamos, e afirma que esta extrapola a própria noção de risco, impedindo que ela seja operatória. O risco e o medo são colocados no centro do futuro, mas o conhecimento sobre eles não implica em elaboração de mecanismos de redução das incertezas para tornar o futuro mais seguro.

Em se tratando da abrangência dos riscos, Castel (2005) discorda de Beck e Giddens, os “riscos”<sup>12</sup> não são democráticos, existem injustiças gritantes na distribuição desses, especialmente se consideramos o contexto mundial. Por conseguinte, não estamos em uma sociedade sem classes, apesar da heterogeneidade, existem indivíduos que partilham da mesma trajetória.

Para enfrentar os prejuízos e danos, o autor sugere formas distintas das utilizadas na sociedade salarial, para ele seria preciso estabelecer “instâncias políticas transnacionais bem poderosas **para impor limites ao frenesi do lucro e domesticar o mercado globalizado**” (CASTEL, 2005, p.64, grifo nosso). Apesar de se distinguir de Beck, que na obra aqui estudada não apontou saídas para driblar ou reduzir a insegurança, e Giddens, que não se posicionou diante dos variados modos de agir diante do risco, Castel acaba propondo “mais do mesmo”, insistindo na possibilidade de dominar o capital no sistema em que ele é central, o que dita as ordens.

Já na obra “Metamorfoses da questão social”, Castel (2009) se dedica a retratar e dimensionar a existência de uma parcela considerável da população posta em situação de flutuação na estrutura social que a impossibilita de encontrar um lugar no mundo, indivíduos que estão à margem do trabalho e nas fronteiras das formas de troca socialmente consagradas – desempregados por longo período, moradores dos subúrbios pobres, beneficiários de renda mínima, jovens à procura de emprego. A proporção de indivíduos vivenciando essas situações permitiu Castel (2009) concluir que há a possibilidade de uma ruptura da coesão social, isto é, estamos diante de uma problemática da integração ou da perda da identidade, da falta de

---

<sup>12</sup> Castel coloca o termo risco entre aspas porque, como dissemos, ele não aceita as situações que são colocadas hoje como “novos riscos” como risco propriamente dito.

objetivos desses indivíduos. Nesse contexto, ganham sentido as noções trabalhadas pelo autor – vulnerabilidade de massa, invalidação social e desfiliação.

Esse cenário resulta da crise de 1970, que abalou a condição salarial em um momento que o trabalho assalariado tinha se tornado sinônimo de segurança. O trabalho tem papel central na vida do indivíduo, é o elemento que atua “como um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social” (CASTEL, 2009, p.24). O trabalho define a inserção social do sujeito e, conseqüentemente, o não acesso ao trabalho indica que o sujeito está fora do circuito social.

A partir dessa premissa, metaforicamente, Castel (2009) dividiu a sociedade em quatro “zonas”: de inserção, de **vulnerabilidade**, de assistência e de desfiliação. São áreas que comportam dos trabalhadores estáveis até aqueles sem nenhuma atividade produtiva, sem nenhum vínculo relacional. Ao construir as zonas, alerta que não considerou a estratificação social, a busca é por evidenciar as relações existentes entre precariedade econômica e a instabilidade social, e não apenas tratar de grupos desprovidos de reservas econômicas, tratar da pobreza. Além disso, o modelo proposto não é estático, trata-se de esclarecer os processos que fazem os sujeitos transitar de uma zona para outra.

A hipótese é que o arranjo dos equilíbrios entre essas “zonas” pode servir como um indicador privilegiado para avaliar a coesão de um conjunto social num dado momento (CASTEL, 2009), portanto, se não existe equilíbrio entre elas, há possibilidade de ruptura.

Em função do nosso objeto, cabe pensar a zona de vulnerabilidade. Castel (2009) apresenta a zona de vulnerabilidade como uma “uma zona intermediária, **instável**, que conjuga **precariedade do trabalho e fragilidade dos suportes de proximidade**” (CASTEL, 2009, p. 24, grifo nosso). Incluídos estão os indivíduos que flutuam na estrutura social, ora estão integrados, ora não estão.

Esse é o grupo que mais cresce nos últimos tempos, por isso se tornou alvo do debate empreendido por Castel. A zona de vulnerabilidade está em expansão, ela nutre “as turbulências que fragilizam as situações conquistadas e desfazem estatutos assegurados” (CASTEL, 2009, p.27). Em momentos de crise, de aumento do desemprego, de generalização do subemprego, a zona de vulnerabilidade se dilata, atingindo quem está na zona de integração e ampliando a zona de desfiliação (CASTEL, 2009). A zona de vulnerabilidade

ocupa uma posição estratégica, se controlada, permite a estabilidade da estrutura social, quando em desequilíbrio, pode provocar sua fratura.

Para Castel, ainda que o termo vulnerabilidade tenha se popularizado a partir dos anos 1990, não podemos deduzir que é um elemento novo, pelo contrário, “a **vulnerabilidade é um vagalhão secular** que marcou a condição popular com o **selo da incerteza** e, mais amiúde, com o do **infortúnio**” (CASTEL, 2009, p. 27, grifo nosso).

O reconhecimento daquilo que Castel define como vulnerabilidade, está presente desde o fim do século XVII, período do reconhecimento da existência de uma pobreza de massa, que colocava em xeque a coesão social (CASTEL, 2009). Esta situação de pauperismo revelava que a condição de trabalho enquanto tal expunha todos os que viviam do trabalho ao risco, e não apenas os ditos marginais, os assistidos e os desfilados (CASTEL, 2009). Era uma problemática resultante do modelo societário, que de um lado trazia o progresso, especialmente, para os financistas e mercadores, mas de outro expunha os trabalhadores aos acasos de um mercado cujas flutuações se intensificavam (CASTEL, 2009).

É interessante notar que, desde seu surgimento, a vulnerabilidade não se restringe aos miseráveis – dependentes da assistência (inaptos para o trabalho) e desfilados (desempregados empregáveis). Pelo contrário, a vulnerabilidade atinge especialmente os trabalhadores empregados que, pela degradação das condições de trabalho, não conseguem garantir os meios necessários para a sobrevivência deles e de seus dependentes. “Os poderosos e os estáveis não estão colocados num Olimpo de onde possam contemplar impavidamente a miséria do mundo. **Integrados, vulneráveis e desfilados pertencem a um mesmo conjunto**, mas cuja unidade é problemática” (CASTEL, 2009, p. 34, grifo nosso).

Apesar de reconhecer a vulnerabilidade como uma dimensão coletiva da condição popular, no decorrer dos séculos, a zona de vulnerabilidade se estendeu, mesmo com a problemática da escassez resolvida e com a melhora da situação econômica e social (CASTEL, 2009). Para o autor, o fim do flagelo da fome e das pestes, responsáveis pelo reequilíbrio econômico e demográfico – via regulação através da morte –, provocou uma explosão demográfica, que pesou sobre o conjunto dos trabalhadores. Assim, mesmo com a redução do número de casos de miséria extrema, a vulnerabilidade em massa aumentou. Todavia, nos *Trinta Gloriosos* a vulnerabilidade do indivíduo foi afastada, o Estado se tornou o principal suporte e sua principal proteção.

Cabe esclarecer, no entanto, que o período dos *Trinta Anos Gloriosos*, mais conhecidos como *Welfare State*, além de estar relacionado à exploração dos países periféricos, também foi um processo inacabado – não acabou com a lógica da exploração do trabalho – e atravessado por efeitos ambíguos – a proteção homogeneizava todos os indivíduos, a existência era programada em nome de proteção (CASTEL, 2009). Somam-se ainda as consequências de efeito contraditório, a substituição da proteção próxima. A solidariedade entre comunidade, vizinhança e parentes ficou em segundo plano, em destaque ficou a proteção abstrata do Estado, uma entidade jurídico-administrativa, que acabou criando uma sociedade individualista, rompendo o laço de pertença ao coletivo real.

A partir da exposição das ideias defendidas por Castel (2005, 2009), é possível perceber que tanto o termo risco quanto vulnerabilidade estão presentes na história do capitalismo. E em momentos de crise eles ganham relevância, porque abrange uma parcela considerável da população, aqueles que vivem do trabalho, colocando em xeque a coesão social.

### **2.1.3 Amartya Sen e as capacidades**

Na parte introdutória desse estudo, vimos que a concepção de pobreza utilizada e propagada pelo Banco Mundial faz uso dos termos como balizadores da mensuração de pobreza. Vimos ainda que a concepção tem como principal referência as teorizações acerca da pobreza e da desigualdade elaboradas por Amartya Sen – economista indiano, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998. Atualmente, Sen é considerado uma autoridade mundial em teoria da escolha social e economia do bem-estar (MAURIEL, 2008). Entre as obras dele, selecionamos “Desenvolvimento como liberdade”, publicado no ano 2000, obra em que o autor publica as conferências proferidas por ele quando era membro da presidência do Banco Mundial (ano de 1996).

Sen (2000) parte da ideia de que vivemos em um mundo de riquezas sem precedentes, mas ao mesmo tempo convivemos também com um cenário de privação, destituição e opressão extraordinárias. São muitos os males que nos rodeiam, aos antigos somam-se os novos. O autor defende que as diferentes formas de liberdade são os meios possíveis para superá-los: “a expansão da liberdade é considerada (1) o *fim primordial* e o (2) *principal meio* do desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 52).

Desenvolvimento é uma expressão entendida por ele como eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente, isto é, o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades. Nesse sentido, o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18).

O objetivo da obra é demonstrar que é preciso “reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade no combate a esses males. De fato, a condição de agente dos indivíduos é, em última análise, central para lidar com essas privações” (SEN, 2000, p.10). No entanto, cabe lembrar que “a condição de agente de cada um é inescapavelmente restrita e limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas de que dispomos” (SEN, 2000, p.10). Sendo assim, ele conclui que “para combater os problemas que enfrentamos, temos de considerar a liberdade individual um comprometimento social” (SEN, 2000, p.10). A visão de liberdade adotada por ele envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais.

Com isso, Sen muda o foco da análise da pobreza e desigualdade, migra da renda (ter) para a pessoa (ser ou fazer), em outras palavras, o mais importante é o que as pessoas são capazes de fazer com os bens que possuem (MAURIEL, 2008). Para a autora, Sen inaugura uma nova visão sobre o todo social, que permite migrar a análise da realidade social da estrutura para o indivíduo. Desse modo, não há questionamentos sobre o modo como rege a sociedade, o que importa é igualar as capacidades do indivíduo de agir diante das diferentes situações.

Para ele, existem duas razões para considerar de crucial importância a liberdade individual no conceito de desenvolvimento. Primeiro as liberdades individuais substantivas são consideradas essenciais, isto é, o êxito de uma sociedade deve ser avaliado segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam. A segunda razão para considerar tão crucial a liberdade substantiva é que a liberdade não é apenas a base da avaliação de êxito e fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento. A ideia é possibilitar a ascensão da condição de agente do indivíduo. Agente é entendido por ele

como “alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos” (SEN, 2000, p. 33).

Ele investiga cinco tipos distintos de liberdade vistos de uma perspectiva instrumental: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparências e; segurança protetora. A primeira diz respeito às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e quais os princípios devem conduzir a gestão, inclui aí todos os direitos políticos associados às democracias – oportunidade de diálogo, fiscalização, liberdade de expressão, direito de voto. As facilidades econômicas são as oportunidades que os indivíduos têm para usar os recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca. Já as oportunidades sociais têm a ver com as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. O quarto tipo refere-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem almejar. Nas interações sociais os indivíduos lidam uns com os outros com base em alguma suposição sobre o que lhes está sendo oferecido e o que podem obter. Assim, a garantia de transparência consiste na liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Por último, a segurança protetora, necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria estarrecedora ou até mesmo à fome e à morte.

Cada um desses tipos de liberdade ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. E esta é o elemento central da teoria seniana. Sen (2000) atribui mais importância à capacidade dos indivíduos que à renda. Embora acredite que as liberdades individuais dependem da renda, defende que para a concretização dela devem ser considerados outros determinantes sociais e econômicos – acesso a serviços públicos de saúde, de educação e de assistência social – e dos direitos civis – liberdade de participação nas discussões e decisões públicas de ordem social, política ou econômica. Até porque, como dissemos o objetivo central é aumentar as capacidades para que o indivíduo alcance maior renda.

Para Sen (2000), utilizamos a renda e as mercadorias como base material de nosso bem-estar, mas o uso que podemos dar a um dado pacote de mercadorias ou, de um modo mais geral, a um dado nível de renda, depende crucialmente de várias circunstâncias contingentes, tanto pessoais como sociais. Uma das circunstâncias apontadas por Sen (2000) como exemplo disso são as *heterogeneidades pessoais*, as pessoas apresentam características físicas díspares

relacionadas à incapacidade, doença, idade ou sexo, e isso faz com que suas necessidades se distingam.

Diante de uma concepção de pobreza centrada nas capacidades, inaugurada por Sen (2000), cabe ao Estado, no campo das políticas públicas, criar estratégias para que essas liberdades possam ser ampliadas, visando o aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas. As políticas públicas não devem ter como finalidade redistribuir renda ou riquezas, mas possibilitar o aumento das capacidades, já que a ampliação da renda seria alcançada pelos esforços dos próprios indivíduos pela via do mercado (MAURIEL, 2008). Isto significa dizer que ao Estado basta criar mecanismos que habilitem as pessoas a empreender no mercado e, com isso, enfrentar individualmente a pobreza e, posteriormente, garantir seu próprio bem-estar. Até porque, ele parte da ideia que a liberdade é o fim e o meio para o desenvolvimento, então, “as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 71).

Para ele, as ações públicas devem ser distribuídas a partir de “teste de meios”, neste devem estar associadas informações sobre suas capacidades ou deficiências e suas condições econômicas. Essa ideia vai de encontro àquelas com perspectivas universalizantes, visa focalizar os serviços públicos em grupos com determinadas dificuldades e com determinada condição financeira (renda).

O mercado tem um papel importante no processo de desenvolvimento, ele contribui para a elevação do crescimento econômico e o progresso econômico global (SEN, 2000). É no âmbito do mercado que as pessoas podem interagir e dedicar-se as atividades mutuamente vantajosas. Os problemas que surgem não se devem ao seu funcionamento, até porque, sabemos que o problema da privação não é causado pela escassez do mercado, são as pessoas que perdem a condição/capacidade de interagir nesse âmbito. Portanto, para lidar com eles não é preciso inibir ou reduzir o mercado, pelo contrário, é preciso criar mecanismos que melhorem seu funcionamento (MAURIEL, 2008).

Para Mauriel (2008), Sen apresenta um alto grau de sofisticação intelectual, compatível com os contextos social, econômico e político contemporâneos. Ele permite pensar e construir políticas de desenvolvimento sem recorrer necessariamente a um planejamento social direto

via Estado. É uma forma distinta do período do Estado de Bem-Estar que, como vimos, contava com participação efetiva do Estado na elaboração e execução de políticas sociais frente às problemáticas reconhecidamente provocadas pelo funcionamento do mercado.

A mudança da concepção de pobreza, para Mauriel (2008), significou a transferência do baixo nível de renda para a privação de capacidades. Isso significa que não há necessidade de estranhar a estrutura desigual da sociedade capitalista, basta criar estratégias que fortaleçam as capacidades individuais das pessoas.

Nesse sentido, continua a autora, as políticas públicas deixam de ser uma possibilidade de mudança na estrutura de renda e propriedade e passam a uma forma de compensações das desvantagens de capacidade, focalizando as ações em determinados grupos para otimizar a utilização dos recursos, mas sem tocar na raiz dos problemas, pois cada indivíduo é que deve fazer a mudança que julgar necessária.

Para Mauriel (2008), as teorizações de Sen proporcionam ao pensamento liberal uma nova legitimidade teórica e ideológica na medida em que justifica e reproduz a dinâmica contemporânea em sua feição mais aparente. Apresenta assim uma possibilidade de construir um mundo melhor sem necessidade de mudanças estruturais, em outras palavras, sem revolução. Ele não tem como horizonte a constituição de um novo paradigma societário.

Os termos risco e vulnerabilidade não aparecem nas teorizações de Sen acerca da pobreza e da desigualdade. Mas, depois de apropriadas pelo Banco Mundial, os termos foram incorporados a elas. Prova disso são os comunicados sobre o um novo relatório do Banco Mundial, “Comunicado à imprensa N. 2001/042/S” e também o relatório do Banco Mundial de 2001 “O Combate à Pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana”:

O relatório baseia-se no ponto-de-vista segundo o qual **a pobreza não representa apenas baixa renda e baixo consumo**, mas também a falta de educação, de nutrição e de saúde. Fundamentado no depoimento dos próprios pobres e em mudanças na maneira de se ver a pobreza, ele vai **além da definição da pobreza para incluir também o sentimento de falta de poder, a incapacidade de se expressar, a vulnerabilidade e o medo** (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 2).

O relatório recomenda que os governos dos países em desenvolvimento, em todos os níveis, os países doadores, os organismos internacionais, as ONG, a sociedade civil e as comunidades locais se mobilizem em torno de três áreas prioritárias:

- Oportunidade: A **ampliação das oportunidades econômicas para os pobres mediante estímulo ao crescimento econômico, fazendo com que os mercados funcionem melhor para os pobres e trabalhando no sentido da sua inclusão**, especialmente por meio do aumento dos seus ativos, tais como terra e educação.
- Fortalecimento: **Fortalecimento da capacidade dos pobres para formularem eles próprios as decisões que afetam as suas vidas**, acabando com a discriminação baseada em gênero, raça, etnia e situação social.
- Segurança: **Redução da vulnerabilidade dos pobres a doenças, choques econômicos, más colheitas, desemprego, desastres naturais e violência, ajudando-os a enfrentar esses problemas quando eles surgem** (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 2).

Há uma multiplicidade de obstáculos a uma maior redução na taxa de pobreza. É por isso que as políticas públicas voltadas para a redução da pobreza precisam incorporar estratégias múltiplas. Persistem ainda diversos obstáculos a uma redução mais rápida e significativa da pobreza. Esses obstáculos incluem: (i) oportunidades limitadas em decorrência do baixo crescimento econômico no passado e o impacto relativamente pequeno desse crescimento na redução da pobreza, dado um quadro de grande desigualdade de renda; (ii) poucos avanços na educação; (iii) más condições de saúde; (iv) falta de recursos físicos e serviços para os pobres; (v) lacunas na rede de segurança social e a consequente insegurança e **vulnerabilidade**; (vi) problemas ligados à qualidade e à focalização das despesas sociais; e (vii) limitações na capacidade dos pobres de se manifestarem e participarem dos processos de tomada de decisão em relação a assuntos que lhes digam respeito (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 12).

Uma rede de segurança social básica que seja eficiente e bem focalizada pode ser um importante instrumento de seguro contra o **risco da pobreza**. Uma rede de segurança social também pode garantir um nível básico de consumo para aqueles que são incapazes de se beneficiar das oportunidades criadas pelo crescimento e pelos investimentos sociais (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 21).

As políticas sociais do Brasil incluem vários programas que constituem os elementos de uma rede de segurança social. Além dos programas de seguro social já mencionados, há os programas de aposentadoria mínima e os programas de assistência social voltados para **grupos da população que são particularmente vulneráveis** (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 21).

No primeiro documento, vulnerabilidade é uma condição para além da pobreza que coloca alguns indivíduos em situação de desvantagem. O mesmo documento indica que a ideia do Banco Mundial é que se criem estratégias para reduzir as vulnerabilidades, em outras palavras, mecanismos que capacitem os pobres a enfrentar as mazelas, mas não toca em momento algum que essas são resultantes da distribuição desigual das riquezas socialmente produzidas. É como se capacitar os pobres propiciassem condições de superação da exploração do capital sobre o trabalho.

Já no segundo, a vulnerabilidade é uma situação do indivíduo que impede que a pobreza seja superada. Ao lado das vulnerabilidades, o Banco Mundial responsabiliza as políticas universais e os próprios pobres pela ineficiência das estratégias de enfrentamento da pobreza. A pobreza é entendida como um risco, isto é, que pode ser aferido e enfrentado no interior do próprio sistema a partir de estratégias de proteção básica bem focalizada. E por fim, e mais preocupante, é explicitar que cabe a assistência social cuidar da parcela mais vulnerável.

Feito esse percurso com os autores estrangeiros selecionados, cabia agora pensar à luz das formulações de autores brasileiros.

## **2.2 Risco e vulnerabilidade: revisão de autores da política de assistência social no Brasil**

### **2.2.1 Aldaíza Sposati: partícipe da formulação da LOAS e PNAS**

Em 2001 Sposati, ao tratar dos desafios para a construção da política de assistência social no Brasil, já utilizava termos e expressões que mais tarde foram introduzidos ao texto da PNAS – vigilância, proteção social, **vulnerabilidade e risco**. Cabe-nos atentar para os dois últimos.

Em relação à vulnerabilidade, foi um termo utilizado em vários momentos – sempre que trata da função e dos usuários da assistência social –, mas não chega a conceituar o termo. É como se já existisse um consenso a respeito dele.

“A assistência social exerce o papel de detectora de vulnerabilidades” (SPOSATI, 2001, p. 66). Em outras palavras, tem a função de identificar situações de insegurança as quais **os cidadãos estão expostos**. “As vulnerabilidades na sociedade de mercado atinge mais a quem menos tem, mas nem por isso deve-se voltar a Política de Assistência Social para os ‘invisíveis’” (SPOSATI, 2001, p.65). Nos dois momentos o termo vulnerabilidade é entendido como situação de ameaça, de insegurança que devem ser cobertas pela Política de Assistência Social.

Quanto ao termo risco, Sposati (2001) defende explicitamente sua inclusão na esfera da assistência social. Para ela “a **noção de risco** não implica somente a iminência imediata de um **perigo**, mas quer dizer também **possibilidade** de, num futuro próximo, ocorrer uma **perda de qualidade de vida pela ausência de uma ação preventiva**” (SPOSATI, 2001, p. 69). Isto é, o risco aponta para situações de perigo iminente, todavia, traz consigo a

possibilidade de prevenção, inclusive a autora afirma que a **ação preventiva é irmã siamesa do risco**.

Para Sposati (2001) a noção de risco possibilita à assistência social estabelecer quais as situações que tornam os cidadãos mais sujeitos à vivência de um risco. E para isso a Política de Assistência Social deve estabelecer quais vulnerabilidades sociais devem ser cobertas. Há uma relação indissociável do risco com a vulnerabilidade, os riscos expõem os sujeitos a situações vulneráveis. Outro apontamento desse trecho é que existem riscos de diversas ordens, porém nem todos são de competência da assistência social.

Segundo a autora compete à assistência social assegurar a redução ou eliminação de vulnerabilidades que fragilizam a resistência do cidadão e da família ao processo de exclusão. E o enfrentamento da exclusão se dá a partir da construção de vínculos, elos de visibilidade de múltiplos segmentos perante a responsabilidade pública (SPOSATI, 2001). A assistência social é uma política de inclusão, de consolidação de laços sociais e familiares. Assim, há um nexu explicativo entre risco e exclusão.

Em 2004, antes da aprovação da PNAS, Sposati, ao tratar das contribuições para a construção do SUAS, novamente faz uso dos termos risco e vulnerabilidade. Ela afirma que a implantação do SUAS “exige construir referências sobre a totalidade de vulnerabilidades e riscos sociais, superando a vertente de análise segregadora em segmentos sociais, sem compromisso com a cobertura universal e o alcance da qualidade dos resultados” (SPOSATI, 2004, p. 173). Nesse caso, uma vantagem em se utilizar os termos risco e vulnerabilidade é a possibilidade de ampliação do acesso à Política de Assistência Social para além dos grupos apontados pela LOAS – idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, etc.

No texto “O primeiro ano do SUAS”, de 2006, ao refletir a dimensão acadêmica sobre os empecilhos que se prenunciam na concretização de uma política pública direcionada a garantir direitos de cidadania no campo da assistência social, Sposati afirma que o “dimensionamento dos riscos e vulnerabilidades, como condições prioritárias na assistência social, não retiram a preocupação com o desenvolvimento da atenção ao quase risco ou com a descoberta de iniciativas inibidoras de presença ou do agravamento da vulnerabilidade” (SPOSATI, 2006, p. 112).

A autora reafirma que o uso dos termos traz a vantagem de permitir à Política de Assistência Social expandir a cobertura, trabalhando não apenas com as minorias ou com os pobres depois de instalada a situação de miserabilidade, mas sim atuando como política de proteção social, prevenindo tal situação.

Sposati (2006) também lembra que uma das competências da assistência social é atuar para reduzir ou eliminar riscos e vulnerabilidades e não para combater a pobreza<sup>13</sup>. Esclarecendo que, para ela, nem risco nem vulnerabilidade é sinônimo de pobreza.

Mais adiante, em uma obra composta por uma coletânea de textos publicada pelo MDS e pela UNESCO, intitulada “Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil”, a autora publicou um artigo no qual se dedicou com mais afinco à análise dos termos, buscando apresentar a relação entre eles e a proteção social não contributiva. Essa análise foi motivada pelo reconhecimento de que a introdução dos termos aqui estudados provocaram diversos debates e múltiplas concepções entre os que militam e analisam a PNAS (SPOSATI, 2009).

Neste documento, Sposati acredita que, em se tratando do termo risco, este está intimamente ligado ao capitalismo, está presente em várias áreas de estudo, e aponta várias perspectivas. Porém, apenas uma delas está relacionada à assistência social, aquela que se refere aos “**riscos que surgem das relações e que levam [...] à apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão**. Ainda podem ser incluídos a violência física e sexual nas formas de convívio” (SPOSATI, 2009, p. 29, grifos nossos).

Para ela, o termo tem conteúdo substantivo – que define o que é risco –, adjetivo – gradação do risco, a intensidade do dano causado – e temporal – o quê causa e qual dano provoca. Para tratar de situações de risco é necessário apreender todas essas dimensões nele inscritas, “as incidências, as causalidades, as dimensões dos danos para estimar a possibilidade de reparação e superação, o grau de agressão do risco, o grau de vulnerabilidade/resistência ao risco” (SPOSATI, 2009, p. 29).

A autora aponta cinco fatores de risco e/ou agravadores das vulnerabilidades de família e de pessoas: a **separação espacial** – viver em territórios com precários acessos e infraestrutura –; **padrões de coesão e convivência familiar comunitária e social** – apartação, isolamento,

---

<sup>13</sup> Até porque, em texto anterior (SPOSATI, 2004) ela alega que o combate à pobreza só é possível quando a sociedade capitalista for superada.

discriminação, ausência de pertencimento –; **contingências da natureza** - enchentes, deslizamentos, secas –; **etnia, gênero, religião, orientação sexual** e; **desigualdade econômica**.

Ela defende que apesar dos riscos afetarem todos os cidadãos, as condições de enfrentá-los ou superá-los são distintas, os cidadãos podem ser mais ou menos prejudicados pela exposição aos riscos e vulnerabilidades, dependendo da condição de vida e da ocorrência da cidadania precária, que acaba por impedir alguns de encarar a tais riscos com seus próprios recursos (SPOSATI, 2009).

Isso significa que os riscos atingem de modo diferente os indivíduos, dependendo da classe social a qual pertence. Ao contrário de Beck, para Sposati, embora os riscos tenham se expandido, não houve uma superação da sociedade de classes. Na verdade, complementa a autora, vive-se um momento de acúmulo das velhas e novas precarizações e sujeições aos riscos sociais (2009).

Ainda que não conste no texto dela referência à Castel, o posicionamento deles se assemelham em relação aos riscos. Ambos defendem que estar em risco social é não ter condições de garantir por si mesmo sua independência social, é depender da ajuda de outrem, no caso da Assistência Social, de ações do Estado.

Em se tratando de vulnerabilidade, a autora afirma que o termo tem sido interpretado de várias formas, muitas vezes é usado como forma de redução social – utiliza-se o termo para se referir ao sujeito, tirando dele sua condição de cidadão – e de culpabilização do sujeito por sua fragilidade. Ela defende outro modo de aplicação para vulnerabilidade, em favor da utilização do termo sempre relacionada a um dado risco social, permitindo que se perceba que os sujeitos estão vulneráveis a uma dada ocorrência. Deve-se considerar ainda que assim como o risco, a vulnerabilidade também tem gradações: os sujeitos podem ser mais ou menos expostos, ou podem ser mais ou menos atingidos. Inclusive, para ela o fato de haver uma gradação de risco e vulnerabilidade possibilita a hierarquização das proteções em básica, especial – de média e alta complexidade.

Para Sposati (2009, p. 34) “a ideia de vulnerabilidade social indica uma predisposição à precarização, vitimização, agressão” e para eliminar as vulnerabilidades é preciso substituí-las por força/resistência e também eliminar os fatores de risco. Nas palavras da autora, “atuar

com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar potencialidades” (SPOSATI, 2009, p.35).

Ora, os sujeitos têm várias habilidades que não são atingidas pelas vulnerabilidades, e essas devem ser potencializadas para capacitá-los para confrontar as vulnerabilidades as quais eles, em algum momento, podem estar expostos. Trata-se de uma noção de capital humano, já abordada anteriormente.

Sposati (2009) aponta exemplos de vulnerabilidades a serem cobertas pela assistência social: **precariedade da vida familiar** – renda, número de filhos, famílias chefiadas por mulheres –, idade dos chefes de família; acesso à infraestrutura e aos serviços.

Para Sposati, **risco e vulnerabilidade não são sinônimos**, e que eles não se resumem à pobreza. Tanto o risco quanto a vulnerabilidade expõe ou atinge os sujeitos de formas ou em intensidades diversas, e que cada sujeito ou família vai responder de forma peculiar às situações que por ventura venham atingi-los. Nem todas as situações de vulnerabilidade ou de riscos devem ser cobertas pela assistência social, mas compete à área capacitar os sujeitos para enfrentar as situações de risco e de vulnerabilidade.

### 2.2.2 Carmelita Yazbek, Berenice R. Couto e Raquel Raichelis: reflexões do SUAS

Couto, Yazbek e Raichelis (2010), ao apresentarem e problematizarem os fundamentos e conceitos da PNAS e do SUAS, acreditam que os conceitos risco e vulnerabilidade devem ser problematizados, dissociando-os da ideia de equipar ou descobrir as potencialidades dos sujeitos. Alertam que não se resolve o problema das desigualdades com o desenvolvimento de potencialidades. Para elas, os termos não são adjetivos da condição do usuário, eles são produtos da desigualdade do sistema capitalista. Portanto, enfrentá-las requer transformações que não são possíveis a partir das políticas sociais, que como vimos, são ações contraditórias que visam à manutenção do sistema capitalista, consequentemente, da exploração e da desigualdade.

Retomam a discussão sobre os termos ao tratar da abordagem territorial na Política de Assistência Social. Elas apontam que há uma infinidade de abordagens dessas categorias, mas defendem o distanciamento daquelas que pregam a “Sociedade de Risco”, como as de Beck e

Giddens. E lembram que é preciso estar atento ao adotar uma determinada concepção, uma vez que algumas abordagens reforçam a perspectiva da responsabilização individual para enfrentar riscos que são coletivos, determinados pelo processo de produção e reprodução social.

A afirmação destas autoras traz para o debate outro aspecto apontado por Yamamoto (2010): atualmente, as políticas sociais são atravessadas por um conjunto de categorizações de clara inspiração liberal – risco, vulnerabilidade, *empowerment*, exclusão. A utilização desses termos implica tanto na defesa de que o mercado é a via mais segura para superar as dificuldades impostas à classe trabalhadora, quanto na responsabilização dos indivíduos e suas famílias por se protegerem contra os riscos.

Além disso, as políticas e programas sociais de caráter massivo estão sendo focalizadas nos segmentos mais expostos às perversidades do sistema (famílias em condição de extrema pobreza). A finalidade dessas ações é a inserção desses sujeitos no mercado, pela via do consumo ou da venda de produtos, e não pela via do acesso aos direitos sociais dos quais eles são portadores (IYAMAMOTO, 2010). Isso posto, a autora afirma que as políticas sociais padecem do ecletismo teórico e aponta que elas estão na contramão de um projeto universalizante de direitos sociais.

O que Yamamoto revela é que se impõe para as políticas sociais valores condizentes que o projeto societário que se defende. Os governos buscam implementar políticas sociais de nova geração, defendidas/impostas pelos organismos multilaterais aos países periféricos, que trazem como princípios a focalização nos segmentos mais pobres da classe trabalhadora, da fragmentação das políticas sociais, a destituição do sentido de direito das políticas sociais.

### 3. A política de assistência social no Brasil

*“Quem mal lê, mal ouve, mal fala, mal vê.” (Monteiro Lobato)*

Como vimos, foi a partir da década de 1980, devido às modificações postas pela Carta Magna de 1988, que a assistência social assumiu uma nova condição: passou a contar com um paradigma norteador; ganhou um novo significado, do ponto de vista conceitual; foi introduzida nos debates de diversas ordens – nas universidades, no campo jurídico, no legislativo (PEREIRA, 2009). No entanto, ao contrário do que era esperado, as gestões dos presidentes Collor/Itamar, FHC, Lula atuaram na contramão daquilo que foi instituído na CF, elaboraram diferentes estratégias para destituir o caráter de direito adquirido pela assistência social.

É *mister* aqui resgatar a trajetória da assistência social no Brasil no decorrer da década de 1990 e nos anos 2000. A intenção é tratar da trajetória da Assistência Social no país, considerando que a política está atrelada ao posicionamento da gestão federal, que por sua vez vem assumindo os ditames dos organismos internacionais, como apresentado na parte introdutória.

Logo depois, nosso debate se volta ao processo de formulação da PNAS, a partir dele buscamos explicitar o caminho e o processo entre a necessidade de elaboração da política (e o que ela deveria conter), a apresentação da versão preliminar (e os debates que se seguiram sobre este texto no interior do CNAS), a aprovação final da PNAS em outubro de 2004.

E, ao final, resgataremos nesse processo de construção da PNAS como, por que e para que os termos risco e vulnerabilidade foram inscritos na Política.

#### 3.1 A trajetória da política de assistência social: como chegamos à PNAS?

*[...] na verdade, **depois da Constituição de 88 nós lutamos. Depois, lutamos mais cinco anos para ter a LOAS. E, depois da LOAS, vem o governo FHC na contramão da Constituição, na contramão da LOAS, na contramão... E tudo permaneceu como dantes** (Márcia Pinheiro).*

Partindo do governo Collor, primeiro presidente eleito após a CF, é explícito que ele desconsiderou todo o projeto de seguridade social elaborado na constituinte. No início de sua gestão como presidente, ele substituiu o discurso social-democrata do período eleitoral pelo

neoliberal, abrindo o mercado brasileiro para o capital externo, confiscando ativos financeiros, congelando preços e salários, iniciando o processo de privatização das estatais (COUTO, 2006; BOITO Jr., 1999).

Em relação às políticas sociais, Couto (2006) e Pereira (2007) apontam que Collor utilizou-se de mecanismos que desmontou o sistema de proteção social, especialmente das políticas que compõem a seguridade social – saúde, previdência e assistência social. Para elas, as políticas introduzidas nessa gestão tinham viés paternalista, moralizante, clientelista e assistencialista.

No âmbito da assistência social, Collor não só vetou o projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) aprovado pela Assembléia Legislativa e pelo Senado, como desmantelou a instituição de assistência social que existia à época, a Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>14</sup> (SPOSATI, 2006; PEREIRA, 2007; BEHRING, 2008).

A passagem do governo Collor pelo Palácio do Planalto foi relâmpago. No entanto, meio mandato foi suficiente para iniciar a implementação de uma pauta regressiva, isto é, Collor retrocedeu em relação às tendências democratizantes e às perspectivas redistributivas da década de 1980 (BEHRING, 2008).

Depois, Itamar Franco assumiu e precisou recompor uma articulação política que desse sustentação e condições de governabilidade ao seu curto mandato (BEHRING, 2008). Sua gestão recebeu destaque devido ao Plano Real – visava principalmente estabilidade econômica (COUTO, 2006). O plano real buscou alcançar seu objetivo por meio de algumas metas, entre elas destaca-se a redefinição do papel do Estado, que passaria a ser um administrador de políticas macroeconômicas e de produção de bens sociais e de políticas sociais compensatórias (COUTO, 2006).

Adotou o discurso da crise fiscal do Estado, defendido pelo FMI e pelo Banco Mundial, de que os direitos sociais, tal como previsto na CF, provocariam o colapso nos cofres públicos. Seu governo pouco contribuiu para a implementação das políticas de seguridade social instituídas pela CF, mantendo o caráter assistencialista, clientelista e populista do passado,

---

<sup>14</sup> A LBA foi criada em 1942, no governo de Vargas, com a finalidade inicial de assistir as famílias de soldados enviados para guerra. Depois, essa instituição assumiu as ações sociais voltadas para a massa não previdenciária, isto é, para aqueles que não estavam em empregos formais e que, portanto, não tinham um meio de garantir sua sobrevivência. A vaga de gestor era reservada às primeiras damas, enfatizando o caráter caritativo e clientelista dessas ações (SPOSATI, 2004). A LBA tinha como objetivo atender as situações emergenciais, e, posteriormente, manteve-se em um patamar de minimizar e reproduzir as necessidades (COHN, 1998).

mas foi nessa gestão que a assistência social deu um passo a frente (COUTO, 2006). De um lado, vimos a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e, de outro, o lançamento do Plano de Combate a Fome e à Miséria pela Vida, ambos de 1993.

A aprovação da LOAS foi possível a partir da pressão do Ministério Público, pelas denúncias divulgadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento, relacionadas aos crimes de desvios de verbas públicas da assistência social para a esfera privada (PEREIRA, 2007) e pelos organismos de classes, entre eles, a categoria dos assistentes sociais (COUTO, 2006). A LOAS significou o reconhecimento da assistência social como direito e dever do Estado, apontou a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados e garantiu que esse direito fosse organizado com base em princípios democráticos (BOSCHETTI, 2006; COUTO, 2006). Porém, permaneceu o vínculo entre assistência social e trabalho – aos inaptos para sua execução, o Estado assegura proteção, amparo e renda mínima, quando se trata dos aptos, cabe torná-los empregáveis, reinseri-los ao mercado de trabalho (BOSCHETTI, 2003). Assim, a autora destaca que o indivíduo que é capaz de trabalhar, ainda que não consiga emprego e precise da assistência, não teria direito a ela.

O Plano de Combate à Fome e à Miséria e pela Vida resultou do movimento social Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, e estava de acordo com as metas do Plano Real, constituía-se como uma política compensatória. O Ação da Cidadania muniu-se de slogans, tal como “Quem tem fome, tem pressa”, ganhando adeptos de todos os setores, inclusive do governo federal (VASCONCELOS, 2004). Itamar Franco, em março de 1993 assumiu o compromisso de executar a Política Nacional de Segurança Alimentar, proposta pelo presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), Luis Inácio Lula da Silva. No mesmo ano, o governo lançou o Plano de Combate à Fome à Miséria e pela Vida e criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

O plano do governo Itamar consistia em diversas atividades de ajuda alimentar. Ele estabelecia uma parceria do Estado com a sociedade, e pautava-se em três princípios básicos: a solidariedade privada, a parceria entre Estado, mercado e sociedade e a descentralização da provisão social (PEREIRA, 2007). Dois anos depois, o plano perdeu visibilidade e foi extinto. Em sua curta duração, o Plano demonstrou ser incapaz de provocar melhora nas condições de vida e trabalho da população, não reduziu o desemprego, nem melhorou a renda (VASCONCELOS, 2004).

Nas gestões do sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995/1998 – 1998/2002 – propagou-se a ideia de que só seria possível superar a crise e retomar o desenvolvimento por meio da continuidade da política econômica que visava à estabilidade da moeda via Plano Real (BEHRING, 2008). O Plano Real, fruto da negociação de FHC com os organismos internacionais, no período em que ele ainda era o ministro da Fazenda do governo Itamar, significava o aprofundamento das tendências mundiais associadas à ideologia neoliberal, contempladas no Plano (BEHRING, 2008).

Outras medidas foram acordadas entre o governo e o FMI, que resultaram na adoção de medidas que favoreceram a permanência da concentração de renda, a especulação, a privatização, o desmantelamento da proteção social, seja relacionado às políticas sociais, seja relacionado às leis trabalhistas (BEHRING, 2008).

Na área das políticas sociais, o governo propagou o discurso que o pacto social acordado na CF era paternalista e aumentava o déficit público, enfatizando a necessidade de baixar o “custo Brasil”, seguindo claramente a cartilha dos organismos multilaterais (BEHRING, 2008). Para a classe trabalhadora, as medidas adotadas pelo governo FHC ao mesmo tempo que desresponsabilizou o Estado quanto à provisão de direitos sociais firmados na CF, flexibilizou a legislação trabalhista, contribuindo com a redução dos salários diretos e com a redução dos direitos conquistados no decorrer das lutas de classe do século XX (BEHRING, 2008). O governo FHC defendeu a mercantilização e privatização das políticas sociais – educação, saúde, previdência.

Em relação à assistência social, esse governo foi claramente neoliberal. Logo no primeiro ano da sua gestão, o governo extinguiu o CONSEA, criado pela gestão anterior e consolidou o programa federal denominado Comunidade Solidária, desconsiderando completamente a LOAS (Silva *et al*, 2001).

O Comunidade Solidária, carro-chefe das duas gestões de FHC, manteve os princípios da parceria, da solidariedade e da descentralização do Plano do governo Itamar. O programa foi apresentado pelo governo como “um novo modo de enfrentar pobreza e a exclusão social no Brasil buscando a participação de todos” (BRASIL, 1996, não paginado). O objetivo dessa ação era “mobilizar os esforços disponíveis no governo e na sociedade para melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população” (BRASIL, 1996, não paginado).

Para Silva *et al* (2001), FHC desconsiderou que o enfrentamento da pobreza depende da articulação de políticas de distribuição de riqueza, estratégias de ampliação de emprego e renda, qualificação profissional, priorização de políticas sociais – educação, saúde, habitação –, isto é, depende de transformações estruturais, com as quais seu governo não estava comprometido.

Em 1998, último ano da primeira gestão de FHC, foram aprovadas pelo CNAS a primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS/1998) e as Normas Operacionais Básicas<sup>15</sup> 1 e 2 (NOB/1 e NOB/2)<sup>16</sup>. A versão proposta de PNAS/1998 e a NOB/1 tinham como fim instrumentalizar os gestores e trabalhadores da assistência social para realizarem suas intervenções a partir da nova sistemática de cooperação técnica, acompanhamento, avaliação e fiscalização das ações de assistência social em todo país. Já a NOB/2 criou canais de articulação entre as esferas federal, estadual e municipal (BOSCHETTI, 2003). Embora regulamentados, esses instrumentos, importantes e fundamentais para a reorientação da assistência social, foram deixados em segundo o plano. Para Couto, Yazbek e Raichelis (2010), a PNAS/98 se apresentou insuficiente e afrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária. Todavia, mesmo com a pouca visibilidade, esses instrumentos revelavam que havia um grupo insatisfeito com as deliberações do poder central.

Em 2002, antes mesmo das eleições presidenciais, Lula apresentou a “Carta ao povo brasileiro”, na qual se comprometeu em cumprir os acordos estabelecidos entre a gestão FHC e os organismos mundiais, bem como enfatizava o compromisso com os problemas sociais entranhados há muito no país: “[...] acima de tudo, vamos fazer um compromisso pela produção, pelo emprego e por justiça social” (SILVA, 2002, não paginado). Tal compromisso levou Marques e Mendes (2007) a questionarem a possibilidade de um governo servir a dois senhores ao mesmo tempo – atender as demandas do trabalho e garantir o desenvolvimento do capital.

Em se tratando da assistência social, ela ganhou certo destaque no governo Lula, não só porque fazia parte da proposta de governo, mas também pela luta de longa data daqueles que desejavam continuar o desenvolvimento da política de assistência social tal como constava na

---

<sup>15</sup> A NOB é um instrumento normativo utilizado para operacionalizar as regulamentações legais.

<sup>16</sup> A PNAS e a NOB1 foram aprovadas em 1998 e publicadas no Diário Oficial da União em 1999 e a NOB2 foi publicada em 2000 (BOSCHETTI, 2003).

LOAS. Nesse governo se destacaram o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família, ambos voltados para o combate à fome e à pobreza.

O Fome Zero resultou das promessas do governo federal de eliminar a fome no Brasil. “Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida” (SILVA, 2002, não paginado). A finalidade do programa era “assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome” (BRASIL, 200-a, não paginado).

Não há dúvida de que ao instituir o programa, o governo Lula indicava que a questão da fome e da pobreza é uma questão relacionada ao Estado (FREITAS, 2007; YAZBEK, 2004). No entanto, ele utiliza o parâmetro de pobreza do Banco Mundial, desconsiderando que tal quantia não é suficiente para garantia da subsistência do sujeito (FREITAS, 2007), tem fortes apelos humanitários e pouca referência a direitos, mantendo a fundamentação neoliberal que perpassou as políticas de assistência social na década de 1990 (YAZBEK, 2004).

Como carro-chefe de seu governo, o Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, fundamentado em três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. O primeiro “promove o alívio imediato da pobreza”, o segundo “reforça o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social”, e os programas complementares “objetivam desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade” (BRASIL, 200-b, não paginado).

Druck e Filgueiras (2007) e Marques e Mendes (2007) concordam que o governo Lula pecou ao não instituir o Programa Bolsa Família como direito, deixando-o à mercê dos governos; criticam a condição mínima de acesso ao benefício, que não considera o parâmetro do salário mínimo do país, ainda que este esteja longe de atender a real necessidade do trabalhador e; apontam que o governo não modificou os determinantes da pobreza estrutural do país, apenas funcionalizou a pobreza ou ‘nivelou’ por baixo, mantendo o estado de insegurança, indignidade e dependência dos seus usuários.

Se de um lado o governo Lula comprovou que não há impedimentos entre o desenvolvimento econômico destinado ao capital, especialmente o financeiro, e a realização de programas direcionados às parcelas mais pobres da classe trabalhadora (MARQUES; MENDES, 2007), de outro comprovou que essa não é a receita para se alcançar a tão prometida justiça social. Seu governo beneficiou o capital financeiro e o *agribusiness* com muita competência, mas ao implementar programas sociais acabou redistribuindo a pobreza entre os próprios trabalhadores e não a renda (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Enfim, o governo Lula, como os seus antecessores, incorporou o discurso da crise fiscal do Estado e adotou a defesa de que a via para superar o caos é a adesão às políticas de ajuste, negando toda a história de luta à qual ele e o PT (partido que o elegeu) estiveram vinculados (PAULANI, 2006; DRUCK; FILGUEIRAS, 2007).

Por outro lado, foi no governo Lula que se materializou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), deliberado pela IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003). O SUAS estabeleceu uma série de regras para organizar e operacionalizar as ações da assistência social e se tornou a esperança de uma guinada em direção aos pressupostos da CF e da LOAS. Para ser implementado era necessário primeiro construir uma política que o fundamentasse. É nesse contexto que se insere a Política Nacional de Assistência Social de 2004, um novo marco orientador, que veio para reforçar e reordenar a assistência social no Brasil.

### 3.2 O processo de formulação da PNAS de 2004

*Toda lei é uma construção possível num momento político (Ana Lúcia Gomes).*

Partindo da expressão cunhada por Ana Lúcia, buscaremos aqui resgatar o processo de construção da PNAS para identificarmos os termos risco e vulnerabilidade aí inseridos.

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em outubro de 2004, era requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública. Ou seja, a Assistência Social requeria bases legais, visto que a PNAS de 1998 e as Normas Operacionais Básicas (NOB-1 de 1999 e NOB-2 de 2000) foram insuficientes para redirecionar suas ações.

O processo de formulação da PNAS envolveu um percurso longo – a formulação e implementação de um Sistema Único de Assistência Social foi deliberado logo na I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1995 – sustentado pela necessidade de estruturá-la, bem como seus dispositivos operacionais. Isso porque, tal como apresentamos no item anterior, as gestões federais criaram diferentes empecilhos para o avanço das políticas sociais, em especial à política de assistência social. Assim, foi a partir da IV Conferência Nacional, realizada em 2003, primeiro ano do governo Lula, que a demanda pela estruturação do SUAS entra na agenda do governo federal. O que não significa que a construção da política se limita a esse período (2003-2004), momento em que ela se tornou pauta do Ministério, foi redigida e aprovada.

É oportuno lembrar de antemão que o primeiro semestre de 2004 foi bastante conturbado para o CNAS e para o Ministério responsável pela Assistência Social. Os registros das atas apontam que o CNAS era visto pelos próprios conselheiros como um órgão ineficiente e pouco transparente, devido ao acúmulo de processos não julgados no CNAS e a ausência de um mecanismo para dar visibilidade ao que o colegiado realizava. Além disso, o CNAS e o Ministério da Assistência Social defrontaram-se muitas vezes no decorrer de 2003, especialmente porque este também se mostrava ineficiente.

*[...] era pesadíssima a herança de pagamento atrasado de entidades, de convênios, dinheiro que não chegava aos lugares. Projetos, que como o Sentinela, criado por emenda parlamentar e no ano seguinte tinha muito problema, de todo o tipo (Ana Lígia Gomes).*

E o Ministério responsável pela política de Assistência Social estava se organizando, o Ministério da Assistência Social foi substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e vivia-se um período de reestruturação do novo Ministério, como seria organizado, quem assumiria a pasta, quem integraria o grupo, quais interesses defenderiam. Mas, esse momento conturbado era também o momento de concretizar as aspirações de regulamentar as ações da Assistência Social conforme a LOAS, visto que assumiu o poder o partido que levantava a bandeira de luta em favor dos trabalhadores.

*Naquele tempo se fazia muita coisa ao mesmo tempo (Ana Lígia Gomes).*

O debate no CNAS foi paralelo à construção do texto da Política no interior do MDS. Desde a primeira reunião de 2004, o CNAS estabeleceu uma série de temas prioritários, entre os quais constavam a Política Nacional de Assistência Social, o Plano Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, como pode ser visto no quadro 3.

| Reunião              | Data            | Presidente do CNAS   | Governo       |                                      | Conteúdo relacionado à PNAS/SUAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------|-----------------|----------------------|---------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      |                 |                      | Presidente    | Ministro                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 110º                 | 29 e 30 de jan. | Valdete B. Martins   | Lula da Silva | Benedita da Silva/<br>Patrus Ananias | - <b>PNAS, Plano Nacional de Assistência Social e o SUAS</b> apontados como relevantes para serem discutidos pelos CNAS no decorrer de 2004;<br>-PNAS na pauta do Ministério da Assistência Social.                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 111º                 | 17 e 18 de fev. | Valdete B. Martins   | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | - GT, <b>Sugestão de convidados e temas para debate acerca da PNAS</b> ;<br>- Mudança do nome do Ministério para MDS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Ampliada de BH       | 22 de março     | Valdete B. Martins   | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | - Discussão sobre <b>financiamento, gestão e controle social</b> no SUAS;<br>- Apontamento sobre a <b>necessidade de debater os conceitos presentes na legislação da assistência social</b> .                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 112º                 | 23 e 24 de mar. | Valdete B. Martins   | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | - apontamentos sobre a <b>necessidade de conceituar assistência social antes de definir os projetos, benefícios e serviços</b> ;<br>- <b>solicitação do material produzido pelo IEE sobre a concepção de assistência social</b> ;<br>- <b>o estudo produzido pelo IEE será normatizado pelo MDS</b> .                                                                                                                                                                                  |
| 113º                 | 06 e 07 de maio | Carlos Ajur C. Costa | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | - MDS informa que o documento com os fundamentos do SUAS e o material das consultorias já foram aprovados;<br>- informou também que produziu um material sobre o SUAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 114º                 | 25 e 26 de maio | Carlos Ajur C. Costa | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 115º                 | 22 e 23 de jun. | Carlos Ajur C. Costa | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | - Ficou agendada a <b>2ª reunião ampliada</b> para 21, 22 e 23 de julho, na região nordeste. A reunião terá como <b>pauta central a PNAS e o SUAS</b> e terá uma mesa para a apresentação da proposta do MDS;<br>- Os conselheiros ficam cientes de que o <b>documento produzido pelo IEE gerou um documento preliminar</b> , que será finalizado pelo GT formado no MDS. O documento será encaminhado para o assessor jurídico ainda esse mês e logo depois será encaminhado ao CNAS. |
| 116º                 | 21 e 22 de jul. | Carlos Ajur C. Costa | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Ampliada de Aracaju  | 22 de julho     | Carlos Ajur C. Costa | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | - Apresentação <b>da proposta de PNAS</b> ;<br>- os participantes apresentaram as expectativas em relação à PNAS e fizeram <b>sugestões de modificações</b> ;<br>- MDS e CNAS determinam que as contribuições poderão ser encaminhadas até o dia 31 de agosto de 2004.                                                                                                                                                                                                                 |
| 117º                 | 24 e 25 de ago. | Carlos Ajur C. Costa | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | - Debate sobre o tempo para aprovação da PNAS, que os conselheiros julgam insuficiente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Ampliada de Brasília | 20 set.         | Márcia Pinheiro      | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | - <b>Aprovação da PNAS</b> , oficina relacionada à PNAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 118º                 | 21 e 22 de set. | Márcia Pinheiro      | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | - Aprovação da PNAS.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 119º                 | 14 e 15 de out. | Márcia Pinheiro      | Lula da Silva | Patrus Ananias                       | - <b>Aprovação do texto final da PNAS</b> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

**Quadro 3. Reuniões do CNAS entre janeiro e outubro de 2004**

Fonte: CNAS, 2004 (construído durante a pesquisa).

A intenção do Conselho era de que os temas relacionados à PNAS e ao SUAS fossem debatidos de forma mais ampla, por isso, decidiram que era necessário retomar o modelo de reuniões ampliadas e descentralizadas, possibilitando que o debate se estendesse aos estados e municípios.

Boa parte das reuniões do CNAS foi realizada em Brasília com a participação dos conselheiros nacionais, exceto 03 encontros ampliados, abertos ao público (realizados no Distrito Federal, no nordeste e no sudeste). O debate foi também estendido aos estados e municípios brasileiros em encontros, seminários, reuniões, oficinas promovidos na área da assistência, tornando-o democrático e descentralizado (BRASIL, 2004b). Considerações acerca da proposta de PNAS ou questões referentes à Política de Assistência Social constam em 08 reuniões do CNAS.

Para entender o processo deflagrado em 2004 de elaboração e aprovação da PNAS (e sintetizados no quadro acima) é *mister* compreender que a construção da PNAS iniciou bem antes de 2004. Desde a inscrição da Assistência Social como uma política de Seguridade Social se formou o que Márcia Pinheiro chamou de um *movimento não instituído pela assistência social*. Esse movimento era composto por acadêmicos, pelas universidades, alguns usuários, sindicatos, conjunto Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), e lutavam por mudanças na assistência social que fossem ao encontro daquilo que a CF estabeleceu. Como vimos, as ações no campo da assistência social, mesmo depois da aprovação da LOAS, continuou como antes – gestões federais elaborando ações pontuais, descontínuas e focalizadas, cuja responsabilidade era atribuída à sociedade e não assumida pelo Estado. E era com esse modelo de Assistência Social que o *movimento* desejava romper no governo Lula.

*[...] nós [assistência social] éramos carregados desse passado, que a gente tenta romper até hoje. Carregado de desregulamentação, porque [...] uma das características do neoliberalismo é deixar as coisas soltas [...] quanto mais solta melhor, deixa o mercado ditar as regras. E nós começamos a fazer o oposto, nós começamos a regulamentar* (Márcia Pinheiro).

O que é aqui referido como regulamentar destaca-se pelas normalizações efetuadas ao longo de 2004, a saber: **Lei nº 10.869/04**, que cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; **Decreto nº 5.003/04** que restituiu autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS; **Decreto nº 5.074/04** que reordena a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS à luz das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social; **Lei nº**

**10.954/04** que extingue a exigência da Certidão Negativa de Débitos – CND para repasses de recursos federais da assistência social para estados e municípios; **Decreto nº 5.085/04** que transforma em ações de caráter continuado os Serviços de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e os Serviços de Atendimento Integral às Famílias; **Aprovação da PNAS/2004 pelo CNAS** por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004; Implantação do sistema on line SUASWEB por meio da **Resolução nº 146** o de 2004, do CNAS e **Portaria MDS Nº 736**, de 15 de dezembro de 2004. E nos anos seguintes, a aprovação da NOB-SUAS em 2005 e NOB-RH em 2007.

*[...] tudo isso, todo o movimento, as NOBs, a política nacional, o SUAS, a NOB/RH elas são construídas na perspectiva de que nós **temos que ter alguns instrumentos que garantam que a política não seja destituída se o governo sair**. A perspectiva dos assistentes sociais que trabalham nela é de **transformar a política de assistência social em uma política de Estado e não de governo** (Berenice Rojas Couto).*

Logo que assumiu a gestão federal, Lula instituiu o Ministério da Assistência Social (MAS), assumido por Benedita da Silva. Apesar da categoria dos assistentes sociais ter participado efetivamente da luta pela assistência social como direito, a ministra Benedita<sup>17</sup> não era parte integrante desse movimento pela assistência social.

*[...] quando a Benedita assumiu a secretaria, o Ministério da Assistência Social, ela não era, propriamente, uma militante desse movimento da assistência social. Ela era uma assistente social (Márcia Pinheiro).*

Mas, ainda assim, a partir de uma negociação, foi possível mandar quatro representantes desse movimento para a gestão de Benedita da Silva – Ana Lígia Gomes, coordenadora de descentralização, Valdete Martins, Márcia Pinheiro, assessora de gabinete da Ministra, Patrícia Di Marco

*Então, tínhamos duas de Brasília, uma de Mato Grosso do Sul [e uma de Minas Gerais], que era um grupo político, militante que transitava, tinha **história de militância no CFESS**<sup>18</sup>, no mundo da profissão, no mundo da esquerda e que era também **militante do PT** ou que transitava em torno de uma aliança no campo da esquerda, um grupo progressista (Ana Lígia Gomes).*

As quatro foram para o Ministério para tentar implantar o que foi acordado no plano de governo, mas não tinham força política para efetivar as propostas que esse movimento vinha construindo no decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000. Para Márcia Pinheiro, a participação mais importante delas foi conseguir realizar a IV Conferência, cujas deliberações foram cruciais para o posicionamento da gestão federal. Para Simone Albuquerque conseguir

<sup>17</sup> A petista Benedita da Silva esteve à frente do Ministério da Assistência Social durante o ano de 2003.

<sup>18</sup> Valdete foi membro do Conselho fiscal (gestão 1993-1996) e presidente do CFESS (gestão 1996-1999); Ana Lígia foi 1ª secretária do CFESS (gestões 1993-1996 e 1996-1999).

aprovar a proposta do SUAS na IV Conferência<sup>19</sup> era essencial para que depois membros desse movimento pró assistência social ocupassem cargos estratégicos no Ministério para atuar na formulação e implementação do Sistema Único.

Aldaíza Sposati lembrou que IV Conferência foi realizada por pressão dos militantes incluindo-se a Marcha de Prefeitos a Brasília, cujos representantes em debate com a ministra Benedita Silva propuseram a sua realização em nome dos 10 anos da LOAS. Por lei de FHC foi interdita a realização de Conferência Nacionais a cada dois anos determinando que o intervalo fosse de quatro anos<sup>20</sup>. “*Realizar em 2003 a IV Conferência também repudiava essa decisão*”, complementou Aldaíza Sposati.

No ano de 2004, na reforma ministerial do governo, em janeiro, o então deputado federal Patrus Ananias, ex-prefeito de Belo Horizonte/MG, assumiu o MAS, substituindo Benedita da Silva. No mês seguinte, o Ministério da Assistência Social deu lugar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). A partir da nomeação de Patrus, outros militantes do campo da assistência social foram inseridos no Ministério, tanto a partir da articulação do *movimento não instituído da assistência social*, quanto pelo próprio ministro, que trouxe companheiros de Minas Gerais, que no interior do PT discutiam política de assistência social ou foram gestores da política de assistência social em Belo Horizonte à época da gestão dele. Aldaíza destaca a experiência de relação anterior na gestão da Assistência Social de Patrus Ananias em Belo Horizonte como aspecto significativo para a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Dessa forma, foi possível constituir uma base mais forte para conduzir as transformações desejadas por aqueles que defendiam a assistência social como direito.

Em uma das reuniões do CNAS no ano de 2004, os conselheiros receberam a secretária nacional de assistência social do MDS, Márcia Lopes, que esclareceu como estava organizado o novo ministério. A apresentação foi requisitada pelo próprio CNAS, que acreditava ser fundamental para a Política de Assistência Social, entender a organização do MDS. O discurso elucidou que o MDS estaria dividido em três grandes secretarias – Assistência

<sup>19</sup> O temário da IV CNAS foi “a Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de Loas” e realizada em dezembro de 2003.

<sup>20</sup> A Lei nº 9.720 - de 30 de novembro de 1998 - institui em seu artigo 18 que “a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada **quatro anos** a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema. Na IV CNAS, em suas deliberações, decide revogar este artigo desta lei e retomar a periodicidade prevista pela LOAS (bianual).

Social, Renda de Cidadania e Segurança Alimentar. Em relação à primeira, que mais nos interessa nesse momento, está baseada na implementação do SUAS, tendo como objetivo superar a atenção por segmentos e trabalhar com a rede SUAS. A presidente do CNAS (representante governamental/MDS), Valdete de Barros Martins, complementou que a proposta de PNAS estava sendo pensada e discutida a partir do entendimento de que a assistência social é uma política pública, que não deve estar fundamentada em segmentos, mas em proteção social. Ana Lígia Gomes, lembrou ainda quão desafiadora é a tentativa de romper com tal lógica, porque existe o hábito de construir fragmentos de programas e projetos e não políticas.

A primeira decisão do MDS, antes de atender as deliberações da IV Conferência, cujo foco era a proposição do SUAS, foi a de repensar a Política Nacional de Assistência Social aprovada em 1998 na gestão de FHC.

*Nós estávamos fazendo uma **nova Política** porque estávamos entendendo que o SUAS merecia uma nova Política e o que estávamos pregando merecia uma nova direção* (Ana Lígia Gomes).

*[...] para a **construção do SUAS** nós precisávamos reescrever, reelaborar, discutir nossas concepções [...] Porque era a Política que daria as diretrizes, os princípios, o modelo, o arcabouço teórico, político, técnico e administrativo para implementação do Sistema Único* (Márcia Lopes).

*E a primeira coisa que **tinha de mudar era a Política Nacional**, não tinha como fazer uma mudança com a política de 98* (Simone Albuquerque).

A Política de 1998 era avaliada como insuficiente para expressar a perspectiva de direito que subjaz à política de assistência social. Além disso, como dissemos anteriormente, essa Política foi desconsiderada pelo gestor federal e afrontada pelo Programa Comunidade Solidária.

Ainda em 2003, os gestores do Ministério da Assistência Social convidaram para debater sobre a concepção de assistência social os núcleos de estudo das professoras Aldaíza Sposati da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e Potyara A. Pereira da Universidade de Brasília (UnB). A primeira defendia que a assistência social tinha de ser vista como uma política setorial, já a segunda acreditava que a assistência social era uma política não setorial.

*A Profa. Potyara na década de [19]90 defendia a tese de que a política de assistência social era específica na clientela e diferenciada nas necessidades a atender. Isso quer dizer que ela seria uma política para uma camada da população. Eu defendo uma posição oposta, dizendo que como uma política social ela não poderia desagregar, retirar uma fatia da população do conjunto, que isso seria a negação da cidadania e não a construção da cidadania. Por isso defendia a política de assistência social como uma política setorial* (Aldaíza Sposati).

*Ela não pode ser setorial; no máximo ela é inter [...] A Aldaíza ao dizer que a assistência é setorial quer colocá-lo no nível das demais E eu digo que não; temos de destacar que ela é diferente. E ela vai ganhar destaque porque ela é uma política diferente das demais. Eu digo que tem políticas sociais mais particularistas e outras menos particularistas. Não trabalho com a noção de setor. A questão do setor não é uma questão de recursos, digamos, de recursos pelo que ela aparenta ser ou pelo aspecto meramente administrativo; não é isso. É pela essência dela. Na essência dela, ela não é setorial [...] Ela está em todas as outras políticas e todas estão nela [...] A assistência deveria trabalhar junto com a saúde, junto com a educação, mas isso fica complicado do ponto de vista administrativo e burocrático, do ponto de vista de gestão. Mas não esse ponto de vista que deve definir a política de assistência social* (Potyara Pereira).

Em todos os embates teóricos, a tendência é optar por uma das direções propostas. Para Simone Albuquerque o grupo da PUCSP era mais afinado com o MDS.

*E nosso grupo, o grupo que está no Ministério, que esteve à época é muito mais afinado política e tecnicamente mais afinado com o grupo da PUC de São Paulo. Isso já te dá um pouco a discussão, mas não significa que o grupo da PUC de São Paulo, aliado a nós, tem a hegemonia na área* (Simone Albuquerque).

O motivo dessa aproximação entre MDS e PUCSP pode estar vinculado ao fato de alguns gestores do MDS terem sido alunos da instituição. Como pode ser visto no quadro 1 (p. 17), afora a própria Simone Albuquerque que tem especialização na área da saúde, a secretária nacional da assistência social, a diretora dos benefícios e a assessora da secretaria já estiveram vinculadas à tal instituição. Além delas, Luziele Tapajós, assistente social, mestre e doutora pela PUCSP que desde 2004 também integra a equipe técnica da SNAS. E por último, essa aproximação, além de intelectual, pode ser também de ordem político partidária, se não todos, boa parte dos envolvidos na construção da PNAS eram filiados ao ou simpatizantes do Partido dos Trabalhadores (PT), como apontou Ana Lígia Gomes. Até porque, como dissemos na introdução, o PT à época era um partido político aliançado à classe trabalhadora.

Mas não podemos aqui assumir a participação político-partidária como um aspecto único ou central nesse processo. Há aqui o papel político desenvolvido por cada um também no espaço acadêmico. As produções bibliográficas sobre Assistência social sofreram um crescimento entre as décadas de 1980-1990-2000. Gomes e Abreu (2012) apontam que o crescimento da produção sobre gestão da Assistência Social foi de 600% de 1980 para 1990 e de menos de 30% de 1990 para os anos 2000. Por exemplo, Aldaíza Sposati, Maria Carmelita Yazbek, Maria do Carmo Brandt de Carvalho (coordenadora do IEE) e Dilséa Bonetti lançaram o livro **Assistência na Trajetória da Assistência Social** (em 1985) como resultado de pesquisa realizada junto a Secretaria de Promoção Social do Estado de São Paulo. Este livro coloca em discussão a assistência social como objeto de reflexão e pesquisa no interior da academia. A partir dele é que se iniciam outras pesquisas do que vai se institucionalizar como **NEPSAS**. Uma segunda grande pesquisa de âmbito nacional foi realizada por Aldaíza Sposati e Maria

do Carmo B. de Carvalho junto à LBA ainda em **1988**, caracterizando suas atividades e entrando em contato com a ANASSELBA- Associação Nacional dos Servidores da LBA que protagonizou a luta pela LOAS. **Dois livros** foram publicados sobre essa pesquisa pela EDUC-PUCSP. Há ainda a tese de doutorado de Aldaíza Sposati realizada na cidade de São Paulo sobre a presença municipal da assistência social, publicada em **1988** sob o título **Vida Urbana e Gestão da Pobreza**. Em **1989**, Sonia Fleury, Maria do Carmo B. Carvalho e Aldaíza Sposati publicam o livro **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. Essas, e outras publicações, vão configurando uma análise da realidade que permitiria oferecer alternativas de como se pensava – e como deveria ser – a Assistência Social no Brasil.

*O fato é que **houve um acúmulo no campo da assistência** que praticamente se perdeu. Mas ele existe, está registrado em livros, em dissertações e teses (Potyara Pereira).*

Definido que a concepção que o MDS desejava era da assistência social como uma política setorial, foi montado no interior do MDS um grupo de estudo e debate para dar continuidade ao processo de reestruturação da política. Em alguns encontros o grupo recebeu gestores para relatarem a realidade do seu local de administração e compartilhar experiências de ação. Para os gestores do MDS, ainda que o estudo intitulado LOAS+10 retratasse o cenário da assistência social no Brasil, era importante ouvir os gestores municipais, especialmente porque, nesse âmbito, pouco tinha sido feito pela União e pelos estados, mas existiam muitas experiências nos municípios. Sendo destacadas pelos entrevistados as experiências de Belo Horizonte/MG, com o trabalho com famílias, em Porto Alegre/RS, com a divisão dos níveis de proteção da assistência social, e em São Paulo/SP, as seguranças afiançadas pela assistência social. Além da experiência de Londrina/PR, de Campo Grande/MS e Belém/PA. Todas essas construções implementadas nos municípios, poderiam ser aproveitadas para a construção de um modelo único a ser implementado em âmbito nacional.

*Eu lembro bem que a **experiência em organizar as proteções, níveis de proteção social em básica e especial foi uma contribuição da construção da gestão da cidade de Porto Alegre [...]** A experiência de **Belo Horizonte, já desenvolvia um pouco mais a perspectiva mais preventiva através da NAFs – Núcleos de Ações com Famílias** (Aldaíza Sposati).*

Cabe notar que as experiências de São Paulo estavam associadas às construções do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social (NEPSAS), núcleo fundado e coordenado por Aldaíza Sposati.

*No NEPSAS, **nós já havíamos construído as seguranças sociais que seriam do âmbito da assistência social [...]** Grande parte dessas seguranças propostas pelo NEPSAS foi absorvida pela política nacional [...] **outra construção que nós também já tínhamos pelo NEPSAS derivou da gestão da assistência social aqui na cidade***

*de São Paulo que vivenciamos. Entendíamos que a assistência social tinha três grandes funções. Uma que nós chamávamos de **prover**, outra que nós chamávamos de **vigilância social** e uma terceira que era a função de **defender** [...] à questão do território, nós vínhamos trabalhando aqui na PUCSP, pelo CEDEST (Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais) e discutíamos questão dos territórios e sua dinâmica (Aldaíza Sposati).*

Novamente, fica explicitado a vinculação entre a PUCSP e o MDS na formulação da Política e do SUAS, e aí não só os membros do NEPSAS, mas também de outros núcleos – fazem parte dos núcleos pesquisadores mestrandos, doutorandos e pós-doutorandos.

*[...] quando eu estou dizendo o grupo da PUC, é o **núcleo da Aldaíza e alguns outros professores de outros núcleos**. Porque é um grupo muito grande envolvido. Tem a professora Raquel Raichellis que desenvolveu toda a abordagem do controle social [...]* (Maria Carmelita Yazbek).

As atas das reuniões do CNAS também nos permite afirmar que esse era o grupo mais influente. Na 112ª e na 115ª Reunião há registros de falas de Márcia Lopes e Márcia Pinheiro, afirmando que o MDS solicitou ao Instituto de Estudos Especiais (IEE) da PUCSP um estudo sobre a concepção de assistência social na qual se fundamentaram as ações da assistência social na perspectiva do SUAS. As entrevistas confirmam que paralelo à discussão sobre a PNAS no Ministério, ocorria também o debate sobre ela fomentado no NEPSAS e no IEE, este produziu uma espécie de *dossiê*.

*Por exemplo, não necessariamente [os encontros eram] chamados pelo ministério, nós fizemos muitos lá na PUC, seja **pelo núcleo da Aldaíza**, que colocou isso lá, pautou a temática dentro do núcleo, ela também é muito forte com gestores. Ela pautou de um lado seja... a PUC **também tem um núcleo de estudos especiais que naquele momento era o IEE, que organizou alguns eventos, alguns encontros especificamente para essa discussão** com alguns textos, alguns especialistas de outras áreas. Tem um dossiê no IEE, um conjunto de materiais [...]* (Maria Carmelita Yazbek).

Esse conjunto de documentos a que se refere Carmelita Yazbek, possivelmente remete à produções datadas do final dos anos 1990.

O que fez foi o seguinte, no final dos anos 1990, sob a coordenação da Profa. Maria do Carmo Brant Carvalho a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, em parceria com o IEE da PUCSP, desenvolveu estudos e pesquisas para fundamentar análises de necessidades e formulação de proposições para a área. Dessa parceria foram organizadas diversas publicações reunidas na Série Programas e Serviços de Assistência Social, a saber: Uma nova concepção de proteção social às pessoas portadoras de deficiência; Programas e serviços de proteção e inclusão social dos idosos; Trabalhando abrigos; Serviços de proteção social às famílias; Publicização do papel do cuidador domiciliar; Diretrizes para elaboração de Planos Municipais de Assistência Social; Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente; Os serviços financiados pela SAS - Um retrato da atenção às crianças pequenas (informações fornecidas por e-mail por Mariângela Belfiori, IEE/PUCSP).

Aqui nos deparávamos com uma indagação: seriam esses os documentos a que se referiam as atas? Não podemos afirmar. No entanto, as atas traçam a trajetória do suposto material produzido pelo IEE, primeiro ele seria normalizado pelo MDS, posteriormente seria encaminhado para o assessor jurídico e depois, no máximo até junho, o documento seria disponibilizado ao CNAS. Embora não haja confirmação sobre os documentos aos quais as atas do CNAS se referem, os depoimentos indicam que houve uma participação efetiva dos docentes e discentes da PUCSP, especialmente os vinculados ao IEE, ao NEPSAS e ao CEDEST, na discussão e elaboração da PNAS e da NOB/SUAS.

No interior do MDS o protagonismo do pensamento defendido por Aldaíza Sposati aumentou de forma crescente, não só no âmbito da discussão de concepção de assistência social, mas também na PNAS, nas NOB e outros documentos produzidos pelo MDS. Apesar de Aldaíza Sposati afirmar ter colaborado indiretamente, a partir do que ela havia produzido em São Paulo e na academia, para os demais entrevistados ela foi central ao processo de construção da PNAS e do SUAS. Mas ela não estava sozinha, os entrevistados apontam que muitos outros atores também contribuíram de forma significativa na construção das normativas do MDS.

*Ele [o texto da PNAS] depois passou por uma contribuição grande mesmo da professora **Aldaíza Sposati**. Tem **um trabalho importante dela** [...] Por exemplo, a professora Aldaíza ajudou em um monte de coisas, o pensamento dela... (Ana Lígia Gomes).*

***Aldaíza participou sim com consultorias e tal, mas também os sujeitos históricos que estão no Ministério hoje e nos estados na gestão da política que contribuíram muito com ela** (Berenice Rojas Couto).*

*[...] nós começamos a discutir, eu me lembro, na época **com toda a equipe da PUC de São Paulo** – a Dirce, a Aldaíza, a Carmelita, a Marô, enfim, a Marlene (Márcia Lopes).*

*[...] o MDS estruturou a proposição do texto, e, naturalmente, convidou algumas pessoas – [...] a Dirce, a Aldaíza e tal – que foram ajudando, propondo a feitura do texto (Maria Luiza Rizzotti).*

***Foi a Sposati a grande propulsora. Ela não era assessora só da área da assistência, ela era assessora do Ministério** indicada pelo governo do PT. E era uma pessoa competente, que vinha estudando há algum tempo o assunto. Foi ela que coordenou, mas não sozinha; várias outras pessoas participaram (Potyara Pereira).*

*Eu estou colocando aqui um pouco historicamente, **porque a partir daí ela [Aldaíza Sposati] teve um protagonismo crescente, não só na construção da Política Nacional, mas de documentos como a NOB, as NOBs em geral. Inclusive hoje, o Ministério manda pra nós, manda para o núcleo, para alguns professores, os documentos que serão lançados [...]** eles pedem uma opinião (Maria Carmelita Yazbek).*

*E, junto com ele [Patrus], vem os nossos companheiros que sempre foram do movimento, mas que não estavam em Brasília, não estavam, a **Dirce, Aldaíza, o Grupo de Seguridade da PUC**, vários companheiros, alguns de **Santa Catarina, Porto Alegre** (Márcia Pinheiro).*

O grupo envolvido nesse primeiro momento se reuniu informal e gratuitamente, conforme expresso nas colocações de Dirce Koga e Márcia Pinheiro.

*[...] estava desde quem assumiu a Secretaria, o posto mais alto, os técnicos e a gente que era de fora, e que militava na área ou na academia. Mas, então, realmente, não era uma coisa institucionalizada mesmo (Dirce Koga).*

*[...] à época nem tinha consultoria ainda não, eram todos voluntários, dormiam uns nas casas dos outros (Márcia Pinheiro).*

Em se tratando especificamente da redação da PNAS, Simone Albuquerque, diretora do SUAS, ficou responsável por garantir que a Política fosse reescrita. A formulação da PNAS contou com muitas colaborações. Além, é claro, dos gestores e técnicos do próprio MDS.

*Então, nós temos esse grupo de colaboradores que é composto pela professora **Aldaíza Sposati, Carmelita Yazbek**, pelas professoras **Rosângela Paz, Raquel Raichelis**, todas essas de São Paulo. Mas também temos a Professora **Beatriz Paiva**, da Universidade Federal de Santa Catarina. A Professora **Berenice Rojas Couto**, do Rio Grande do Sul. De Minas Gerais, da Universidade Federal de Juiz de Fora, nós temos a **Ana Mourão**. Temos do Mato Grosso do Sul a Professora **Valdete**. Aqui sempre colaborando conosco, Professor **Vicente Faleiros**, a própria **Ivanete Boschetti**. Do Espírito Santo, a gente conta muito com a colaboração da **Ana Petroneto** e da [...] professora **Eugênia** [...] Um grupo de colaboradores tanto estudiosos quanto pesquisadores, mas também secretários municipais e estaduais. Então, a gente fazia o texto. Esse é o método. Fizemos o texto com a proposta de texto da Política Nacional. A política ela teve além desses colaboradores, a gente chamou também gente que já tinha livros na área [...] E a gente contou muito com estudiosos e gestores conhecidos, amigos queridos da área da saúde que estava no Ministério da Saúde e no Ministério da Educação (Simone Albuquerque)*

O grupo envolvido com a redação do texto era menor, dele participaram a gestora da SNAS – Márcia Lopes –, a gestora do SUAS – Simone Albuquerque –, alguns técnicos do MDS –, Márcia Pinheiro, Ana Lígia Gomes, Gisele Tavares, Luciele Tapajós – e os colaboradores do MDS, especialmente do grupo de Seguridade Social da PUCSP.

O texto da PNAS precisava condizer com aquilo que já estava sendo pensado para o sistema da assistência social, visto que o SUAS já vinha sendo alvo de reflexões e presente nas deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social desde 1995. Explicitamente, a saúde e o SUS foram as principais fontes de inspiração para o SUAS e, consequente, para a PNAS, tanto do ponto de vista da estrutura de sistema, dos níveis de complexidade, da hierarquização da rede e até dos conceitos nela inscritos.

*Então, ela [PNAS] se **inspirou na saúde** (Ana Lígia Gomes).*

*[...] o **movimento da saúde** foi super importante como um movimento que a gente... tem uma certa organicidade que a gente poderia colher desse movimento, como colhemos muitas experiências (Berenice Rojas Couto).*

*Quando nós falamos no SUAS, o que era fazer essa regulação em nível nacional? O que era você construir padrões – padrão de concepção, de atendimento, de regulamento em todas as áreas da gestão, do*

*financiamento? Então, não há dúvida, tanto é que nós por muitas vezes chamamos os profissionais de saúde, gestores do fundo nacional de saúde, secretários nacionais para conversar, para dialogar* (Márcia Lopes).

*Então, foi na saúde, que é realmente uma proposta bem consolidada, que o SUAS não só se inspirou, mas absorveu a maior parte da estrutura e linguagem do SUS* (Potyara Pereira).

Essa inspiração na saúde era de conhecimento público. Em uma das exposições dos grupos de trabalho da reunião ampliada de Aracajú, por exemplo, o representante do GT4, ao defender os serviços regionalizados da proteção social especial, ele disse “já que o SUAS tem como parâmetro o SUS” (CNAS, 2004, p. 30). Mas não encontramos nas atas nenhum apontamento ou estranhamento dos conselheiros em relação a isso. Naquele momento, apropriar-se do modelo que vinha sendo construído na saúde para a assistência social era visto como uma escolha acertada. Isso porque, como vimos, por mais que a política de saúde e o SUS tivessem limitações para sua efetivação integral, esta ainda era a área que mais tinha avançado no campo da seguridade social.

Para redigir o texto da PNAS, os temas que deveriam estar contemplados foram distribuídos entre os membros do grupo de acordo com a afinidade, com o tema das suas produções/reflexões. Dessa forma, Ana Lígia Gomes redigiu a parte dos benefícios, tema ao qual ela se dedicou durante o mestrado, cuja dissertação foi intitulada “O Benefício da Prestação Continuada: um direito da Assistência Social – uma imperfeita tradução?”; Carmelita Yazbek colaborou com a redação sobre a proteção social; Dirce Koga os territórios, cuja tese sobre a temática resultou na obra “Medida de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos”; Gisele Tavares o financiamento, tema de sua dissertação de mestrado – “O financiamento da política de Assistência Social no Estado do Paraná”; Márcia Pinheiro o controle social, pois há muito atuava nos conselhos de assistência social. Outras partes foram inspiradas dos estudos produzidos na área do Serviço Social, tal como o conceito de família inspirado nas produções da professora Regina Mito.

*[...] a Simone vai buscar várias pessoas que tratam de determinados assuntos e vai construindo item a item. Por exemplo, para falar de benefício, eu fui e escrevi sobre benefício, peguei minha parte e entreguei. Onde tinha benefício eventual ou benefício eu fui lá e entreguei. No máximo eu li, para ver se minha questão de benefício estava em paz com outras determinadas questões. Dificilmente, daquele jeito você teria condições de fazer alguma coisa...* (Ana Lígia Gomes)

*Então, assim, são discussões, e que não tem o autor, não dá pra falar assim... foi a Aldaíza, foi a Dirce, sabe? Não é individual, quer dizer, tem traços de cada um dentro da Política [...] Tudo de território nós aprendemos com a Dirce [Koga]. Território, a divisão de médio e pequeno porte, tudo isso eu aprendi com a Dirce. Tudo de financiamento eu aprendi com a Giseli [Tavares], tudo que eu sei de financiamento foi com a Giseli. Eu já tenho o olhar mais sobre o controle social, da participação popular, tudo de participação popular que tem na Política deve ter sido eu que escrevi [...] então, assim... não sou eu, nem Dirce, nem Aldaíza. É o conjunto* (Márcia Pinheiro).

*Há uma parte que eu colaborei para redigir, aquela parte que discuti sobre a proteção social* (Maria Carmelita Yazbek).

*[...] formulação, por exemplo, para discussão de território. O melhor estudo feito pra área da assistência social foi da Dirce Koga, então ela própria escreveu esta parte, entendeu? Aí, nós pegamos por exemplo, na parte da relação público e privado, aí uma pessoa que tinha muito acúmulo nesta área era Marcia Pinheiro, de Minas, então a própria Marcia escreveu esta parte. Na parte de financiamento, que foi uma grande revolução mesmo. Aí a gente... algumas partes nós mesmo escrevemos. Essa parte do financiamento, a parte da... da engenharia da gestão, vamos dizer assim, aí foi o meu departamento. Também porque aqui eu tinha muita experiência, a professora Luziele Tapajós da Universidade de Santa Catarina, ela compõe a nossa equipe, e também a Gisele Tavares que tem um estudo, uma especialização na área da gestão financeira* (Simone Albuquerque).

O documento foi redigido por várias mãos, e por isso, para Ana Lígia Gomes, não é possível encontrar nele uma linearidade. Cada um contribuiu com o conhecimento que tinha em uma determinada área, deu o melhor de si em determinado assunto. Isso não significa que todos tinham entendimento comum sobre tudo que está na Política. Em comum, todos partilhavam do entendimento que a Assistência Social é um direito, mas como afirma Simone Albuquerque, em relação aos “pormenores” da PNAS, não havia um pensamento homogêneo. Chegar a um consenso não era tarefa possível, especialmente, com a limitação de tempo.

Os envolvidos na formulação dos novos parâmetros da Assistência Social no Brasil temiam perder o tempo político ao se estender mais o debate. Mesmo com os apontamentos de alguns conselheiros nacionais de que o prazo curto limitava as contribuições, MDS e CNAS acordaram de manter o prazo previsto, setembro de 2004. A decisão se deve ao fato de que já era 2004, segundo ano do mandato de Lula, e no ano seguinte viriam as eleições municipais e, com elas possivelmente, outros gestores da Assistência Social e o debate teria de ser reiniciado com o novo grupo.

*[...] para quem precisa fazer, precisa ter o time político de conseguir entrar no Ministério e ter as coisas para construir, mostrar serviço, botar o Brasil em movimento, botar o Brasil para andar, não tinha tempo. Tinha que aprovar a política e, em seguida, começar a pensar na normatização do modelo de gestão [...] Melhor assim, do que deixar de fazer. Isso também é uma coisa que no mundo da política, nós tínhamos muito claro. Não perder o tempo político da coisa e também não deixar de fazer, o Brasil não pode esperar. Nós tínhamos isso com muita clareza. Então, teve um tempo, tinha pressa e, é claro, ninguém tinha dúvida que... por exemplo, eu não tinha dúvida, que exigiria mais debate [...] Alguns debates foram promovidos, teve algum mínimo de consenso. Mas o ministério que era o gestor, a secretaria que era gestora é que vai conduzindo até que chega um momento que bate o martelo. [...] A política está pronta* (Ana Lígia Gomes).

A PNAS reflete o pensamento possível de ser construído em um determinado tempo político. Apropriando-se das produções acadêmicas e das experiências municipais e dos técnicos do Ministério, a proposta da PNAS (versão preliminar) foi elaborada entre fevereiro e junho de 2004. Depois de pronta, era hora de submeter a proposta ao CNAS, que teria três meses para fomentar o debate sobre a proposta em suas reuniões e sugerir as correções que julgassem

necessárias. O debate foi estendido também para outros espaços de discussão como FONSEAS e o CONGEMAS.

*E a partir daí, a discussão que foi feita tanto nesse grupo, quanto na equipe do Ministério, nós fomos amadurecendo e de fato partilhando isso com o CNAS, com o FONSEAS, com o CONGEMAS. Então, **nós aproveitamos todos os fóruns para isso.** Para debater, para refletir, para discutir (Márcia Lopes).*

Para Márcia Pinheiro, conseguir a aprovação no CNAS dependeu da desenvoltura por parte dos gestores do MDS para fazer o convencimento, havia algumas resistências em aprovar a Política.

*[...] **a gente teve resistência da sociedade civil por várias razões.** Um grupo da sociedade civil achava que a gente ainda não tinha discutido, um grupo mais de esquerda, com toda a população brasileira, que a gente tinha que fazer uma discussão com toda a população. E o outro grupo, **o grupo de entidades não queria mexer com isso, e aí era difícil** (Márcia Pinheiro).*

O que percebemos na leitura das atas é que os conselheiros nacionais, de forma geral, estavam mais preocupados com a divisão dos recursos e com a certificação das entidades beneficentes<sup>21</sup> e pouco contribuíram para o debate da PNAS. Das 13 atas analisadas, percebemos que o tema apesar de crucial para o destino da assistência social no país, foi foco de debate nas reuniões ampliadas, ainda assim os registros das atas não mostram que houve um debate exaustivo sobre o documento em geral. Já nas demais reuniões quando se tratava da PNAS ou do SUAS o conteúdo era informativo – o que o Ministério já havia produzido, quando a produção seria disponibilizada para o CNAS, sugestões dos temas que deveriam ser contemplados nas reuniões ampliadas.

O papel do Conselho nesse processo pode ser compreendido pelos apontamentos de Pinheiro (2008). Para ela, o CNAS deveria ser um *lócus* legítimo de participação de gestores, técnicos, entidades e usuários, no entanto, entre 1994 e 2008, o Conselho se apresentou como um espaço de polarização entre o interesse público e o privado. Muitos dos conselheiros desconhecem a função do Conselho e são alheios à luta pela assistência social como direito. Essa assertiva pode ser ilustrada pela participação de um dos conselheiros na 110ª reunião. Quando os conselheiros discutiam sobre a eleição da sociedade civil, um deles - Antônio Marcos Gonçalves (representante da sociedade civil/usuários ou organizações de usuários – Federação Brasileira de Instituições de Inclusão Social, Reabilitação e Defesa da Cidadania),

---

<sup>21</sup> Ver COLIN, Denise R. A. *Sistema de gestão e financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia*. 2008. 307f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/17500/Texto%20final%20tese%20corrigido.pdf?sequence=1>>. Acesso em: mai. 2012.

comparou o Brasil aos Estados Unidos, exaltando este como exemplo a ser seguido por “estimular a filantropia, a participação social” (CNAS, 2004, p. 52), contrário ao Brasil que dificulta a criação de entidades. A visão defendida por ele é que “quanto mais entidades, melhor ficará o país e o mundo” (CNAS, 2004, p. 52). A assertiva aponta também a defesa desse colegiado pela manutenção do viés conservador no âmbito da assistência social, que a mantêm no âmbito da filantropia.

Apesar das eleições para os postos de representação, que poderiam vir a mudar a perspectiva do CNAS, a autora verificou que entre as mais de seis mil entidades de assistência social que poderiam pleitear um assento no CNAS, apenas poucas entidades<sup>22</sup> assumiram esse posto no período pesquisado. Para ela, nas eleições das entidades, realiza-se muito mais a “dança das cadeiras” que mudanças substanciais. Além disso, ainda que os representantes se elejam para defender os interesses dos usuários ou dos trabalhadores, ficou explicitado que há na verdade uma defesa de interesses corporativistas, voltados a atender o interesse da instituição a qual pertence. Cabe destacar ainda que entre os usuários, a participação é das entidades de pessoas com deficiência, ficando de fora os demais segmentos (PINHEIRO, 2008). Além disso, os usuários são vistos como aqueles que recebem a assistência, mantem-se como subalterno (PINHEIRO, 2008), como se eles precisassem de alguém para falar em seu nome.

As poucas discussões do CNAS voltadas ao debate sobre a PNAS foram realizadas durante as reuniões ampliadas, a dinâmica do encontro era dividir os participantes em grupos de trabalho e ao final, o relator de cada grupo apresentava a discussão travada e as sugestões do grupo para o aprimoramento da proposta. A primeira reunião ampliada foi na região sudeste, em Belo Horizonte/MG. Os participantes foram divididos em doze grupos de trabalho (GT) e deveriam tecer suas argumentações sobre três eixos: financiamento, gestão e controle social. Todos os debates desse encontro estavam direcionados ao SUAS e não à PNAS. Para Potyara Pereira, o SUAS tem mais visibilidade que a própria Política.

---

<sup>22</sup> Associação Brasileira de Associações Não Governamentais (ABONG), Federação Nacional das Associações Cristãs de Moço (ACM), Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente (AMENCAR), Associação Nacional dos servidores da LBA (ANASSELBA), Associação Nacional de Gerontologia, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS), Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Confederação Nacional das APAES (CONAPAE), Confederação Nacional das Santas Casas de Misericórdia, Conferência dos Religiosos do Brasil (CRB), Federação Brasileira de Entidades de Cegos (FEBEC), Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais (FEBIEX), Federação Nacional das Entidades de APAE (FENAPAE), Federação Nacional dos Psicólogos (FENAPSI), Força Sindical, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), Pastoral, Organização Nacional de Entidade de Deficientes Físicos (ONEDEF), Pastoral da Criança, Social Democracia Sindical (PINHEIRO, 2008).

*[...] o SUAS tem uma expressão tão grande que tomou o lugar da política. Ninguém fala da política* (Potyara Pereira).

Para a segunda reunião ampliada, de julho de 2004 na cidade de Aracajú/SE, pautou-se como central a discussão sobre a PNAS e o SUAS, estava previsto uma mesa para a apresentação da proposta do MDS. A discussão ocorreu em dois momentos: no primeiro, representantes do MDS apresentaram o texto preliminar da PNAS e depois, dividido em GT, os participantes responderam a duas questões: 1) quais as expectativas de cada grupo em relação à política, e; 2) quais as atribuições das três esferas de governo na implementação da PNAS e também do SUAS.

Os grupos incluíram pontos de diferentes ordens – financiamento, condicionalidades para as ações, benefícios eventuais, papel dos entes federativos quanto ao financiamento, à gestão e à operacionalização das ações da PNAS, participação popular, recursos humanos, apresentar linguagem mais acessível, esclarecer melhor a organização dos níveis de proteção social, definir melhor o que é uma entidade de assistência social, estabelecer estratégias de monitoramento e avaliação e explicitar as formas de parceria público-privada no âmbito da assistência social.

No segundo momento, o MDS (na pessoa da secretária nacional de Assistência Social, Márcia Lopes, e da diretora do SUAS, Simone Albuquerque) apresentou a PNAS. Após as discussões, representantes dos GT sintetizaram suas reflexões, estas se referiam ao financiamento, ao modelo de organização dos serviços, aos recursos humanos, ao controle social, ao monitoramento e avaliação, ao papel dos três entes federados, à própria estruturação do texto e os termos nele inscritos.

A partir das contribuições coletadas em todas as esferas de discussão, o texto final ficou pronto e foi apresentado pelo MDS no dia 20 de setembro de 2004 na reunião ampliada de Brasília. Na ocasião ocorreram oficinas que tinham como finalidade apresentar uma síntese dos debates travados no decorrer do processo de formulação da PNAS. Os relatos das atas não apresentam toda a discussão, apenas os eixos – concepção da Assistência Social; territorialização; recursos humanos; financiamento; monitoramento e avaliação e; controle social.

Para Sposati (2009), ainda que aprovada, a PNAS é parte de um modelo proteção social não contributiva ainda em construção, e seu processo de crescimento exigirá muito esforço de

mudança, dos quais aponta: gerir o Estado a partir de princípios e valores de cidadania; ampliar a Assistência Social para além do atendimento de ocorrências; criar espaços de decisão democrática.

A redação do texto da PNAS partiu da análise situacional da realidade do país. De acordo com o texto da Política a forma de olhar e quantificar a realidade brasileira estava fundamentada em uma visão social dita: inovadora, incluindo “os invisíveis”; de proteção, conhecendo os riscos e as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos e os recursos com os quais conta para enfrentar tais situações; capaz de captar as diferenças sociais, considerando que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo são fundamentais; capaz de entender que a população tem capacidades que devem e podem ser desenvolvidas; capaz de identificar forças (BRASIL, 2004b, p.).

Para realizar tal feito, foram consideradas três vertentes de proteção social não contributiva: as pessoas, as suas circunstâncias e a família (BRASIL, 2004b). Isto é, era preciso saber quem são os demandatários da assistência social, quantos são, onde estão, em que situações vivem, e ainda saber qual a capacidade da rede instalada em suprir a necessidades desses sujeitos (BRASIL, 2004b). A ideia era reconhecer a dinâmica demográfica e socioeconômica associada aos processos de exclusão/inclusão social, vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil em seus diferentes territórios.

À época os gestores do MDS verificaram que, em termos percentuais, a maior parte população em condição de pobreza e indigência<sup>23</sup> vivia em municípios pequenos, todavia, estão mais concentrados nos municípios grandes e nas metrópoles (BRASIL, 2004b). Observou-se também o aumento do número de famílias chefiadas por mulheres, cujo aumento foi em 30% (BRASIL, 2004b).

Na perspectiva da proteção integral, consideraram os eixos, crianças, adolescentes e jovens, trabalho de crianças e adolescentes e gravidez na adolescência. Os dados mostraram que 62,6% das famílias brasileiras com crianças tem rendimento de até um salário mínimo *per capita*. A taxa de escolarização deles varia de acordo com a renda e o tamanho do município, sendo que a defasagem é maior entre os mais pobres e entre os que vivem em municípios pequenos. No eixo trabalho verificou-se que 5,4 milhões de crianças e adolescentes nas

---

<sup>23</sup> São considerados pobres aqueles que vivem com até ½ salário mínimo *per capita* e indigentes aqueles que vivem com até ¼ de salário mínimo *per capita*.

diversas regiões do Brasil estão ocupados – em atividades não remuneradas, empregados, trabalhadores domésticos, por conta própria e até mesmo como empregador. E no eixo, gravidez na adolescência, foi destacado o aumento da proporção de mães com idade abaixo dos 20 anos, e que em sua maioria vivem nas metrópoles (BRASIL, 2004b).

Já na perspectiva da equidade, os eixos analisados foram os idosos e as pessoas com deficiência. Quanto aos primeiros, foi possível observar que houve um aumento considerável da população idosa, sendo que 65% deles eram referências para as famílias. Um dado considerado como preocupante para esse segmento é o fato de morarem sozinhas(os). Entre as pessoas com deficiência, foi destacado que 29,05% das pessoas com deficiências estavam abaixo da linha de pobreza e quando se trata de pessoas com incapacidades 41,62% estão abaixo desse parâmetro (BRASIL, 2004b). Deveriam estar incluídos nesse item outros segmentos sujeitos a maiores graus de riscos sociais com os quais a política de assistência social atua – população em situação de rua, indígenas, quilombolas, adolescentes em conflito com a lei – mas não havia dados específicos sobre eles, daí a impossibilidade de tecer análises sobre eles (BRASIL, 2004b).

Não vincularam à renda os dados referentes às famílias chefiadas por mulheres, nem ao trabalho de crianças e adolescentes e à gravidez na adolescência. No caso do primeiro, as informações possibilitam aos leitores crerem que a vulnerabilidade da família chefiada por mulheres é a mesma independente do fator renda, crença com a qual não compactuamos. No segundo, fica subsumido que as famílias pobres utilizam-se do trabalho das crianças como meio de aumentar a renda. E, no terceiro, esconde que a gravidez nessa fase da vida está relacionada aos anos escolaridade, que por sua vez, como inscrito na própria PNAS, está atrelado à renda. Acreditamos que o fator renda ficou subsumido desses pontos da análise para evitar que a política de assistência social se mantivesse voltada para a população pobre, porque essa é uma das premissas com a qual os formuladores do texto queriam romper.

*O propósito da **política não pode estar afiliado a um segmento**, principalmente, por um **recorte de renda** da população (Aldaíza Sposati).*

*Então, esses grandes princípios que nortearam a Política **diziam não a você focalizar a Assistência Social para pobre** (Márcia Pinheiro).*

Em relação à capacidade da rede instalada, percebeu-se que o investimento de recursos públicos na esfera da assistência social aumentou tanto em nível federal, quanto estadual e municipal, sendo que o BPC e a Renda Mensal Vitalícia tem participação expressiva no total

do orçamento. Além disso, o financiamento indireto de ações prestadas por instituições ditas, beneficentes são em maior volume para instituições de educação e saúde (BRASIL, 2004b), que subsidiados no fato de atenderem à população pobre recebiam recursos da assistência social<sup>24</sup>.

Esse novo modo de análise da realidade, que considera as demandas e as possibilidades, inaugura uma nova função para a Assistência Social – a vigilância social –, que permite visualizar a totalidade e definir o papel de cada ente federado no interior desse modelo (SPOSATI, 2009). Ou, deixando mais claro, “é a construção de um *proxy* quanto a totalidade da demanda para que as responsabilidades dos três entes federativos inclusive quanto ao financiamento se tornem objetivas”<sup>25</sup>. Isso porque, a partir da vigilância, é possível produzir e sistematizar informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre os indivíduos e as famílias (BRASIL, 2004b). A PNAS também tem mais papéis: a defesa dos direitos, a busca por mecanismos e instrumentos que garantam o acesso aos direitos socioassistenciais, e a proteção social, a oferta de serviços e benefícios (BRASIL, 2004b).

A vigilância social ganha um aliado, a abordagem territorial, que também foi inscrita na PNAS. A partir desse novo aspecto, as ações passam a ser projetadas territorialmente, buscando ultrapassar a fragmentação, ampliar a cobertura, planejar e monitorar a rede de serviços, bem como realizar a vigilância social em determinado território, com mais casos de vulnerabilidade e riscos sociais (BRASIL, 2004b).

*Porque aí vulnerabilidade diz respeito não só, vamos dizer, às características das pessoas, mas também às condições do território onde essas pessoas vivem. Quer dizer, essa conjugação que também vai determinar a vulnerabilidade [...] Então, isso quer dizer, a gente começa a determinar, começa a associar quando a gente entra com essa perspectiva do território. Se não a gente ficava só com as características do sujeito, e não com essa característica inserida numa realidade, que é uma realidade desigual (Dirce Koga).*

Nesse novo arquétipo, a PNAS se responsabilizaria por seguranças sociais. Essas, oriundas da experiência de São Paulo e das produções do NEPSAS/PUCSP. Entretanto, como destacado no capítulo 3, a proposta do NEPSAS era de cinco seguranças sociais (acolhida, convívio, autonomia, equidade e travessia). O texto da PNAS adotou a ideia de seguranças sociais de

---

<sup>24</sup> Ver COLIN, Denise R. A. *Sistema de gestão e financiamento da Assistência Social: transitando entre a filantropia*. 2008. 307f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/17500/Texto%20final%20tese%20corrigido.pdf?sequence=1>>. Acesso em: mai. 2012.

<sup>25</sup> Anotação enviadas por Aldaíza.

provisão da assistência social, mas só duas daquelas cinco que o NEPSAS construiu a partir de pesquisas desenvolvidas. Seriam três as seguranças que no interior da PNAS foram assumidas como de responsabilidade da assistência social: 1) **a segurança de sobrevivência** - trata de garantir que todos tenham uma quantia monetária que afiance sua sobrevivência; 2) **a segurança de acolhida** - tem como objeto as necessidades humanas, suprir a necessidade de alimentação, vestuário e abrigo, além de questões como a separação familiar devido à violência, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade e; 3) **a segurança de convívio** - visa garantir que os sujeitos mantenham seus vínculos, suas relações (BRASIL, 2004b).

Considerando a segurança de sobrevivência, o Brasil já cumpriu um dos itens dos Objetivos do Milênio – reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015: de 25,6% da população em 1990 para 4,8% em 2008 (PNUD, 2011). Mesmo assim, 8,9 milhões de brasileiros ainda tinham renda domiciliar inferior a US\$ 1,25 por dia até 2008. Para se ter uma ideia do que isso representa em relação ao crescimento populacional do país, em 2008, **o número de pessoas vivendo em extrema pobreza era quase um quinto do observado em 1990** e pouco mais do que um terço do valor de 1995. Estudos do IBGE de 2011 indicam que o Brasil tem 16,27 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza, o que representa 8,5% da população.

As ações da área são conduzidas pelos mesmos princípios e diretrizes que regem a CF, bem como a LOAS. Estão elencados como princípios: a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais; o respeito à dignidade e à autonomia do sujeito, seu direito a benefícios e serviços de qualidade, à convivência familiar e comunitária, e; a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais (BRASIL, 2004b). E a descentralização político-administrativa, a participação da população, a primazia de responsabilidade do Estado na condução da Política e a centralidade na família compõem as diretrizes que organizam a assistência social (BRASIL, 2004b).

A fim de concretizar sua função de afiançadora de direitos, a PNAS afirma que busca prover serviços, programas, projetos e benefícios, contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos e assegurar que essas ações tenham centralidade na família, garantindo assim a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004b). A centralidade na família é uma das novidades da PNAS. Porém, vem despertando algumas polêmicas, estas

abrangem tanto o entendimento que se tem sobre família quanto o tipo de assistência que deve ser ofertada (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

O modelo de Assistência inova também na concepção de usuários. A partir da PNAS são considerados usuários da assistência social “cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos” (BRASIL, 2004b, p. 33). Novamente se expressa a intenção dos formuladores de romper com a premissa de que a assistência social é uma política para os pobres. Para Aldaíza Sposati, isso foi possível porque a assistência social trabalha com seguranças sociais e essas são direito de todos. Couto, Yazbek e Raichelis (2010) acreditam que dessa forma foi possível estender o grupo de usuários rompendo com a atenção por segmentos – idosos, adolescentes, pessoas com deficiência, opinião com a qual Mota (2010) compartilha. Nesse aspecto, parece haver consenso com a ideia defendida por Sposati, ao associar a noção de risco e vulnerabilidade à concepção de usuários se estendeu para além dos segmentos. Todavia, mantêm-se a ausência da condição de classe, que está na origem da experiência da pobreza, da subalternidade que marca a vida dos usuários da assistência social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010). É preciso associar as situações de inseguranças vivenciadas ao modelo hegemônico.

Outra novidade é a organização dos serviços do campo da assistência social, que agora são divididos em proteção social básica e proteção social especial, este subdividido em média complexidade e alta complexidade. Como dissemos esse modelo foi trazido da experiência da saúde, ou melhor, do SUS e já vinha sendo implementado em Porto Alegre no campo da assistência social.

A proteção social básica assume as ações preventivas, visa prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. É destinada **àqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social resultante da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento** (BRASIL, 2004b, ). As ações nesse nível de proteção são articuladas a partir dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social. O CRAS é pensado na perspectiva territorial, apontada como uma das grandes inovações da PNAS.

Na proteção social especial as intervenções abrangem da garantia ao acesso a serviços e benefícios, bem como a inclusão dos sujeitos ou famílias em redes sociais de atendimento e

de solidariedade. **Os usuários do nível especial são os que se encontram em situações de risco pessoal e social**, sendo que na média complexidade são assistidos aqueles que ainda mantêm os vínculos familiares e comunitários, e na alta os que necessitam de proteção integral (BRASIL, 2004b). As ações de média complexidade são desenvolvidas nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os de alta em instituições de abrigamento.

Analisando a PNAS hoje, para os entrevistados, ela foi um grande avanço para assistência social, no entanto ainda precisa de acertos.

*Ela foi sobretudo um ato de coragem, para poder romper com rumo tradicional. Foi a primeira vez que se deu um rumo claro à política de assistência social. Ela está com seis anos, ela é de outubro de 2004. Então veja, praticamente, as categorias que ela colocou ainda estão no debate para serem compreendidas* (Aldaíza Sposati).

*Foi a construção possível, ainda que dentro dela tenha algumas questões complicadas. Toda lei é uma construção possível num momento político [...] O documento é jurídico, mas é político também [...] Então, nunca é um documento linear, ele reflete o que uma conjunção de forças políticas deu conta naquele momento [...] ele [o texto da PNAS] **padeceu da pressa**, da ausência de tempo político, padeceu de não ter tido o debate que se julgava necessário e de ter sido construído a várias mãos* (Ana Lígia Gomes).

*Então para nós foi fundamental que o sistema dissesse tem um lugar que é estatal e que coordena, dá centralidade, comando único, o que a gente fala todo tempo. Mas tem um segundo desdobramento disso, o que fazer dentro dos CRAS. A Política tem algumas questões conceituais que merecem ser discutidas de forma mais sagaz, alguns conceitos que são incorporados à política, que são incorporados no sistema que são disputas teóricas* (Berenice Rojas Couto).

“Coragem, construção possível, fundamental” são expressões que evidenciam as conquistas alcançadas e as resistências enfrentadas no processo. Diante das polêmicas levantadas pelos críticos da assistência social, alguns de seus formuladores defendem que o documento deve ser revisado e reeditado.

*Estou defendendo a **revisão da Política** faz tempo. Nós temos que discutir essa questão [dos conceitos]* (Ana Lígia Gomes).

*Acho que o próprio texto da Política, cada vez que eu leio o texto da Política agora, eu vejo o **quanto ela já merece uma reedição*** (Márcia Lopes).

Para outros, como Márcia Pinheiro, a implementação da PNAS enfrenta dois tipos de oposição, a da direita e a da esquerda.

*A oposição da direita é a que quer continuar com a assistência social clientelista, usando, tendo isenção fiscal e tratando o povo como cliente [...] e nós temos os esquerdistas, que acham que nós somos conservadores, que nós somos reprodutores do capital. Agora, eu fico muito feliz de ter lançado no Brasil, de ter deixado a minha marca aqui, fiquei muito feliz de ter feito alguma coisa por esse povo, por esse país [...] Na pior das hipóteses, a Política se fez presente* (Márcia Pinheiro).

Nesta assertiva Pinheiro nos lembra por um lado a luta histórica e cotidiana de superação da assistência social de caráter clientelista. Por outro lado, a crítica da esquerda diz respeito à impossibilidade de se enfrentar a questão social “sem tocar nos fundamentos econômicos e sociais dessa ordem é enxugar gelo” (NETTO, 2009, p.221). Há que se retomar que como uma política social, a PNAS envolve um conjunto de medidas adotadas pelo Estado capitalista frente às expressões da questão social, como forma de mediar o conflito de classes. Mas que, como um campo de contradições, legitima a ordem posta e estende direitos sociais.

*O Brasil é o único país que elevou a assistência social à condição de política pública. Nós temos uma concepção de assistência que nenhum país no mundo tem. Pode até parecer loucura pensarmos a assistência social dessa forma. Mas nós pensamos, e a coisa foi saindo, foi ganhando receptividade, foi ganhando força. Uma coisa que no resto do mundo não tem. A **assistência como um direito**. E tudo começou porque ela foi colocada na Constituição. E não fomos nós! Mas nós aproveitamos. Ela é um direito (Potyara Pereira).*

Potyara Pereira (2008) acredita que a limitação da PNAS está nela mesma, sua própria construção e organização definida a partir de conceitos e modelo da saúde, impossíveis de serem transpostos para a assistência social de forma automática, sem problematizações, como ela acredita ter sido feito. Berenice Rojas Couto compartilha da opinião de Potyara Pereira quanto à transposição dos termos e modelo da saúde para a assistência social.

*Tem algumas coisas que nós incorporamos [da saúde] para dentro da política que são muito prejudiciais para a compreensão da política (Berenice Rojas Couto).*

Diante disso, é perceptível que os termos inscritos na Política levantou uma série de questões. Nesse estudo nos debruçaremos apenas no debate sobre os termos risco e vulnerabilidade. Isso porque é evidente a importância atribuída a esses termos no documento, eles permitem definir o público da assistência social, as situações que competem à área e o nível de atenção em que o sujeito deve ser inserido.

### **3.2 Risco e vulnerabilidade na Política de Assistência Social: como foram parar lá?**

*[...] o conceito é uma arma ideológica muito importante (Potyara Pereira).*

O trajeto aqui, conduzido pela análise documental e por depoimentos, traz um desafio: o olhar prescrutador de hoje à luz de processos transcorridos há no mínimo oito anos. Perguntar como risco e vulnerabilidade foram parar na PNAS é uma ousadia que atravessa o caminho: ter claro que não buscamos identificar um “responsável”, pois isso traria uma análise

simplificadora de um processo amplo e multidimensional. Feito o alerta, nossa análise inter cruzará documentos, depoimentos e teoria.

Nos documentos relativos aos debates das Conferências Nacionais de Assistência Social as expressões risco e vulnerabilidade estavam presentes no linguajar dos participantes associadas tanto aos usuários da assistência social quanto às situações às quais estes estão expostos, como pode ser visualizado no quadro abaixo.

| Conferência/<br>Ano | Tema ou tópico tratado                                                            | Trecho onde aparece risco e/ou vulnerabilidade                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I - 1995            | Política Nacional de Assistência Social                                           | “Implementar [...] ações de caráter preventivo, a fim de evitar <b>situações de risco pessoal e social</b> dos beneficiários da Assistência Social” (p. 12);                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                     | Relação com as outras políticas                                                   | “[...] acesso à moradia digna à <b>população de risco social na faixa de zero até 3 salários mínimos</b> e/ou de <b>risco físico</b> , tais como: idosos, crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, adultos desempregados e mulheres chefes de família” (p.24);<br>“Priorizar a Política de atendimento às crianças e adolescentes que vivem em <b>situações de risco pessoal e social</b> ” (p.24).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| II - 1997           | Avaliação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social        | “A Assistência Social, neste contexto, além de se dirigir <b>ao segmento da população vulnerabilizados pelas situações de pobreza, de abandono e de exclusão</b> ” (p. 40, Helder V. Mulatinho/SAS/MPAS);<br>“Serviços assistenciais e benefícios são aqueles serviços caracterizados, como ações continuadas que objetivam a melhoria de vida de crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas portadoras de deficiência e <b>famílias em situação de vulnerabilidade, pela condição de deficiência, idade e pobreza</b> ” (p. 41, Helder Vitor Mulatinho/SAS/MPAS);                                                                                                                                                                                                        |
|                     | Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social | “E quem são esses usuários? Os usuários da Assistência Social são as <b>camadas empobrecidas, vulnerabilizadas e discriminadas da sociedade</b> , submetidas à árdua luta cotidiana pela sobrevivência” (p. 67, Raquel Raichelis/PUC/SP);                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                     | As relações entre o ECA e a LOAS: propostas dos conselhos                         | “Os conselhos dos direitos da criança articulam todas as políticas para a infância e adolescência e os conselhos de assistência social formulam políticas de atendimento específico <b>para os que necessitem de assistência social em razão do risco, da vulnerabilidade ou da exclusão social</b> em que encontrem” (p. 84, Vicente de P. Faleiros/UnB e Mário Volpi/UNICEF);                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                     | Sobre a Política Nacional de Assistência Social                                   | “[...] compromisso com a população brasileira, em <b>estado de vulnerabilidade e exclusão social</b> ” (p. 91, Alba M. P. C. Abigail/SAS/MPAS);                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                     | A articulação entre benefícios, serviços, programas e projetos                    | “Tais benefícios são voltados, então, <b>a certas contingências e situações de vulnerabilidade social</b> que necessitam ser enfrentadas e, quando possível prevenidas, dentro de uma perspectiva integrada de proteção social, onde incluí-se, além do BPC, todos esses benefícios eventuais” (p. 101, Beatriz A. de Paiva/CFESS);<br>“[...] por exemplo, ao fortalecimento da identidade da criança e do adolescente <b>em situação de vulnerabilidade social</b> ” (p. 101, Beatriz A. de Paiva/CFESS)                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                     | Balanço das Conferências Estaduais de Assistência Social                          | “[...] muitos relatórios apontam outros segmentos populacionais que são ou poderiam ser alvo das ações Assistência Social, e, aí <b>aparecem migrantes, aparecem os alcoólatras, aparecem crianças e mulheres vítimas da violência, aparece a população que mora na rua, aparecem os dependentes químicos; não aparecem muito claramente os trabalhadores precarizados e vulnerabilizados</b> , a que a profa. Potyara se referia ontem à noite, que <b>passam a ser alvo, que precisam da assistência social para sobreviver também</b> . Mas, aparece nos relatórios a consciência de que <b>a Assistência Social precisa ampliar os seus programas</b> , e que precisa ampliar o alvo, que precisa ampliar o foco de sua ação nesse país” (p. 118, Carmelita Yazbek/PUC/SP); |
| III - 1999          | Avanços e desafios na política de assistência social                              | “Criar programas [...] que atendam aos <b>grupos vulnerabilizados</b> ” (p. 16).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| IV - 2003           |                                                                                   | “Garantir a implementação e ampliação de programas de prevenção e proteção                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|  |                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | Assistência Social: conceber a política para assegurar o direito | direcionados aos destinatários da Política de Assistência Social [...] priorizando <b>aquelas em condições de vulnerabilidade, desvantagem pessoal e/ou circunstanciais e conjunturais</b> ” (p.25);<br>“Assegurar uma política nacional de transferência de renda como mecanismo de inclusão social para aqueles segmentos que se encontram em <b>situação de vulnerabilidade social</b> ” (p. 26). |
|--|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Quadro 4. Risco e vulnerabilidade nas Conferências Nacionais de Assistência Social.**

Fonte: CNAS, 1995; 1997; 1999; 2003 (construído pela pesquisadora).

Na I Conferência (1995) registramos o uso da expressão “risco pessoal e social”. De acordo com a redação do texto, quando associado a determinadas situações, o risco pessoal e social era uma situação passível de ser prevenida e caberia à Assistência Social esse feito. Ao tratar da expressão risco relacionada ao usuário da Assistência Social, há uma separação entre o que seria **risco social** e aquilo que era interpretado como **risco físico**. O primeiro dizia respeito apenas à renda e o segundo ao ciclo de vida, à deficiência, ao desemprego e às mulheres chefes de família. Isto é, tratava-se da atenção da assistência social centrada em segmentos, modelo com o qual a PNAS de 2004 se propôs romper.

Na Conferência seguinte (1997), o termo vulnerabilidade foi palavra presente nos discursos dos diferentes sujeitos, tanto representantes do governo federal, quanto representantes da academia e da categoria do Serviço Social. No discurso de Heldo Mulatinho, **vulnerabilidade se referia aos segmentos da sociedade** que deveriam ser assistidos pela assistência social, o que caracterizaria uma situação como de vulnerabilidade seria a pobreza, o abandono, a exclusão, a deficiência e o ciclo de vida. A outra representante do governo, Alba Abigail, utiliza o termo também relacionado ao público da Assistência, aqueles em “estado de vulnerabilidade e exclusão”. Nesse caso, diferente do posicionamento de Heldo Mulatinho, exclusão não seria um fator para a vulnerabilidade. Já Raquel Raichelis usa o termo para definir quem são os usuários da assistência social. Além das camadas vulnerabilizadas, a autora acrescenta as empobrecidas e discriminadas. Isso aponta que, para ela, vulnerabilidade não era sinônimo nem de pobreza nem de discriminação, concepção mais próxima daquela formulada por Castel. Outra oradora a utilizar o termo com a concepção mais aproximada deste autor francês foi Carmelita Yazbek, ela relacionou vulnerabilidade à precarização das condições de vida dos trabalhadores para explicitar a necessidade assisti-los. Vicente Faleiros e Mário Volpi utilizam o termo para tratar das situações às quais o sujeito deve estar exposto para ser usuário da assistência social, além de vulnerabilidade, usam também exclusão e risco. Cabe notar que nessa Conferência eles são os únicos a usar o termo risco. E Beatriz Paiva, representante do CFESS, usa o termo para especificar os sujeitos usuários da assistência

social. E explicita que as situações entendidas como de vulnerabilidade podem ser enfrentadas e prevenidas.

Na III Conferência (1999) não há nenhuma especificação sobre vulnerabilidade. E na IV CNAS a palavra é usada para especificar os usuários, o grupo dos que devem ser assistidos também é composto por aqueles em desvantagem pessoal e/ou circunstancial (que acompanha um fato, causa, motivo) e conjuntural (dada condição ou situação econômica).

Não encontramos nos registros das Conferências indícios de debate conceitual acerca dos termos risco e vulnerabilidade na esfera da assistência social. Mas, durante a entrevista, Carmelita Yazbek lembrou que o termo vulnerabilidade foi alvo de debate na I Conferência Nacional de Assistência Social (1995). O texto que orientou a discussão foi elaborado pelo sociólogo brasileiro Francisco de Oliveira<sup>26</sup>.

Na ocasião, o pensador distinguiu os termos vulnerabilidade e pobreza, afirmando que a definição dos termos como sinônimo é incompleta e insuficiente (OLIVEIRA, 1995). Ainda que ele considere que a pobreza está no centro das vulnerabilidades, a medição geralmente utilizada para aferi-la está associada apenas à renda, escondendo as diversas condições pelas quais se ingressa no campo dos vulneráveis.

Além disso, tratar o termo apenas pelo viés economicista é perverso, porque cria falsas esperanças de que a renda possibilitará minimizar ou resolver as condições que produzem a vulnerabilidade. Quando, na verdade, para minimizá-las seria preciso lançar mão de políticas sociais públicas e para resolvê-las seria necessário ir muito além, os grupos vulneráveis precisariam se auto-organizar “no bojo de uma redefinição das relações da sociedade civil com o Estado, capazes de assegurar as passagens de suas próprias vulnerabilidades do estatuto de carências para o estatuto dos direitos mais amplos”, porque sem isso a vulnerabilidade permanecerá, as situações que a produzem continuarão condicionadas às relações de poder desta sociedade extremamente desigual (OLIVEIRA, 1995, p. 19). Francisco de Oliveira (1995) explicitamente defende uma reforma do Estado, reforma aqui no sentido progressista, com a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão.

---

<sup>26</sup> *A priori* o texto foi preparado para o Seminário “Integração Social”, promovido pelo Ministério das Relações Exteriores como documento para a preparação da Cúpula do Desenvolvimento Social, realizada em 1995 na Dinamarca (OLIVEIRA, 1995).

A preocupação em tratar conceitualmente o termo vulnerabilidade na I Conferência, aponta que o termo à época ganhava visibilidade, tornava-se importante e, portanto, merecia ser discutido. Todavia, nas Conferências, ao que tudo indica, a discussão sobre vulnerabilidade ocorreu apenas nesse momento e sobre risco sequer aconteceu.

Outro espaço fundamental em nossa análise eram as atas do CNAS. Durante o período de formulação da PNAS, surgiram alguns questionamentos sobre a inserção das expressões ora estudadas nas reuniões do CNAS e também entre aqueles que colaboravam diretamente com a construção do texto da Política. Pode-se observar pelo quadro abaixo que das 13 reuniões do CNAS ocorridas entre janeiro e outubro de 2004, em apenas duas registramos alguma discussão sobre os termos presentes no texto da PNAS.

| Reunião              | Data            | Risco                                                                                     | Vulnerabilidade                                                                                                                                      |
|----------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 110º                 | 29 e 30 de jan. | -                                                                                         | -                                                                                                                                                    |
| 111º                 | 17 e 18 de fev. | -                                                                                         | -                                                                                                                                                    |
| Ampliada de BH       | 22 de março     | -                                                                                         | -                                                                                                                                                    |
| 112º                 | 23 e 24 de mar. | -                                                                                         | -                                                                                                                                                    |
| 113º                 | 06 e 07 de maio | -                                                                                         | -                                                                                                                                                    |
| 114º                 | 25 e 26 de maio | -                                                                                         | -                                                                                                                                                    |
| 115º                 | 22 e 23 de jun. | -                                                                                         | -                                                                                                                                                    |
| 116º                 | 21 e 22 de jul. | -                                                                                         | -                                                                                                                                                    |
| Ampliada de Aracaju  | 22 de julho     | -                                                                                         | - Apontam a necessidade de padronizar o conceito de vulnerabilidade.                                                                                 |
| 117º                 | 24 e 25 de ago. | -                                                                                         | -                                                                                                                                                    |
| Ampliada de Brasília | 20 e 21 set.    | - Termo apontado como relevante para identificar demanda e desenvolver a proteção social. | - Há apontamentos de que o termo foi debatido em um GT;<br>- termo apontado como relevante para identificar demanda e desenvolver a proteção social. |
| 118º                 | 21 e 22 de set. | -                                                                                         | -                                                                                                                                                    |
| 119º                 | 14 e 15 de out. | -                                                                                         | -                                                                                                                                                    |

**Quadro 7. Risco e vulnerabilidade nas CNAS.**

Fonte: CNAS, 2004 (construído pela pesquisadora).

A primeira intervenção em relação aos termos utilizados na política de assistência social ocorreu na Reunião Ampliada, em março de 2004, quando os participantes sugeriram temas para serem debatidos no processo de construção da PNAS. Antes mesmo do MDS apresentar a proposta de redação para a política, Regina Sueli de Souza<sup>27</sup> apontou que o GT do qual ela fazia parte, cujo tema era controle social, concluiu ser necessário esclarecer os conceitos, os significados das teorias presentes na PNAS.

<sup>27</sup> Regina Sueli de Souza é professora doutora da PUCGO, à época era conselheira estadual de assistência social de Goiás.

[...] definimos que deveriam ser elaborados, refletidos e discutidos a fim de deixar muito claro os conceitos com que se trabalha nas políticas sociais. **Há muita confusão de entendimentos sobre esses conceitos.** É necessário que o Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome e o Conselho Nacional de Assistência Social elaborem um material didático que traga a **explicitação dos conceitos e significados de todas as teorias presentes nas políticas de assistência social** e leis que norteiam essa política. **Conceitos esses como democracia, cidadania, conselhos de defesa de direitos, sociedade civil [...]** Deve se discutir o que é participação, o que são usuários, trabalhadores da área, o que são esses conselhos (Regina Sueli de Souza - CNAS, 2004, p. 6).

A justificativa era de que procedendo dessa maneira era possível salvaguardar os marcos legais da assistência social. Isto é, havia uma preocupação em garantir a manutenção da assistência social como direito, garantido a partir da CF e da LOAS. Além disso, para o grupo, a definição desses conceitos serviria como meio de impedir que os “desavisados e mal intencionados” utilizassem a PNAS em uma perspectiva clientelista. No caso dessa reunião, porém, nem o termo risco nem vulnerabilidade foram citados entre os que deveriam ser discutidos.

Paralelo ao debate fomentado pelo CNAS, a então assessora da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, Márcia Pinheiro, assumiu em seu discurso a preocupação do Ministério em relação aos conceitos presentes na política (PINHEIRO, 2004). Em texto publicado na revista Serviço Social e Sociedade (nº68), ela afirmou que os “conceitos risco social e vulnerabilidade são desafios conceituais” (PINHEIRO, 2004, p.183), termos cruciais para a PNAS. Esse discurso parece indicar que não havia entendimento comum sobre os termos risco e vulnerabilidade na área da assistência social, todavia em seu depoimento ela afirma que não havia no interior do grupo que formulou a política uma divergência sobre os termos, pelo contrário, para ela havia um consenso em utilizá-los.

Em junho de 2004 a versão preliminar foi apresentada pelo MDS. Nela fica explicitado o entendimento sobre risco e vulnerabilidade no interior da Política, explicação associada à palavra evento (BRASIL, 2004a). Para elaboração desse trecho, os formuladores se basearam nas contribuições de Edgar Pontes Magalhães<sup>28</sup> (BRASIL, 2004a). No documento, eles inscrevem **vulnerabilidade como uma condição desfavorável já dada, que estende a possibilidade de um evento ocorrer. O que a identifica são processos sociais e situações que produzem fragilidade, discriminação, desvantagem e exclusão social, econômica e**

---

<sup>28</sup> Edgar Pontes Magalhães é Dpitpr (Ph.D) em Ciência Política pela Universidade de Stanford, Estados Unidos. Por e-mail o autor esclareceu que o texto foi produzido para uma consultoria junto a Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Belo Horizonte e foi discutido nesse âmbito, ele não sabia que o texto tinha sido usado por outras pessoas, nem pelo MDS. O texto nunca foi publicado.

**cultural.** Elas orientam a ação da assistência social no sentido da prevenção, proteção básica, promoção e inserção social, cujos efeitos definem, de maneira geral, o seu público.

Já em relação ao risco, o documento defende que este deve ser entendido em sua dimensão subjetiva, ele contrabalança as condições de vulnerabilidade e as possibilidades e capacidades dos sujeitos, bem como da sua família de enfrentarem e superarem tais condições (BRASIL, 2004a). Dessa forma, as intervenções da assistência social devem ter como fim aumentar as capacidades desses sujeitos ou famílias para diminuir os riscos da ocorrência de eventos. Sendo os eventos, as ocorrências nos sujeitos (indivíduos ou coletivos) dos efeitos indesejados e inesperados (BRASIL, 2004a).

Na reunião Reunião Ampliada de Aracajú/SE, momento em que a versão preliminar deveria ser debatida, dentre os apontamentos dos GT, apenas um se referia aos termos estudados, na verdade, referia-se ao termo vulnerabilidade. Ainda que a explicação do termo constasse no texto preliminar, Ronaldo José Sena Camargos<sup>29</sup>, integrante do GT 07, apontou que o grupo no que tange à gestão, colocou a **necessidade de padronizar o termo vulnerabilidade**, uma vez que todas as instâncias, em todas as regiões têm de falar a “mesma língua”, considerando que os usuários entram, transitam e saem do SUAS. Isto é, se os sujeitos transitam em vários serviços ou programas desse sistema faz-se necessário que haja entendimento único da PNAS, bem como dos termos nela presentes. A fala do conselheiro estadual indica que apesar de presente a explicação foi insuficiente para entender o que é vulnerabilidade, talvez porque não houvesse amadurecimento suficiente para compreender os termos no interior da PNAS, já que esse era um debate ausente na agenda de pesquisa do serviço social, categoria mais envolvida nos estudos sobre a assistência social no país, como apontou uma das entrevistadas.

*[...] acho que quem trazia essa preocupação no Conselho estava absolutamente coberto de razão porque sabia que isso não estava pronto na academia, porque vamos pegar: quem estava, quem era o profissional mais próximo da chamada Política de Assistência Social antes de ela ser uma política? Eram os assistentes sociais, não é? E, onde, neste Brasil, o Serviço Social estava ensinando fazer política de assistência social? Lugar nenhum [...] O aprimoramento disso é que ficou, acho que, uma defasagem, da entrada da academia para ajudar aprimorar, o que também para indicar uma defasagem de formulação de textos de orientação oficial para que isso se entendesse (Maria Luiza Rizzotti).*

Durante o encontro Ampliado de Brasília, as expressões foram usadas para a discussão do GT que tratou da concepção de política de assistência social e dos territórios. Na primeira oficina, Dirce Koga, afirmou em seu discurso que o GT trabalhou com os termos/expressões fragilidade social, vulnerabilidade social, desfiliação social e desqualificação social, que

<sup>29</sup> Ronaldo José à época era presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte.

segundo ela, são conceitos, tal como o conceito de exclusão social, passíveis de questionamento. Entretanto, por se tratar de uma política que trabalha essencialmente ao nível relacional, esses conceitos ligados às relações humanas se fazem presentes e são fundamentais para a concepção dessa política. Ela recomendou ainda que as ações da assistência social não se detivessem apenas nas demandas, ou vulnerabilidades e riscos, mas também nas potencialidades que indivíduos e grupos têm para enfrentar as dificuldades que vivenciam. Este direcionamento é compatível com o posicionamento de Sposati (2009), ambas defendem que a PNAS deve agir em duas frentes: reduzindo riscos e potencializando capacidades.

Em outro momento, ao tratar da territorialização, Dirce Koga propôs como desafios construir medidas comparativas para definir prioridades a partir dos conceitos como fragilidade ou vulnerabilidade social, exclusão, inclusão social, tendo em vista a diversidade e a heterogeneidade da composição demográfica dos municípios.

Durante a entrevista, tentamos reavivar a memória de Dirce Koga no intuito de entender como foi o debate sobre os conceitos citados por ela no interior do GT. Todavia, ela não se lembrou da discussão dos conceitos. Esquecer aqui nos lembrava que os tópicos que interessavam ao pesquisador – algo ocorrido há 8 anos atrás – poderia não estar nítido na memória da entrevistada – ou que o aspecto a reter na memória era aquilo que é fundamental ao sujeito da pesquisa - que a intenção com as oficinas era enfatizar a importância de trabalhar na perspectiva do território e como os termos debatidos no interior do GT estavam entrelaçados nessa perspectiva, pois as situações de risco, de vulnerabilidade, de fragilidade se apresentam de acordo com a realidade do território no qual o sujeito está inserido.

Também na primeira oficina dessa reunião houve a apresentação de Aldaíza Sposati. No que tange aos termos risco e vulnerabilidade, ela afirmou que entendê-los era necessário, já que é através deste saber que se pode identificar a demanda e inclusive desenvolver a proteção social. Aldaíza explicitou que, entre os termos discutidos, **risco e vulnerabilidade foram escolhidos como orientadores das ações da assistência social.**

Todavia, não constam na ata explicações mais aprofundadas sobre a inscrição desses termos no texto da PNAS. De todo modo, fica claro nas falas de Aldaíza Sposati e Dirce Koga que risco e vulnerabilidade fazem parte da nova concepção da política proposta, são relevantes para identificar as demandas, os usuários e, consequentemente, para conduzir as ações a serem assumidas pela assistência social. Embora algumas pessoas tenham levantado a

necessidade de discutir as concepções das expressões presentes na PNAS, e que o próprio MDS tenha colocado risco e vulnerabilidade como desafios conceituais, debater os conceitos nos encontros promovidos pelo CNAS não fazia parte dos objetivos. Para uma das entrevistadas não houve debate sobre os termos porque, de fato, havia um consenso no grupo que formulou e escreveu a política.

*Esses conceitos [risco e vulnerabilidade] eram consenso entre nós. Não existia divergência* (Márcia Pinheiro).

Outros não se lembravam de debate sobre o tema puxado pelo MDS, mas afirmam que existiram algumas discussões fomentadas pelo NEPSAS e pelo IEE, grandes colaboradores do MDS no processo de elaboração do texto da PNAS.

*O que não significa que não tenham ocorrido alguns encontros. Por exemplo, não necessariamente chamados pelo Ministério, nós fizemos muitos lá na PUC, seja pelo núcleo da Aldaíza, que colocou isso lá, pautou a temática dentro do núcleo [...] a PUC também tem um núcleo de estudos especiais que, naquele momento era o IEE, organizou alguns eventos, alguns encontros especificamente para essa discussão com alguns textos, alguns especialistas de outras áreas. Tem um dossiê no IEE, um conjunto de materiais [...] essas discussões elas ocorreram paralelas, mas compondo um quadro onde essas questões eram discutidas. O ministério também chamou [...] Mas eu não me lembro de ter participado de alguma reunião específica, com textos específicos sobre risco e vulnerabilidade* (Maria Carmelita Yazbek).

Outros defendem que havia mesmo um “certo” consenso no grupo em utilizar os termos risco e vulnerabilidade, mas não porque tivessem um pensamento homogêneo sobre eles, o uso das expressões sem debates exaustivos foi a opção possível diante do curto prazo para redigir a Política e da ausência de outra proposta. Além disso, o que se discutia em especial era a concepção de assistência social e a estruturação da Política.

*[...] no debate algumas pessoas levantaram essa questão [...] ouviu-se, mas ninguém resolveu construir outro caminho. Porque geralmente, tem uma coisa muito clara aqui, quando as pessoas levantam questões para quem está escrevendo um documento com esta direção, com esta necessidade [...] Porque não tem tempo. Se for críticas, a gente escuta as críticas. Agora, se não tiver outro caminho não tem como, é preciso fazer* (Ana Lígia Gomes).

*[...] nós sabíamos que nós tínhamos, até como limite do tempo, dos prazos, nós tínhamos que construir e assumir determinadas definições – de território, de perspectiva de descentralização, de matricialidade sociofamiliar, o conceito de quem eram os usuários da assistência social. E aí nós nos apegamos de fato naquilo que foi consensuado no grupo. Eu não me lembro de nenhum debate mais exaustivo, de nenhum debate mais divergente em relação a esses termos em si* (Márcia Lopes).

*Então, nós não nos detivemos em aspectos que como, talvez seja o que você está pesquisando que são os temas relacionados aos conceitos, por exemplo, qual é o conceito de vulnerabilidade, qual é o conceito de risco. Naquele momento, para mim e para outros gestores que estavam na gestão, nós tínhamos a preocupação com a estruturação da Política* (Maria Luiza Rizzotti).

Mas Ana Lígia Gomes complementa que, naquele momento, debater os conceitos não pareceu importante para quem formulava a Política.

*[...] tinha uma construção conceitual da política, mas da forma de organizar acabou ditando, talvez, os conceitos... talvez, não sei... e ninguém ficou pensando muito nisso (Ana Lúcia Gomes).*

Independente de problematização, o uso dos termos no texto da PNAS foi consolidado. No texto aprovado da PNAS não consta as explicações conceituais. Foram suprimidas as concepções dos formuladores sobre os termos risco, vulnerabilidade e evento. Para Dirce Koga, as explicações eram necessárias na etapa inicial, mas como eles tratavam do texto de uma política não necessariamente deveriam estar presente.

*Porque isso era importante para aquelas rodadas, aquelas regionais. Aí, o documento era, vamos dizer, mais aberto. Era mais didático desse ponto de vista (Dirce Koga).*

O posicionamento de Ana Lúcia Gomes e Maria Luiza Rizzotti condiz ao de Dirce Koga, para elas, o texto da política não teria como e nem deveria resolver essa questão. Todavia, a segunda deixa claro que para ela a retirada das explicações pode está relacionada às divergências quanto à concepção dos termos.

*Então é isso que estou te falando, ela [Política] nunca ia dar conta de determinadas coisas (Ana Lúcia Gomes).*

*[...] quando você me pergunta por que sumiu, não sei te dizer. Penso que é **porque tais conceitos não estavam resolvidos do ponto de vista de consenso** ou convergências teórico-ideológicas etc., então, quer dizer, posso imaginar que seja por isso, não dá para afirmar. Por outro lado, eu **acho mesmo que a Política não tinha que resolver isso**, o texto da Política não tinha que resolver isso (Maria Luiza Rizzotti).*

A diretora do SUAS confirmou a suspeita de Maria Luiza Rizzotti. Havia divergência entre os colaboradores do Ministério em relação ao uso dos termos, daí a opção dos gestores em utilizá-los, mas sem explicitar a concepção a eles atribuída.

*Desse grupo que sempre acompanhou o Ministério desde o principio, é... **Há pessoas que acham que o debate de risco e vulnerabilidade ele retira a discussão da luta de classes do debate**. Então, nós começamos muito fortemente lá [...] com as anotações de pé de página que foram retiradas por causa disso. **Nós construímos um acordo que naquele momento parecia que atendia alguns grupos dentro do próprio serviço social**. Ai, nesse debate do risco e vulnerabilidade versus a discussão do capital e do trabalho foi naquele momento, **mas nós não abrimos mão do termo do risco e vulnerabilidade** [...] enfim, **a concepção saiu de lá por causa disso, nós acordamos isso** (Simone Albuquerque).*

Embora as concepções tivessem ficado ausentes do texto final, conhecê-las é fundamental para o entendimento da concepção e da estruturação da própria PNAS. Para Simone Albuquerque e Dirce Koga construir o SUAS tal como está implementado dependia da concepção de risco e vulnerabilidade, daí a insistência em mantê-los como centrais na PNAS, posição com a qual Márcia Pinheiro concorda.

*Porque **para gente fazer o SUAS na realidade**, como ele está desenhado hoje, como a gente achava que deveria ser e como nos projetamos para desenhá-lo, **precisava da concepção do risco e vulnerabilidade**. Como você ia criar o serviço da proteção básica e o serviço da proteção especial sem eles. **Pelo menos nós achávamos que***

*não tinha outro jeito de fazer isso, nós achávamos e eu acho até hoje, sem amparar na concepção dos termos risco e vulnerabilidade* (Simone Albuquerque).

*Porque que a gente partia disso. Partia da... de que a assistência social deveria afiançar essas seguranças e que, portanto, o contraponto dessa segurança era vulnerabilidade e risco* (Dirce Koga).

Quando perguntadas sobre como os termos foram parar na PNAS, Dirce Koga defendeu que ambos vêm da experiência construída no campo da assistência social, termos que já estavam associados aos serviços. E na intenção de não abandonar a experiência que vinha sendo construída nos municípios, os termos foram inscritos na PNAS.

*eu acho que o conceito de risco e vulnerabilidade, antes de ele ser um conceito, você vê que este conceito, ele está colado com serviços [...] eu acho que esses conceitos eles não vieram assim [...] pegou daqui, pegou dali não [...] Todo mundo que participou... claro que foram feitas consultas e tal, mas a experiência foi muito da prática, seja da gestão, seja na consultoria ou como técnico. Eu acho que essa foi a riqueza. Por isso ela colou, se não, não teria colado* (Dirce Koga).

A inscrição dos termos na política de assistência social ao que tudo indica fazia parte da experiência do município de São Paulo, mas não se pode dizer que o uso deles já era generalizado. Maria Luiza Rizzotti aponta que foi a partir da introdução dos termos na PNAS é que os gestores municipais, no caso de Londrina, foram tentar entender para que os termos serviam e o como eles seriam usados, construindo um entendimento do que seria risco e vulnerabilidade social. Embora ela perceba que a Política já apontava que era preciso estar atento para as situações que se apresentam no cotidiano das pessoas e que geravam perda de direitos.

Retomando a origem dos termos, Simone Albuquerque foi enfática ao afirmar que os termos foram trazidos por Aldaíza Sposati. Para Aldaíza há uma confusão com os estudos que ela realizou - e ainda realiza - sobre a relação inclusão e exclusão social em territórios intraurbanos de uma cidade. Cita como exemplo disso o Plano Municipal de Assistência Social de São Paulo (2003), que norteou a gestão.

*No subitem que trata do tema das demandas tem a denominação de: **riscos, desigualdades e exclusões sociais** (pag.13). A noção de risco está atribuída a presença da violência principalmente em relação a crianças e adolescentes. Considero que a noção mais forte que foi desenvolvida em São Paulo foi da **relação exclusão/inclusão social dos territórios** que demarcou inclusive a expansão de programas de outras pastas municipais como o ESF- Estratégia de Saúde da Família e a implantação dos CEUS. É fato que foi produzido o estudo pelo CEM/CEBRAP sobre privações sociais de famílias por setor censitário. Posteriormente esse estudo de micro escala foi estendido a todo estado de São Paulo na forma de Índice Paulista de Vulnerabilidade Social pela Fundação SEADE. Todavia isto não influenciou a gestão efetivamente* (Aldaíza Sposati).

Como ela mesma afirma, o termo fazia parte de seus estudos e proposições na política de assistência social e no período de sua gestão em São Paulo.

*Quem introduz o termo risco e vulnerabilidade, sem dúvida nenhuma é a professora Aldaíza Sposati. Ela é a grande responsável (Simone Albuquerque).*

Apesar disso, a própria diretora do SUAS e mais sete entrevistados concordaram com os apontamentos de Potyara Pereira – risco e vulnerabilidade vieram no bojo das compilações da política de saúde e do SUS. Ana Lígia Gomes afirma que as pessoas a rigor não questionavam a origem dos termos, porque eles já compunham o vocabulário de outras áreas – saúde, educação, criança e adolescente.

*Eu sei que o pessoal a partir, alguns... alguns, por exemplo, a partir da própria formação deles de ser especialistas na área da saúde, como é o caso da própria Simone Albuquerque, deve ter colaborado para ter essa ideia da própria formulação do SUAS, que como jeito de organizar a gestão nos aproxima muito mais do SUS, do ponto de vista do, jeito de oferecer os serviços à população, e acabou tendo certas aproximações conceituais também (Ana Lígia Gomes).*

*Eu de certa forma tenho uma hipótese [...] que na verdade a incorporação se deu porque esses conceitos da saúde foram incorporados e defendidos, de certa forma... no apreço a gente foi para uma categoria que se pensou que ela tinha consenso na sociedade, que seria mais fácil transitar (Berenice Rojas Couto).*

*Fundamentalmente da saúde [...] não há dúvida, tanto é que nós por muitas vezes chamamos os profissionais de saúde, gestores do fundo nacional de saúde, secretários nacionais para conversar, para dialogar (Márcia Lopes).*

*[...] eu estou para te dizer, estou só elucubrando, que eles buscam a referência na saúde (Maria Luiza Rizzotti).*

*E essa é uma ideia que os sanitaristas trouxeram para as políticas brasileiras. Eles é que trouxeram essa noção. Uma noção que vem da ideia de seguridade social. E se você trabalha com essa ideia de seguridade social, de seguridade, de segurança, só oferta segurança para quem está em situação de risco e vulnerabilidade. Então, é quase que... indissociável a discussão de Seguridade com a discussão de vulnerabilidade e risco social (Simone Albuquerque).*

Berenice Rojas Couto e Potyara Pereira defendem que a compilação desses termos do campo da saúde sem a devida problematização impõe limitações para a implementação da PNAS. Isso porque o significado deles na saúde não cabe à assistência social.

*[...] eles foram incorporados no seu significado para a saúde e essa transposição direta não existe. Não há nenhuma possibilidade (Berenice Rojas Couto).*

Como vimos antes, a utilização de termos ortograficamente iguais e semanticamente diferentes é tema na agenda de pesquisa há tempos. Este debate ganhou força na década de 1980, quando pesquisadores de todo o mundo ampliaram a discussão da incorporação de conceitos e categorias de uma área pela outra. Como exemplo, as ciências sociais, que utilizam termos da epidemiologia que, por sua vez, utiliza teorias e termos comuns à área social (MINAYO *et al*, 2003).

Em seus estudos, Minayo *et al* (2003) debatem as perdas e os ganhos em se utilizar termos e teorias da área das ciências sociais na área da saúde e vice versa. No primeiro, se por um lado os fatores sociais são “considerados” nas análises epidemiológicas, por outro essa “consideração” muitas vezes se resume à utilização de termos, desconsiderando as múltiplas dimensões que se relacionam ao processo de saúde-doença. Já no segundo caso, as ciências sociais contribuem para análise do processo saúde-doença, contudo as pesquisas são mais analíticas e pouco propositivas, acabam não apontando meios de ação para o campo da saúde, que precisa também de retorno imediato. Assim, perspectivas e matrizes teóricas aí presentes são [ou ficam] subsumidas na cotidianização e banalização de termos e conceitos complexos.

A articulação e interlocução disciplinar apresentam dificuldades de ordem conceitual – apropriação de termos de forma acrítica; metodológica – preocupação demasiada com a técnica para responder questões de pouca relevância; e até histórica e cultural – com a predominância da centralidade em um determinado campo do saber.

A articulação só é possível se passar por traduções das distintas lógicas e critérios de cientificidade [...] Sem esse metadiálogo, os praticantes das diferentes tradições científicas estarão restritos ao infrutífero debate dos limites desse ou daquele conceito e de sua operacionalização [...] (MINAYO *et al*, 2003, p.104).

O alerta de Minayo e colaboradores não serviu de orientador para os formuladores da PNAS. Inclusive, Aldaíza Sposati, pelo menos em relação à vulnerabilidade, foi clara ao afirmar que não encontra problema em utilizar o termo tal e qual ele é usado na saúde. Posição contrária à de Berenice Rojas Couto e Potyara Pereira.

*A noção de vulnerabilidade pode ser apropriada plenamente da saúde. Isso não quer dizer que se esteja fazendo um olhar residualista, mas efetivamente demonstrando o quanto a capacidade humana pode ser restringida por “n” fatores (Aldaíza Sposati).*

Como vimos, além das construções conceituais de risco e vulnerabilidade no campo da saúde, teóricos filiados a distintas correntes de pensamento também usam os termos em suas explicações sobre as mudanças ocorridas no mundo a partir da crise de 1970. Questionadas da possibilidade dos termos estarem atreladas a essas concepções europeias e/ou dos organismos internacionais, as respostas das entrevistadas foram distintas. Aldaíza Sposati afirmou não saber ao certo qual a fonte dos termos, mas afirmou que acredita ser múltiplas fontes. Apesar de não ter apontado explicitamente nenhuma além da saúde, não descartou a influência dos pensadores cujas teorias são apropriadas pelo Banco Mundial. Mas negou que poderia haver

uma aproximação com os teóricos da sociedade de risco, já que para ela os termos não são substitutos das categorias da teoria social, são apenas categorias explicativas da realidade.

*Não considerando, que elas [as categorias risco e vulnerabilidade] sejam meramente interpretações fugazes de uma sociedade da exploração, véus para cobrir o processo de exploração, reinterpretações pós-modernas [...] Eu entendo que é uma forma de se caracterizar as ocorrências do real e elas não são categorias de uma teoria social da sociedade. **Elas são categorias que classificam manifestações, o que não quer dizer que se desligam de categorias estruturantes e societárias.** Quer dizer, eu não considero que se configure um confronto aplicá-las quando se trabalha na política social [...] **Outra coisa é discutir as categorias da sociedade do ponto de vista da teoria social crítica** [...] Claro que **não são substitutas de categorias críticas da sociedade.** Essa consideração parece que passa um certificado de imbecil para quem está olhando risco e vulnerabilidade. Podemos afirmar que **vulnerabilidades e riscos são expressões da questão social** (Aldaíza Sposati).*

Maria Carmelita Yazbek acredita que o discurso europeu teve grande influência, especialmente o dos franceses que tem muita proximidade como o campo do serviço social no Brasil, mesmo que os pensadores da área saibam que os bons sociólogos franceses são alinhados ao pensamento de Durkheim, fundado na coesão social. Ela enfatizou ainda o uso recorrente desses termos na produção do Banco Mundial, especialmente nas orientações que foram impostas aos países periféricos na década de 1990. E mostrou preocupação em as concepções dos termos acabarem ficando atreladas a essa linha de pensamento ideológico e político.

*Agora, isso também me traz um problema. Esses referenciais, primeiro, **são referenciais num certo sentido, capitaneados pelo Banco Mundial** [...] Então, **eles têm essa visão de que pobreza é um risco.** Quanto à vulnerabilidade, eu acredito que esse conceito chega à política por dois caminhos, de um lado **da incorporação que nós vínhamos fazendo do discurso da saúde** [...] **O outro vetor me parece que é uma incorporação de um discurso forte na Europa, você vai encontrar nesse contexto dos anos de 1990 e que analisa naquele momento a sociedade capitalista a partir da lógica dos riscos,** da constatação de novos riscos societários [...] Então, o referencial tá ali. [...] E aí você deve ter visto outros autores [...] como o Beck na Alemanha [...] Então, você traz autores pós-modernos, vamos dizer assim, com essa concepção (Maria Carmelita Yazbek).*

A influência dos pensadores franceses indicadas pela autora foi confirmada por Simone Albuquerque. Tanto risco quanto vulnerabilidade vem de um mesmo escopo conceitual inspirado pelas produções de um teórico francês, apesar de não lembrar o nome.

*E a ideia de vulnerabilidade é uma ideia que também vem do mesmo escopo conceitual [o mesmo de risco], não me lembro do teórico, mas **se não me engano é francês, que influenciou toda uma geração de pesquisadores e estudiosos e militantes em políticas sociais** (Simone Albuquerque).*

Quanto à influência direta do Banco Mundial, Márcia Pinheiro, ao contrário de Aldaíza Sposati e Maria Carmelita Yazbek, defende que não houve nenhuma influência desta instituição na elaboração da PNAS, não havia naquele momento nenhuma abertura para que eles tivessem poder de intervenção no projeto que foi construído. No entanto, admite que a concepção desses organismos poderia estar no pensamento comum.

Maria Luiza Rizzotti acredita que se houve mesmo a apropriação de alguns autores europeus e também de Amartya Sen, ela não aconteceu propositadamente. Mas a influência seria justificável, visto que esses autores são os que respondem às necessidades que aparecem no cotidiano. Falar em perdas reais atreladas as expressões da questão social é mais visível do que tratar de seu cerne – a exploração do capital sobre o trabalho –, então esses autores europeus acabam tendo mais visibilidade no campo da assistência social que o próprio Marx.

*[...] eu acho que esses autores, não sei se essa apropriação foi consciente, mas, acho que esses autores, de algum modo, eles respondem a uma necessidade, eles respondem cotidianamente, à leitura cotidiana. Os conceitos lá de desfiliação, de desproteção e etc., eles têm ressonância com o que nós estamos falando cotidianamente. Se nós formos discutir pobreza pela lógica marxista, por exemplo, que é uma discussão de classe, não é, que a pobreza é determinação econômica, social e política e etc., ela é muito presente no dia-a-dia porque o cidadão é uma classe trabalhadora, quer dizer, exército de reserva etc., etc., quer dizer, tem toda a explicação, tem toda ressonância possível, mas, naquilo que é o que nós trabalhamos cotidianamente que é o filho foi expulso da escola, é, eu perdi um direito ao trabalho porque moro num bairro violento, meu marido foi preso, quer dizer, essas perdas, como diria o Amartya Sen, de capacidades cotidianas, de certo modo tem ressonância porque os profissionais olham isso todo dia, eu também estou, quero te dizer que estou elucubrando em relação a isso, não tenho absoluta certeza em relação a isso. Mas, penso que por mais que a gente tenha uma leitura mais estrutural da pobreza, do ponto de vista da sua determinação na sociedade capitalista, são estas consequências cotidianas que estão mais descritas por esses autores muitas vezes (Maria Luiza Rizzotti).*

Isso não significa que ela negue a teoria marxista ou que julgue normal e necessária essa mistura conceitual. Maria Luiza Rizzotti tanto no momento da entrevista quanto em suas produções deixa claro seu posicionamento em relação às determinações da pobreza, fundadas no modelo capitalista, e cuja superação só será possível quando for construída uma nova forma de sociabilidade.

Para nós a explicitação do entendimento dos termos é condição *sine qua non* para a implementação da política de assistência social, isso porque como nos ensinou Minayo (2007a, p. 19), “os conceitos são vocábulos ou expressões carregados de sentido, em torno dos quais existe muita história e muita ação social”. Ao não explicitar a concepção do grupo, os formuladores acabaram por permitir que eles fossem utilizados com qualquer um dos sentidos hoje em voga, afiliados a quaisquer das correntes teóricas que deles fazem uso, o que já era uma preocupação dos participantes dos debates promovidos pelo CNAS. E não é com qualquer uma dessas correntes que aqueles mobilizados pela efetivação da assistência social como um direito desejam ou admitem estar afiliado.

*Por exemplo, o conceito de vulnerabilidade social é um conceito do Banco Mundial. Não é com isso que a gente quer trabalhar, está lá. A gente tem que disputar esse conceito (Berenice Rojas Couto).*

*Então acontece o seguinte, nós da assistência social, nós temos que preservar nossa linguagem e os nossos preceitos [...] O conceito é importante, você não avança no entendimento de uma política sem estar, sem ter tudo bem conceituado. Por sinal, o conceito é uma arma ideológica muito importante* (Potyara Pereira).

Não havia uma concepção única para os termos risco e vulnerabilidade, porque essa está atrelada ao mirante de análise da qual parte aquele que dos termos faz uso.

*[...] vulnerabilidade é um termo absolutamente amplo, risco, idem. Nos mesmos termos, eles têm vários nuances* (Maria Luiza Rizzotti).

Apesar disso, Aldaíza Sposati apresentou uma concepção para os termos no interior da PNAS.

*[...] risco e vulnerabilidade não são categorias estanques, isto é, vulnerabilidade é isto e risco é aquilo outro. De forma geral o risco já supõe a vivência, por isso a vitimização. Existem gradações, certo? Essas gradações tanto podem ser só em função da agressão, mas também resultam da capacidade de resistência [...] Quer dizer, isso nos exige trabalhar tanto de um lado com a capacidade de resistência quanto de outro com os fatores agressores [...] e quando eu estou dizendo a capacidade do sujeito, eu não estou pondo peso nos ombros dele ou responsabilidade. Eu estou falando dessa capacidade envolvendo um conjunto de condições, um repertório de possibilidades que pode ser maior ou menor pelas condições de precarização ou não, de vida do sujeito. Quer dizer o que lhe é ofertado, as condições de vida dele, o quanto ele é explorado, qual a situação dele face ao trabalho, como é que essa sociedade o coloca. É evidente que quanto mais a vida é precária, quanto menos repertório se tem, mais difícil é para reagir [...] Partindo desse suposto, o que se considera por vulnerabilidade identifica as condições que a pessoa tem* (Aldaíza Sposati).

A justificativa para o uso dos termos foi além daquelas já apresentadas, atrelada a estruturação do SUAS em diferentes níveis de proteção, os entrevistados apontaram que os termos também foram úteis para ampliar as estratégias de ação para além do emergencial, atuando também no campo da prevenção.

*Podemos perguntar como é que a assistência social olhava a realidade? Era uma coisa pela emergência, o que é mais urgente! Era o critério de urgência. E esse critério de urgência levando sempre ao imediatismo. Como é que você contrapõe esse critério de urgência, esse imediatismo? Que categorias substituem isso para uma outra perspectiva? Eu acho que essa foi uma das equações que a política teve que montar, talvez risco e vulnerabilidade tenha gerado essa nova possibilidade* (Aldaíza Sposati).

*[...] compreendendo essa questão, se você for trabalhar com pobreza você tem que criar esses... esses elementos. Como no Brasil se traduz pobreza com renda, até agora vem traduzindo. Era preciso operar com elementos que dissessem de que compõe a necessidade das pessoas, sociais, e que não é só renda. Então, vulnerabilidade serviu para isso* (Ana Lígia Gomes).

*Apesar dessa distância conceitual, eu acho que eles abriram... a grande inovação que eles trazem para política é essa, eles abriram o campo de possibilidades de intervenção. Eles incorporaram novos jeitos, eles permitem propostas programáticas que deem conta de situações que não as tradicionalmente trabalhadas na assistência social [...] Ao mesmo tempo em que é uma perspectiva que pode fechar de um lado, em termos de uma perspectiva emancipatória, um horizonte emancipatório, por outro lado ainda incorpora, e isso é inegável, novos usuários, vamos dizer assim, novas condições* (Maria Carmelita Yazbek).

*E nesse sentido, a ideia de risco e vulnerabilidade ela traz para Política de Assistência Social, em nossa opinião, é claro. Na opinião dos que a fizeram e a defendem. Uma ideia... primeiro que a gente queria combater, pelo qual a Política Nacional foi feita, primeiro para combater uma crítica de que a assistência social lidava só, não no sentido de pouco mas de exclusividade, com a situação de pobreza. Então, para nós, em nossa opinião ampliou o escopo da política. Ela não é mais uma política que deve ser construída e voltada*

*para situação de pobreza. Então, a situação de vulnerabilidade ela amplia o conceito sobre o qual a política deve se debater. E a situação de risco, como eu disse, traz, dá a sustentação para o que nós criticávamos de uma política voltada muito para a emergência só depois do fato ocorrido. A ideia de risco traz para política uma proposta preventiva também. E, outra questão importante é que a ideia de risco também traz a possibilidade de que as questões aonde o risco acontece elas passam a acontecer em territórios* (Simone Albuquerque).

Para entendermos melhor qual foi a ampliação proporcionada pela introdução das palavras risco e vulnerabilidade na PNAS, apresentamos primeiro as situações nela apontadas como de vulnerabilidade e de risco que deveriam ser de responsabilidade da assistência social. Cabe lembrar que no decorrer do debate, entre a proposta e a aprovação do texto final da PNAS, houve uma modificação. No quadro abaixo é possível visualizar tais situações, bem como verificar as diferenças entre o texto preliminar e final.

| PNAS                     | Vulnerabilidade                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Risco                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Versão preliminar</b> | “ <b>condições de vulnerabilidade próprias do ciclo de vida</b> , que ocorrem, predominantemente, em crianças, adolescentes, jovens e idosos; <b>condições de desvantagem pessoal resultante de deficiências</b> , que representa qualquer perda ou anormalidade da estrutura ou função psicológica qualquer redução ou falta de capacidade para, fisiológica ou anatômica, ou de incapacidade, que corresponde a exercer uma atividade de forma, ou dentro dos limites considerados normais para o ser humano, que limitam ou impedem o indivíduo no desempenho de uma atividade considerada normal para sua idade e sexo, face ao contexto sócio-cultural no qual se insere” (BRASIL, 2004a, p. 7). | “ <b>situações circunstanciais</b> [que acompanha um fato, causa, motivo] e, ou, <b>conjunturais</b> [dada condição ou situação econômica] como: abuso e exploração comercial e sexual; trabalho infanto-juvenil; pessoas em situação de rua; migrantes; dependentes do uso e vítimas da exploração comercial de substâncias psicoativas; vítimas de abandono e desagregação familiar; vítimas de maus tratos e das diversas formas de violência e, adolescentes em conflito com a lei” (BRASIL, 2004a, p. 7). |
| <b>Versão final</b>      | Situações “ <b>decorrente da pobreza</b> , privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou <b>fragilização de vínculos afetivos</b> – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)” (BRASIL, 2004b, p.33).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Situações de “ <b>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</b> ” (BRASIL, 2004b, p.37).                                                                                                                                                                                                                                                               |

**Quadro 5. Risco e Vulnerabilidade nas duas versões da PNAS**

Fonte: Brasil, 2004a; 2004b.

A primeira vista, as situações apontadas na versão preliminar como de vulnerabilidade mantêm a clivagem da CF e da LOAS, apontada por Boschetti (2003; 2006). Ela conserva a ideia de que a assistência social é responsável por sujeitos que não tenham condições de garantir sua segurança via trabalho. Já a terminologia risco parece retomar a ideia de evento, trazida por Castel (2005) que seria um episódio que compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por si mesmo sua independência social.

É relevante destacar ainda que nesta primeira versão a pobreza não foi incluída como determinante de situações de risco, nem de vulnerabilidade, enfatizando a ideia defendida por

parte dos formuladores de que a assistência social não é somente para o pobre. Inclusive, como vimos, alguns dos entrevistados afirmaram que os termos podem ter sido escolhidos na perspectiva de romper com essa ideia.

Na versão final, em relação ao risco nada foi modificado. Mas em se tratando de vulnerabilidade abandona-se a perspectiva anterior, baseada na incapacidade para o trabalho e nos segmentos. Como mostrado no capítulo anterior, Sposati (2009) defende que desse modo a assistência social superou a abordagem por segmentos sociais (idosos, crianças, pessoas com deficiência). Lembramos, contudo, que esse argumento foi contestado por Iamamoto (2010), que afirma que a introdução dos termos nas políticas sociais implicou tanto na responsabilização dos sujeitos quanto na manutenção da focalização dos programas e serviços na parcela mais pobre. Afirma Iamamoto que a política de assistência social, no contexto de contrarreforma do Estado, vem atendendo ao ideário neoliberal ditado pelos organismos internacionais, posição também defendida por Behring (2008) e Mota (2010).

Na versão final também é interpretada como situação de vulnerabilidade a pobreza e os vínculos frágeis. A partir das entrevistas, foi possível perceber que apesar de considerarem parte dos ensinamentos de Francisco de Oliveira, de que vulnerabilidade não se resume a pobreza, existia uma divergência entre os formuladores da PNAS quanto à pobreza ser o principal viés da vulnerabilidade.

*Agora, com certeza, como estamos numa sociedade de mercado e na sociedade brasileira que para além da desigualdade natural do capitalismo, ela é ainda mais desigual, aqueles que buscam a política pública são exatamente aqueles que têm a menor capacidade de consumo no mercado [...] O que eu queria reforçar é que você segregar um pedaço da população e construir um governo paralelo da pobreza é a antítese da cidadania, é a negação da cidadania [...] Todas as políticas sociais devem cuidar dos brasileiros independente de quanto ganham* (Aldaíza Sposati).

*A gente tem aí uma diferença, a Aldaíza considera que não necessariamente o alvo da política é a pobreza, e aí outros como eu, eu estou falando por mim, eu considero que a pobreza é a grande vulnerabilidade, ela é a maior vulnerabilidade e que é praticamente impossível você discutir a assistência social e essa política sem discutir a questão da pobreza* (Carmelita Yazbek).

Em se tratando da ideia de que os termos serviram para ampliar a concepção de usuários, apresentamos no quadro abaixo a concepção de usuários nas duas versões da PNAS.

| Usuários da PNAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Versão preliminar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Versão final                                                                                                                                                                 |
| “Constitui o público usuário da política de Assistência Social, <b>preferencialmente cidadãos e grupos que estão fora dos mecanismos e sistemas de segurança social obtidos pela via do trabalho, do usufruto das políticas públicas</b> (saúde, educação, cultura, habitação, saneamento, esporte, entre outras) <b>e da inserção em sociabilidade sócio-familiares</b> ” (BRASIL, 2004a, p. 8). | “Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, <b>cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos</b> ” (BRASIL, 2004b, p. 33). |

**Quadro 6. Concepção de Usuários**

Fonte: PNAS (Brasil, 2004a; 2004b).

Associados à concepção de usuários, os termos risco e vulnerabilidade são utilizados como recurso para arbitragem social, isto é, ao identificar o usuário com uma dada condição – vulnerável e em risco – aponta quem são os sujeitos que devem ser assistidos pela área, como já previa Mitjavila (2002). A PNAS adota as expressões risco e vulnerabilidade na versão final como sintetizadoras de todas as situações que legitimam um cidadão a ser usuário da assistência social.

A utilidade dos termos associada à concepção de usuários, para os entrevistados tinha uma perspectiva positiva de ampliar a assistência social para além da pobreza entendida como sinônimo de renda e para além dos segmentos. De acordo com Marcia Pinheiro, a importância dos termos na política é que eles mostram que tem certas situações que atingem um público que não é da classe trabalhadora.

*Você pode estar em risco e não ser da classe trabalhadora, você pode... você pode ter outra situação. Vulnerabilidade é o quê? Próprias do ciclo de vida: crianças, o idoso, essas são próprias do ciclo de vida, essas são as situações que a gente já lidava, e aí tudo a gente regulamentou* (Márcia Pinheiro).

No entanto, embora concordem que os termos podem ter auxiliado na ampliação da concepção de usuários, Maria Carmelita Yazbek e Berenice Rojas Couto acreditam que a PNAS é destinada a uma determinada classe, tal como defende Potyara Pereira.

*Eu acho que é provável, eu diria, é provável que essa ampliação da própria concepção de quem é usuário permite que se alcancem segmentos, que ultrapassam de muito, aquela condição stricto sensu de falta de renda, de falta de acesso a bens materiais. Embora, eu considere que ainda no Brasil o grande demandatário da assistência vincula-se às classes subalternas – as pessoas empobrecidas, desempregadas* (Maria Carmelita Yazbek).

*Mas não é um sujeito qualquer que pode ter vínculos quebrados e não sei o quê mais. Essa é uma discussão que a gente faz ativamente. A política ela é destinada a uma classe. Não tem essa, ela não foi construída para todos, embora ela seja universal, é para quem dela necessita, e quem dela necessita é a classe trabalhadora pobre* (Berenice Rojas Couto).

*Então, o caráter dela [política de assistência social] é altamente universalizante, mas **ela não atende a todos** (Potyara Pereira).*

Ana Lígia Gomes também concorda que o termo contribuiu para superar o foco da assistência social na pobreza. Por outro lado, ao mirar o presente – implementação da política de assistência social – afirma que os termos risco e vulnerabilidade não conseguiram esclarecer o que compete à assistência social e quem são seus usuários, ao contrário ela, confunde o operador da Política. Por isso ela defende que a PNAS deve ser revisada, problematizando esses conceitos.

*Eles trouxeram foi uma nuvem, uma poeira. Vamos dizer, as coisas podiam estar mais claras [...] Eles servem mesmo é para a gente não entender o que você está dizendo [...] serviu para traduzir tudo, mas não traduz nada [...] Assim, você diz em vulnerabilidade social, mas se você falar pobreza as pessoas vão saber o que é. Agora que diabo é vulnerabilidade? Então, é uma palavra que está completamente despolitizada [...] Aí, eu discuto mesmo a dificuldade que as pessoas estão vivendo, as necessidades delas para mostrar essa questão. E aí eu acho que tem muita palavra difícil que não traduz, e como ela não traduz a realidade das pessoas como ela é no real, de que pobreza não é só renda, desqualifica e expropria. Porque a pessoa não tem identidade com aquela palavra [...] E aí é ruim de trabalhar. Outro dia eu estava lá no Gama [Brasília] falando esse negócio [...] e um disse “Eu acho que sei do que a senhora está falando, no nordeste a gente fala que o sujeito está lascado”. Muito melhor. Tem muito mais identidade para eles dizer que está lascado [...] De vez em quando fala em risco social, mas não sei que tradução é essa. Risco para a sociedade, não é? Os conservadores, eu acho que quando eles falam em risco social, eles estão querendo dizer que é para a sociedade mesmo. Eu acho que sim. Porque parece muito claro quando lido com algumas pessoas assim que falam da população de rua, eles estão falando isso. **Eu acho, francamente, que essas coisas deviam ser, na revisão da Política, ser melhor pensadas** (Ana Lígia Gomes)*

Ana Lígia Gomes complementa que outra implicação prática do uso dos termos é que eles também têm sido usados como forma de todas as outras áreas atribuírem diversas competências para a assistência social, eximindo-se de assumirem as responsabilidades delegadas a elas.

*Todo mundo usa nessa secretaria, na do trabalho, no governo. Agora, tudo é vulnerabilidade social, um negócio assim. Entende? E **tem manipulação política**, às vezes, eu acho. Os caras dizem “eu vim acompanhar uma...”, não estou disciplinando a vida dos carroceiros, os carroceiros dizem isso [...] Os carroceiros ficam aí, no meio do trânsito, trabalhando na rua, correndo atrás de ganhar um dinheiro para viver. Aí, tem hora que eles dizem: “os carroceiros estão em vulnerabilidade social”. E daí? Ela é despolitizada, porque ele diz... “como assim? Do que os carroceiros precisam? Quais as necessidades sociais dos carroceiros?” **Ao invés de traduzir, eu pronuncio uma palavra mágica [vulnerabilidade] e chamo o SEDEST [Secretaria responsável pela política de assistência social no Distrito Federal]** (Ana Lígia Gomes).*

Para Simone Albuquerque as inquiuições sobre o uso dos termos surgem no âmbito do CNAS, onde o CFESS e o Conselho Federal de Psicologia tem assento. O que possibilita a ela perceber que a indagação sobre a adequação do uso dos termos é um problema acadêmico. Em outras palavras, o problema não seria os termos com a concepção e utilidade que os formuladores atribuíam a eles, mas a definição do que esses termos significam no interior de uma dada teoria social.

*[...] é como se **esse fosse um problema**, é assim que os gestores veem, é como se **esse fosse um problema acadêmico**. Só que quando chega no CNAS não é assim, na CIT não tem nenhum problema. Mas, quando chega no CNAS, lá tem representante do CFESS, lá tem representante do Conselho Federal de Psicologia, lá tem a representação das entidades. Lá se os gestores não resolverem isso, **transfere o debate para o CNAS** (Simone Albuquerque).*

Para a diretora do SUAS, é preciso deixar claro que a polêmica em torno do uso dos termos é levantada especialmente no debate do Serviço Social, é uma discussão inerente à área. Embora concorde que o Serviço Social precisa se colocar diante da Política, especialmente nesses tempos de rearranjo do sistema capitalista, Simone Albuquerque frisa que se deve limitar bem o que diz respeito à profissão e o que diz respeito à política de assistência social, para que os dois não se confundam. Além disso, ela questiona o motivo pelo qual a categoria admite que o assistente social trabalhe com os termos na saúde, mas implica quando este uso é na política de assistência social. Por fim, argumentou enfaticamente que trabalhar com a expressão questão social, central para o Serviço Social, não é possível no meio político.

*Eu acho que tem questões que o Serviço Social tem se colocado. Aí estou falando do Serviço Social diante da política de assistência social, eu acho que às vezes essas coisas se complicam um pouco [...] porque o capitalismo parece uma coisa que... sei lá... parece uma praga infinita, um negócio que só prospera. Então, é importante que o serviço social se coloque, se posicione. Agora, o serviço social, ao discutir a Política de Assistência Social, aí é outra coisa. **Política é uma coisa e a profissão é outra coisa. Por que eles admitem a discussão do risco à saúde, que os assistentes sociais trabalhem lá, e não admitem o risco socioassistencial? Por que não dentro da política de assistência social? [...] Por que eu te digo isso? Você imagina o governo federal na luta de orçamento como nós temos, se os estados e municípios vão aportar recursos financeiros numa política cujo objetivo dela... estou falando colocada enquanto... enquanto documento de Política Nacional de Assistência Social, se eu coloco lá “a Política Nacional de Assistência Social o objeto dela é a questão social”. Se eu disser isso, minha querida, tem duas saídas: ou o governo manda tirar o documento de circulação – como já aconteceu algumas vezes nesse governo – ou então... entendeu? Você tem que... Eu quero dizer que uma política ela tem concretude na vida das pessoas, ela tem, pelo menos eu acredito** (Simone Albuquerque).*

Frente às colocações de Simone Albuquerque, cabe retomar a fala de Ana Lúcia Gomes. O uso dos termos traz implicações para os técnicos da ponta no momento de operacionalizar a Política e, portanto, não se resume a uma divergência acadêmica e a disputa pela hegemonia entre as diversas teorias sociais. Ao contrário de Simone Albuquerque, Ana Lúcia acredita que a expressão questão social caberia sim na PNAS.

*Então, quando estou falando que as pessoas estão em risco social e vulnerabilidade ficam aí as traduções mostrando a questão social. Essa **palavra poderia ser chamada de questão social**, poderia (Ana Lúcia Gomes).*

Quanto aos inúmeros debates que o Serviço Social vem levantando sobre o uso dos termos risco e vulnerabilidade, cabe lembrar que não há explicitação do conceito dos termos no interior da PNAS e como já mostramos existem vertentes com as quais os militantes e pesquisadores da política de assistência social no país não admitem estar associados. Aí não só a concepção capitaneada pelo Banco Mundial, mas também a dos sociólogos franceses, que

defendem a ideia de que no novo contexto em que o capitalismo é fato dado e intransponível, de que a questão social sofreu mudanças ou até deu lugar a uma nova questão social.

Por outro lado, não há sistematizações da academia sobre a questão do uso dos termos a revisão de literatura mostrou que poucos foram os autores que contemplaram o debate, ainda que sucinto, sobre os termos na PNAS. Não encontramos nenhum autor que tenha aprofundado na temática.

A ex-secretária nacional, assim como Ana Lígia Gomes, admite a possibilidade de equívoco em importar sem a devida problematização a estrutura e os conceitos da saúde para assistência social. Ela acredita que a política merece uma revisão, mas afirma que mesmo com essas limitações impostas pela falta de maturidade teórica em relação aos termos risco e vulnerabilidade o direcionamento da política de assistência social como um direito não foi prejudicado.

*Eu não acho que isso comprometeu, eu não acho que mesmo a fragilidade dos termos e toda a insegurança mesmo de orientação técnica e teórica, eu acho que não comprometeu as decisões. E a orientação em si da assistência social enquanto política pública no campo da proteção social brasileira, no campo do direito, no campo do acesso, do reconhecimento do direito do usuário (Márcia Lopes).*

Retoma-se aqui a advertência feita por Potyara: “o conceito é uma arma ideológica muito importante”. No processo decisório da Política, as decisões tomadas refletiram um dado momento político, as forças presentes que culminaram com a aprovação através da Resolução do CNAS de nº 145. Naquele momento, a avaliação indicava que a incorporação dos termos era um avanço. Entretanto, como realizamos um olhar do hoje sobre o processo, alguns entrevistados fizeram um balanço desses anos de PNAS.

*[...] só que a palavra não nos ajuda em nada, porque ela tem uma outra conotação e a gente não consegue transferir automaticamente, é por isso que hoje a gente tá fazendo a discussão não só teórica, mas a discussão de que significado isso está tendo e de que tipo de impacto está tendo na política de assistência social e em que isso tá ajudando a política a construir o seu porte, seu locus. Por isso que queremos o debate teórico, que diga o sistema é isso. Porque o que interessa é que o usuário identifique o sistema, o que acoberta o sistema e saiba se localizar nele e transitar nele. Se o assistente social, o advogado, o pedagogo que trabalha não consegue, tu imagina o usuário (Berenice Rojas Couto).*

*[...] eu acho que se a gente fosse escrever hoje, escreveria talvez outras coisas (Márcia Pinheiro).*

Com uma posição distinta, Simone Albuquerque argumenta que só a história poderá dizer se de fato as críticas à PNAS são válidas. Até porque, para ela a área do Serviço Social é ainda bastante conservadora, o que implica em dizer que talvez a resistência ao uso dos termos seja oriunda desse posicionamento de parte dessa categoria. E reafirma que não tem dúvidas sobre

os avanços que a gestão vem provocando no campo da assistência social a partir da aprovação e consolidação da PNAS.

*E, acho também, que uma questão importante na crítica ou na desconstrução da noção de risco e vulnerabilidade que nós que estamos fazendo a política temos que ter... um lado é isso, quem faz as críticas... primeiro, quero dizer que **todas as críticas são sempre muito importantes**, tem que criticar mesmo. Acho muito importante. Todas elas a gente leva muito a sério mesmo. Prestamos atenção, lemos e tal. Agora, nós também, por outro lado, temos que tomar muito cuidado porque **nossa área é muito conservadora**. Tem um viés conservador também muito forte. Então nós temos que tomar muito cuidado com isso, os documentos que escrevemos, com a direção que estamos dando, não é? Com o que a gente está, de fato, nós estamos induzindo no Brasil. Então essas duas coisas tem que está muito ponderada. Eu não sei se a gente está ponderando corretamente, **isso é a história que vai dizer**. Os seus estudos e outros que tem sido feito, enfim, a própria história que vai dizer isso. Agora, de uma coisa eu tenho certeza, estou absolutamente certa, é que a Política Nacional de Assistência Social de 2004, isso todos que criticam, aliás, partem desse princípio, introduz uma mudança fundamental na área. Isto sem dúvidas, só comparar, ler. Não tenho dúvida disso, de que **estamos provocando mudanças, mudanças muito importantes na área da assistência social e da seguridade social brasileira**. Agora, temos que tomar cuidado, tem que ter muita responsabilidade (Simone Albuquerque).*

Em primeiro lugar a extensa citação de Simone mostra o lugar da crítica – que pode construir ou desconstruir processo. E segundo, de que a PNAS trouxe mudanças, a PNAS existe, os serviços foram reorganizados, a concepção de usuários foi ampliada.

É oportuno apresentar a lembrança de Márcia Lopes e de Maria Luiza Rizzotti, durante a entrevista, dos ensinamentos de Maria Carmelita Yazbek. Esta chamava a atenção para o **risco em usar termos e expressões novas, sobre os quais não se tem clareza, e reafirmar paradigmas conservadores com os quais se deseja romper**. O que acreditamos que vem ocorrendo no caso dos termos risco e vulnerabilidade.

Apesar de Simone Albuquerque acreditar que existe a possibilidade de o debate resultar do conservadorismo presente no campo do Serviço Social, ela não descarta uma possível revisão da Política, chamada por aqueles que desde a época da formulação vem questionando sobre o uso dos termos risco e vulnerabilidade na PNAS.

*Agora, nada impede... esses dias atrás mesmo, nós fizemos uma reunião com esse grupo [que defendem a revisão da PNAS], e eles vivem querendo mudar o texto da política nacional (Simone Albuquerque).*

Diante desse impasse, revisar ou não a Política, Maria Luiza Rizzotti argumenta que ela ainda acredita na possibilidade de se trabalhar com os termos risco e vulnerabilidade na política de assistência social. Como ela acredita que não é no texto da PNAS que esse debate sobre os termos será resolvido, ela argumenta que é preciso uma aproximação da academia com os fenômenos apontados como de risco e vulnerabilidade e com os próprios termos com vistas a problematiza-los e atribuir sentido a eles. Posição compartilhada por Aldaíza Sposati.

*Tem uma outra importância que é exatamente o que eu acabei de dizer, **em que medida nós vamos nos aprimorar, do ponto de vista da formação do profissional.** Quantos são os cursos no Brasil que hoje pegam estes termos que você está aqui estudando e diz assim: “vamos estudar risco, vamos discutir risco”, “que autor discute risco?”, “Vamos, é... vamos estudar vulnerabilidade”, “Quais são as várias linhas e leituras de vulnerabilidade, quais são os indicadores de vulnerabilidade?”, “Vamos, inclusive treinar os profissionais a identificar vulnerabilidade e os seus agravos” [...] acho que um ponto é a academia se aprimorar, o outro ponto, que seria o terceiro, é que o aprimoramento da academia deveria vir exatamente das experiências de quem se debate com o tema no dia-a-dia. Nós deveríamos trazer para dentro da academia essa discussão de que, bom, tudo bem, lá no CRAS qual é o indicador que o assistente social usa e a prefeitura orienta para pontuar ou classificar vulnerabilidade e risco. E qual é, em que medida, que ações são efetivas para que transforme a trajetória de vulnerabilidade para perda de direitos. E risco, e quais são as ações que a gente indicaria? Então, na medida em que os centros de pesquisa e academia trouxeram o diálogo para dentro, talvez nós tenhamos mais condições de fazer trabalhos que construam essa discussão e que formem novos profissionais. Então, eu ainda acho que a apropriação do termo ela é válida, mas, ela necessita de aprofundamento, sem dúvida (Maria Luiza Rizzotti).*

*Eu diria que o avanço da política depende muito de nós aprofundarmos ainda muita coisa (Aldaíza Sposati).*

De toda maneira, uma coisa é clara: tanto para nós quanto para aqueles que formularam a PNAS, independente do uso dos termos risco e vulnerabilidade, a Política Nacional de Assistência Social não atenderá somente a classe trabalhadora. Como qualquer política social ela é contraditória, estende direitos para a classe trabalhadora ao mesmo tempo em que garante o consenso para manutenção e desenvolvimento do capital, como explicita Simone Albuquerque.

*Nós estamos aqui fazendo uma **reforma de Estado**, nós não estamos aqui fazendo uma revolução. Às vezes eu falo com você que foi uma revolução clara, mas eu sei que foi uma **reforminha de dentro de um Estado**. E sei que **o que estou fazendo atende ao capital e ao trabalho, ao mesmo tempo**. É uma política social. Vai amenizar para o capital, mas vai garantir direitos. Então, eu tenho noção. O grupo dirigente sabe muito bem disso. Nós temos muita noção. E fazemos questão de prestar atenção se a gente está se aliando de fato à luta dos trabalhadores. Tem que ficar atento. Você pode atender um e outro, mas pode está se aliando mais com um lado que com outro. Então, tem que ficar ligado o tempo todo (Simone Albuquerque).*

Assim, Albuquerque nos faz trilhar o caminho de volta: entender risco e vulnerabilidade podem ao mesmo tempo mascarar ou desvelar a condição vivida pela classe trabalhadora em tempos de rearticulação das classes dominantes para a retomada do crescimento do capital.

#### 4. Considerações finais

*“E quem acredita em alguma coisa sempre acaba levando na cabeça.” (Monteiro Lobato)*

É chegada a hora de finalizar este estudo. Como estudo exploratório não tínhamos aqui a intenção de dar respostas, mas apenas nos aproximar de um tema que tem sido tão caro para assistência social e ao mesmo tempo evitado pelos estudiosos e pesquisadores, em função das polêmicas infundáveis.

Nosso questionamento inicial foi como os termos risco e vulnerabilidade foram introduzidos na Política Nacional de Assistência Social de 2004. Antes de responder a essa questão é preciso lembrar que a primeira indicação desse estudo foi o complexo processo de elaboração da Política, ao longo dos anos, ora em um contexto favorável à sua construção como um direito, tal como houve na década de 1980, ora em um contexto desfavorável, como no decorrer das últimas duas décadas, momento marcado pela vitória do neoliberalismo. As entrevistas indicaram o embate entre o que o grupo defensor da Assistência Social desejava e o que o processo político possibilitou.

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. Ainda em relação à incorporação por parte do SUAS desses termos, cabe lembrar que tinha-se uma perspectiva de que o SUS era um sistema estruturado, algo que o SUS ainda não é – ele se configura como um sistema ainda em construção e com grandes desafios.

A justificação 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 o significado deles. Risco e vulnerabilidade não são categorias estanques, como disse Aldaíza Sposati. Complementamos: eles podem ter diferentes significados, a depender do mirante de análise que se adota.

Ainda que os termos possam ter diversos significados, ficou claro que para os formuladores eles não são sinônimos de pobreza. Para alguns poderiam ser traduzidos por questão social,

como apontou Aldaíza Sposati, Ana Lígia Gomes e a própria Simone Albuquerque, embora esta tenha explicitado a impossibilidade no âmbito da gestão em se utilizar a expressão.

Chegamos ao núcleo do que buscávamos: o debate sobre como a pobreza é tratada. Os organismos internacionais, ao redefinirem o conceito da palavra pobreza, não mais fundamentado somente no critério de renda e redistribuição, mas também e, principalmente, **na ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco** indicam que não há espaço ou razão para estranhar a estrutura desigual da sociedade capitalista, basta criar estratégias que fortaleçam as capacidades individuais das pessoas. Ideia com a qual não comungamos.

Em função do tempo, os responsáveis pela redação da PNAS evitaram a discussão sobre os termos naquele momento. E isso é contraditório. Não discutir, não eliminava a certeza de muitos de que era necessário fazê-lo. Simplesmente optou-se por adiar o debate. O que importava naquele momento era garantir a elaboração e aprovação da PNAS e que essa ampliasse seu foco – não mais na pobreza, mas em parâmetros que possibilitassem o acesso a essa política a “quem dela necessitasse”. Adiado o debate, este vem sendo travado desde 2010 entre aqueles que se dedicam à revisão da NOB/SUAS, como relatou Simone Albuquerque. Os próprios participantes do grupo que formulou a Política indicaram que hoje talvez escolhessem outras palavras, ou que hoje é preciso repensar essas categorias.

Assim, os termos podem ou não escamotear que as manifestações ditas de risco e vulnerabilidade como resultantes da exploração do capital sobre o trabalho, fundante do sistema capitalista. A depender do mirante de análise do qual parte aquele que interpreta a PNAS. E como vimos, os mirantes são muitos, em sua maioria conservadores – teóricos da Sociedade de Risco, Rosanvallon, Amartya Sen –, mas há também os seguidores de Castel e também Francisco de Oliveira, este fundamentado no pensamento da esquerda marxista. Definir qual é o mirante que perpassa a política de assistência não foi possível aqui, será necessário mais que dois anos.

Entretanto, chegamos ao fim com uma certeza: a inclusão dos termos não expressa o desejo (ou força) de um sujeito, mas evidencia a vitória de uma perspectiva que, no momento presente, é limitante e limitada para a PNAS. O pensamento conservador está em vantagem, é preciso aprofundar com urgência nesse tema para contrapor a essa corrente que retoma com nova roupagem velhas ideias – culpabilização do indivíduo, redução da questão social à

extrema pobreza, desresponsabilização do Estado para com as mazelas provocadas pelo sistema.

Por outro lado, não podemos esquecer que a PNAS, ainda que com essas limitações, é uma conquista e que muito se avançou no campo da Assistência Social a partir dela. A política de assistência social foi regulamentada, e mais que isso, vem se fazendo presente, como afirmou Márcia Pinheiro. Como nos disse Simone Albuquerque é preciso se atentar sobre a qual classe está se aliando - se ao capital ou se ao trabalho -, pois como dizem Marques e Mendes (2007) servir igualmente ao capital e ao trabalho não é uma equação possível.

Acreditamos que, como dissemos no início, risco e vulnerabilidade devem, no interior da PNAS desvelar a condição vivida pela classe trabalhadora em tempos de rearticulação das classes dominantes para a retomada do crescimento do capital.

## 5. Referências

ANDRADE, R. P. de. A construção do conceito de incerteza: uma comparação das contribuições de Knight, Keynes, Shackle e Davidson. *Nova Economia*. Vol. 21, n. 2, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512011000200001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512011000200001&script=sci_arttext)>. Acesso em: jan. 2012.

BANCO MUNDIAL. *Comunicado à imprensa N. 2001/042/S*, Washington, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Combate à Pobreza no Brasil*: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana. Relatório N. 20475 –BR, 2001.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEHRING, E. R. *Brasil em Contra-Reforma*: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Política Social no contexto da crise capitalista. In. CFESS/ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: <[http://xa.yimg.com/kq/groups/15556754/294779267/name/Texto\\_6\\_-\\_Politica\\_Social\\_no\\_Contexto\\_de\\_Crise\\_Capitalista\[1\].pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/15556754/294779267/name/Texto_6_-_Politica_Social_no_Contexto_de_Crise_Capitalista[1].pdf)>. Acesso em: mar. 2012.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BOITO JR., Armando. A Política Neoliberal no Brasil. In. \_\_\_\_\_. *Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.

BOSCHETTI, I. Condição (não) salarial, seguridade social e exclusão. *Revista Ser Social*, Brasília, v.1, n.3, jul-dez, 1998. p. 83-118. Disponível em: <[http://www.red.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/200/2262](http://www.red.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/200/2262)>. Acesso em: jun. 2011.

\_\_\_\_\_. *Assistência social no Brasil*: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

\_\_\_\_\_. *Seguridade social e Trabalho*: paradoxos na construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: jul. 2010.

BRASIL. *Programa Comunidade Solidária*. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/comuni.htm>>. Acesso em: fev. 2011.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.

\_\_\_\_\_. *Fome Zero*. Presidência da República Federativa do Brasil. 200-a. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: fev. 2011.

\_\_\_\_\_. *Bolsa Família*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 200-b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: fev. 2011.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social* (versão preliminar). Brasília: MDS, 2004a. Disponível em: < [http://portal.cnm.org.br/sites/5700/5770/download/pnas\\_v1\\_25062004.pdf](http://portal.cnm.org.br/sites/5700/5770/download/pnas_v1_25062004.pdf)> Acesso em: dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social* (versão preliminar), Brasília: MDS, 2004<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Assistência Social* (versão oficial), Brasília: MDS, 2004b.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília: MDS, 2007.

CHESNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. *Revista Outubro*, n. 5. São Paulo: Instituto de Estudo Socialistas, 2001. Disponível em: [http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5\\_02.pdf](http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf). Acesso em: abr. 2011

COHN, A.; ELIAS, P. E. M. (orgs.). *Saúde no Brasil: políticas e organização dos serviços*. São Paulo: Cortez/Cedec, 1998.

COHN, A. O SUS e o direito à saúde: universalização e focalização nas políticas de saúde. In: Lima et al (Org.). *Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

CNAS. Atas/ Relatórios finais/Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social 1995, 1997, 1999 e 2003. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>. Acesso em: fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Atas das reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/reunioes-do-cnas/reunioes-ordinarias/atas/atas-de-2004/atas-de-2004/>>. Acesso em: fev. 2011.

COUTO, B. R. O direito social, a Constituição de 1988 e a seguridade social: do texto constitucional à garantia da assistência social. In \_\_\_\_\_. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p.139-182.

\_\_\_\_\_. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: BRASIL; UNESCO. *Concepções e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In. COUTO et al. (org.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

COUTO, B. R. et al. *Proteção social e seguridade social: a constituição de sistemas de atendimento as necessidades sociais*. Mimeo, 2010.

DRAIBE, Sônia. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. Revista da USP, São Paulo, n. 17, 1993. Disponível em: < <http://www.usp.br/revistausp/17/07-sonia.pdf>>. Acesso em: jan. 2012.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista Katálysis*, Florianópolis, p. 24-34, jan./jun., 2007, v. 10, n. 1, 2007.

ENGELS, F. Sobre o papel do trabalho na transformação do macaco em homem. In. ANTUNES, R. (Org.). *A dialética do trabalho*. São Paulo: Expressão Popular, 2004. p. 11-28.

FERNANDES, F. Padrões de dominação externa na América Latina. In. BARSOTTI, P. D.; PÉRICAS, L. B. (org.). *América Latina, história, ideia e revolução*. São Paulo: Xamã, 1999.

FREITAS, R. C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Katálysis*, Florianópolis, p. 65-74, jan./jun., 2007, v. 10, n. 1, 2007.

FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 17-41.

GOMES, M. G. C.; ABREU, M.H. E. Caminhos da gestão da Assistência Social como Política Pública: da desregulamentação ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). In: GARCIA, M. L. T.; COUTO, B. R.; MARQUES, R. M. *Proteção social no Brasil e em Cuba*. EDIPUCRS [no prelo].

GUIVANT, J. S. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da na teoria social. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas*. n.46, 1998. p. 3-38.

IAMAMOTO, M. V. O novo ecletismo na política social brasileira: entre o “risco social” e a luta por direitos. In. Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 12., 2010, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2010, não paginado.

JERÓNIMO, H. M. A peritagem científica perante o risco e as incertezas. *Análise Social*, v. XLI (181), 2006, 1143-1165. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/aso/n181/n181a10.pdf>>. Acesso em: dez. 2011.

KRÄTKE, M. Nove respostas preliminares para nove perguntas difíceis. *Revista Crítica Marxista*, n. 26, 2008, p. 65-90.

MANDEL, E. *Teoria marxista do Estado*. Lisboa: Antídoto, 1977.

MARANDOLA Jr. E.; HOGAN, D. J. As dimensões da vulnerabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 1, 2006. P.33-43.

MARQUES, R. M. *A Proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Bial, 1997.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Revista Katálisis*, Florianópolis, p. 15-23, jan./jun., v. 10, n. 1, 2007.

MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. Livro 1, volume 2. 23. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. Livro 3, volume 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MAURIEL, A. P. O. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. 2008.351f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

MAY, T. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3. ed., Porto Alegre: Artmed, 2004.

MINAYO, M. C. O desafio da pesquisa social. In. \_\_\_\_\_ (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2007a, p. 9-30.

\_\_\_\_\_. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In. \_\_\_\_\_ (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2007b. p. 61-78.

MITJAVILA, M. O risco como recurso para a arbitragem social. *Tempo social*, São Paulo, não paginada, out., vol.14 n.2, 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702002000200007&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702002000200007&lng=en)>. Acesso em: jan. 2012.

MOTA, A. E. As propostas dos organismos internacionais. In. \_\_\_\_\_. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2008. p. 201-209.

MOTA, A. E.. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In. \_\_\_\_\_ (org.). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. 4. ed. São Paulo, Cortez, 2010. p. 133-143.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. *Temporalis*. Ano II, n. 03. Brasília: ABEPSS, 2001. p. 41-49.

NETTO, J. P. A questão social na América Latina. *Temporalis*, n. 18, jul-dez. Brasília: ABEPSS, 2009, p. 215-234.

NOGUEIRA, A. M. Mudanças na CLT: problemas históricos e dilemas atuais do novo sindicalismo. Porto Alegre: UFRGS, 200-. Disponível em: <<http://www.ea.ufrgs.br/graduacao/disciplinas/adm01156/MUDAN%E2%82%ACASCLT.pdf>>. Acesso em: jul. 2010.

PAULANI, L. *Capitalismo financeiro e estado de emergência econômico no Brasil: o abandono da perspectiva do desenvolvimento*. X Jornadas de Economia Crítica, 2006, Barcelona, Espanha, 2006.

PEREIRA, P. A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. A Política de Assistência Social no Brasil: avanços e retrocessos. *Cadernos do CEAM* 11 Conflitos de Interesses e a Regulamentação da Política de Assistência Social, ano III, nº11 – out. NEPPPOS/UNB, 2002

\_\_\_\_\_. A Assistência Social prevista na Constituição Federal de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. *SER Social*, Brasília, v.1, n.1, 2008.

\_\_\_\_\_. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2009.

PINHEIRO, M. M. B. Diretrizes do SUAS elaboradas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XXV, nº 78, p. 180-187, 2004.

\_\_\_\_\_. *O CNAS: entre o interesse público e o privado*. 2008.130f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp078078.pdf>>. Acesso em: jul. 2011.

QUIVY, R.; COMPENHOUDT, L. V. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradativa, 2008

RIBEIRO, D. Las clases dominantes. In.\_\_\_\_\_. *El dilema de America Latina: estructuras de poder y fuerzas insurgentes*. México: Siglo XXI, 1978.

MATHIAS, G.; SALAMA, P. *O Estado Super-Desenvolvido: das metrópoles ao Terceiro mundo*. São Paulo: Brasiliense, 1983, p.13-43.

SAMARA, E. de M.;TUPY, I. S. S. T. *História e documento e metodologia de pesquisa*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

SILVA, L. I. L. da. Carta ao povo brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>>. Acesso em: abr. 2011.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

SORJ, B.; MARTUCCELLI, D. O desafio latino-americano: coesão social e democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XXII, n. 68, 2001, p. 54-82.

\_\_\_\_\_. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social/SUAS. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XXV, n.78, 2004, p. 171-187.

\_\_\_\_\_. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano XXVII, n.87, 2006, p. 96-131.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS; UNESCO. *Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/UNESCO, 2009. p. 13-55.

STEIN, R. *As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?* 2005. 414f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

TELLES, V. da S. Pobreza e Cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. *Caderno CRH*. Salvador, n. 19, 8-21, jul/dez 1993.

THOMPSON, P. *A voz do passado: história oral*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

TOUSSAINT, E. *A Bolsa ou a vida*. A dívida externa no Terceiro Mundo: As finanças contra os povos. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

YAZBEK, M. C. Estado e políticas sociais. *Revista Praia Vermelha*, 2009. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermelha/article/viewPDFInterstitial/39/24>>. Acesso em: abr. 2011.

YAZBEK, M. C. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.18, n°2, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200011&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200011&script=sci_arttext)>. Acesso em: abr. 2011. Doi: 10.1590/S0102-88392004000200011

## **APÊNDICES**

## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRURADA**

1. Qual é a sua trajetória no campo da assistência social e qual foi sua participação no processo de discussão e formulação da PNAS?
2. Como se deu o processo de formulação da PNAS?
3. Como e por que os termos risco e vulnerabilidade foram inseridos na PNAS?
4. No processo de formulação, a inclusão destes termos foi problematizado? Como? Por quais grupos?
5. Na versão preliminar da PNAS /2004 o texto indica a compreensão de risco em uma dimensão subjetiva, “na qual os indivíduos contrabalançam as condições de vulnerabilidade e as suas possibilidade e capacidades de enfrentá-las”. Na minuta da PNAS/2010 enfatiza-se a compreensão do termo em uma dimensão objetivista “[...] está necessariamente associada à pré-definição de um evento.”. Qual sua posição sobre isso?
6. Como especialista na área qual a contribuição que estes termos trouxeram à PNAS?
7. Das entrevistas que fiz até o presente, uma afirmou que os termos risco e vulnerabilidade foram carregados da saúde. A outra entrevistada afirmou que os conceitos foram incorporados das linhas gerais defendidas pelo BM. E qual a sua posição?

## APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa *a priori* intitulada “Do SUS para o SUAS: a utilização de conceitos tradicionais da saúde na Política de Assistência Social”, cujo objetivo é analisar como se deu a incorporação dos conceitos *risco* e *vulnerabilidade*, tradicionalmente utilizados na área de saúde, na Política Nacional de Assistência Social.

Por intermédio deste termo são-lhes garantidos os seguintes direitos:

- Solicitar a qualquer tempo, mais esclarecimentos sobre esta pesquisa;
- Ampla possibilidade de negar-se a responder quaisquer questionamentos;
- Recusar-se a dar qualquer informação que considere constrangedora e/ou prejudicial à sua integridade física, moral e social;
- Solicitar que determinadas falas ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido;
- Desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

“Declaro estar ciente das informações constantes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e dou meu consentimento para participar desta pesquisa, bem como autorizo minha identificação – nome, cargo ocupado à época da formulação da PNAS e instituição que represento. Poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre esta pesquisa, recusar a dar informações que julgue prejudiciais à minha pessoa, solicitar a não inclusão em documentos de quaisquer informações que já tenha fornecido e desistir, a qualquer momento, de participar da pesquisa. Fico ciente que uma cópia deste termo ficará arquivada com a pesquisadora, da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), responsável por esta pesquisa.”

---

Assinatura do participante

---

Assinatura da pesquisadora

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

## **ANEXOS**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DO  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE

Vitória-ES, 05 de julho de 2011.

De: Prof. Dr. Adauto Emmerich Oliveira  
Coordenador do Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde

Para: Prof. (a) Maria Lúcia Teixeira Garcia  
Pesquisador (a) Responsável pelo Projeto de Pesquisa nº. **026/11** intitulado  
**“Risco e Vulnerabilidade na Política de Assistência Social”**

Senhor (a) Pesquisador (a),

Informamos a Vossa Senhoria, que o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Espírito Santo, após analisar o Projeto de Pesquisa nº. **026/11** intitulado **“Risco e Vulnerabilidade na Política de Assistência Social”** e o **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**, cumprindo os procedimentos internos desta Instituição, bem como as exigências das Resoluções 196 de 10.10.96, 251 de 07.08.97 e 292 de 08.07.99, **APROVOU** o referido projeto, em Reunião Ordinária realizada em 29 de junho de 2011.

Lembramos que, cabe ao pesquisador responsável elaborar e apresentar os relatórios parciais e finais de acordo com a resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 196 de 10/10/96, inciso IX.2. letra “c”.

Atenciosamente,

*Adauto Emmerich Oliveira*  
Coordenador do  
Comitê de Ética em Pesquisa  
CEP/UFES