UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - POSGRAP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – PROSS

ANA PAULA DO NASCIMENTO SANTOS

OS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: TENDÊNCIAS DO DEBATE TEÓRICO CRÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL

SÃO CRISTÓVÃO/SE
2023

ANA PAULA DO NASCIMENTO SANTOS

OS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: TEDÊNCIAS DO DEBATE TEÓRICO CRÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PROSS), da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como exigência para a obtenção do título de Mestra em Serviço Social.
Área de Concentração: Serviço Social e Política Social.
Linha de Pesquisa: Políticas Sociais, Movimentos Sociais e Serviço Social.
Orientadora: Prof.ª Dr.ª Carla Alessandra da Silva Nunes.

SÃO CRISTÓVÃO/SE
2023

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

S237c

Santos, Ana Paula do Nascimento
Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na política de Assistência Social : tendências do debate teórico crítico do Serviço Social / Ana Paula do Nascimento Santos ; orientadora Carla Alessandra da Silva Nunes – São Cristóvão, SE, 2023.
146 f.

Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, 2023.

1. Serviço social. 2. Ideologia. 3. Assistência social. 4. Liberalismo. 5. Participação social. 6. Política social. I. Nunes, Carla Alessandra da Silva, orient. II. Título.

CDU 364-47

ANA PAULA DO NASCIMENTO SANTOS

OS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: TEDÊNCIAS DO DEBATE TEÓRICO CRÍTICO DO SERVIÇO SOCIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PROSS), da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como exigência para a obtenção do título de Mestra em Serviço Social.
Área de Concentração: Serviço Social e Política Social.
Linha de Pesquisa: Políticas Sociais, Movimentos Sociais e Serviço Social.

Aprovação, em: 22 de dezembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.ª Dr.ª Carla Alessandra da Silva Nunes (Orientadora)
Departamento de Serviço Social - Universidade Federal de Sergipe

Prof. Dr. Paulo Roberto Felix dos Santos (Examinador Interno)
Departamento de Serviço Social - Universidade Federal de Sergipe

Prof. Dr. Everton Melo da Silva (Examinador Externo)
Departamento de Serviço Social – Universidade Federal de Alagoas

Prof.ª Dr.ª Josiane Soares Santos (Examinadora Externa - Suplente)
Departamento de Serviço Social - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus. Só Ele sabe o desafio que foi o processo de formação, fazendo com que eu me mantivesse firme diante das adversidades, dando o amparo e a força necessária para continuar.

Nessa vertente, gratidão à minha mãe, Damiana Batista do Nascimento, e ao meu pai, Edson dos Santos, que são os meus exemplos de força e de fé. Outrossim, gratulo, de forma especial, a minha irmã, Ana Carla do Nascimento Santos. Não poderia deixar, também, de agradecer ao meu noivo, por sua paciência, por seu apoio e por seu companheirismo e a toda minha família, uma vez que sempre foi meu refúgio nos momentos de cansaço quando precisava de aconchego e de força.

Gratulo a minha orientadora, Carla Alessandra da Silva Nunes, uma professora extremamente encantadora, que exala um carisma e uma doçura incomparáveis, mostrando o melhor caminho a ser seguido, com palavras positivas para continuar e aprofundar o desenvolvimento dessa pesquisa. Muito obrigada pelo privilégio de tê-la como orientadora, gratidão eterna pelo companheirismo, diálogos produtivos e partilha intelectual, suportes de extrema importância para a conclusão desse trabalho.

Agradeço a minha turma, 2021.2, a minha colega, Adriana Carla, companheira de estágio, pois dividiu comigo todos os anseios e os aprendizados oriundos dessa fase. Nesse sentido, gratulo o Supervisor de Estágio de Docência, Rafael João Mendonça de Albuquerque, visto que não mediu esforços para nos tornar parte e protagonistas do processo de ensino-aprendizagem, com partilhas enriquecedoras com toda a turma.

Nesse contexto, gratidão aos (as) professores (as) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFS e a Secretaria do Departamento de Serviço Social, representada por Walter Luís Araújo dos Santos, sempre muito solicito, com uma dedicação profissional singular, sempre à disposição para solucionar as dúvidas.

Gratulo os professores Paulo Roberto Felix dos Santos e Everton Melo da Silva e a professora Josiane Soares Santos pela gentileza e pela disponibilidade de terem aceitado o convite para compor a banca de defesa dessa dissertação.

E, por fim, agradeço ao CNPq, que me concedeu o apoio financeiro sem o qual não seria possível a dedicação exclusiva ao Mestrado.

Toda a conversa sobre "imparcialidade" e "justiça" como base da "igualdade" coloca o carro na frente dos bois mesmo quando seja sincera, e não uma camuflagem cínica para a negação das mais elementares condições de igualdade. A definição das questões em jogo em termos de "igualdade de oportunidades" está nas mãos dos que anseiam por evitar qualquer mudança nas relações de poder prevalecentes e nas correspondentes hierarquias estruturalmente impostas, oferecendo a promessa irrealizável de "oportunidade igual" diante dos críticos da desigualdade social como a cenoura inalcançável na frente do burro. A promessa de "imparcialidade" e "justiça" em um mundo dominado pelo capital só pode ser o álibi mistificador para a permanência da desigualdade substantiva.

István Mészáros, Para além do capital[1]

[1] Mészáros (2011, p. 305).

RESUMO

Esse trabalho tem como objeto de estudo as concepções ideológicas de risco e de vulnerabilidade social. O objetivo central foi analisar a produção crítica do Serviço Social sobre os rebatimentos dos conceitos de risco e de vulnerabilidade social no campo da Assistência Social. Para atingir o objetivo central, buscamos compreender os fundamentos da ideologia social-liberal e dos conceitos risco social e vulnerabilidade social, apreender a Assistência Social no Brasil e as implicações do receituário social-liberal na sua configuração atual, bem como sistematizar a crítica que o Serviço Social vem realizando sobre a incorporação dos conceitos risco e vulnerabilidade no campo da Assistência Social. Trata-se de uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, desenvolvida por meio da pesquisa bibliográfica de análise do "estado da arte" de produções acadêmicas referentes ao objeto de estudo. As principais fontes são teses e dissertações disponibilizadas na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) referentes aos últimos dez anos (2012-2022). Os dados foram analisados à luz do método de abordagem materialista histórico-dialético, por compreender que possibilita a apreensão da realidade com base na categoria totalidade, caracterizando-a de maneira histórico-crítica. A análise da literatura do Serviço Social apresenta que é comum para todos os pesquisadores o entendimento que a Política Nacional de Assistência Social é uma grande conquista no campo das políticas sociais, contudo não se pode descartar as contradições que desafiam a sua perspectiva como direito social num contexto de crise estrutural do capital. Dessa forma, a influência de autores alinhados com os preceitos teóricos adotados pelos organismos internacionais e pela ideologia social-liberal resulta em consequências nocivas à Assistência Social, visto que passa a ter o caráter de gestão de risco social. É possível apontar que os conceitos de risco e de vulnerabilidade social foram incorporados no marco regulatório da política de assistência social brasileira, numa perspectiva ideológica que oculta e vela as determinações da pobreza, das desigualdades sociais, exigindo, assim, por parte do Serviço Social, um consistente debate teórico que oriente a disputa política da Assistência Social em consonância com o Projeto Ético-Político da Profissão.

Palavras-chave: Assistência Social. Ideologia. Risco Social. Social-Liberalismo. Serviço Social. Vulnerabilidade Social.

ABSTRACT

This work has as its object of study the ideological conceptions of risk and social vulnerability. The central objective was to analyze the critical production of Social Work on the implications of the concepts of risk and social vulnerability in the field of Social Assistance. To achieve the central objective, we seek to understand the foundations of social-liberal ideology and the concepts of social risk and social vulnerability, understand Social Assistance in Brazil and the implications of the social-liberal prescription in its current configuration, as well as systematize the criticism that the Social Service has been working on the incorporation of the concepts of risk and vulnerability in the field of Social Assistance. This is an exploratory research, of a qualitative nature, developed through bibliographical research analyzing the "state of the art" of academic productions relating to the object of study. The main sources are theses and dissertations available in the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations (BDTD) for the last ten years (2012-2022). The data were analyzed in light of the historical-dialectical materialist approach method, as it is understood that it allows the apprehension of reality based on the category of totality, characterizing it in a historical-critical way. The analysis of Social Service literature shows that it is common for all researchers to understand that the National Social Assistance Policy is a great achievement in the field of social policies, however, the contradictions that challenge its perspective as a social right in a context of structural capital crisis. In this way, the influence of authors aligned with the theoretical precepts adopted by international organizations and social-liberal ideology results in harmful consequences for Social Assistance, as it now has the character of social risk management. It is possible to point out that the concepts of risk and social vulnerability were incorporated into the regulatory framework of Brazilian social assistance policy, in an ideological perspective that hides and veils the determinations of poverty and social inequalities, thus demanding, on the part of Social Service, a consistent theoretical debate that guides the political dispute of Social Assistance in line with the Ethical-Political Project of the Profession.

Keywords: Social Assistance. Ideology. Social Risk. Social-Liberalism. Social service. Social vulnerability.

LISTA DE ABREVIAÇÕES E SIGLAS

ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BPC – Benefício da Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único do Governo Federal

CF – Constituição Federal

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COVID-19 – Corona Vírus Disease (Doença do Coronavírus)

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico

ENESSO – Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

Fundação SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos

GTP – Grupo Temático de Pesquisa

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MPC – Modo de Produção Capitalista

NOB – Norma Operacional Básica

NOB SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SE – Sergipe

SEMAS – Gestora da Secretaria Municipal de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

UFS – Universidade Federal de Sergipe

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 12

CAPÍTULO 1 – CAPITALISMO EM CRISE E IDEOLOGIA SOCIAL-LIBERAL: fundamentos das concepções de risco e vulnerabilidade social 25

1.1 Contextualização da Crise no Capitalismo Contemporâneo 25

1.2 O Social-liberalismo como Ideologia do Capital em Crise 35

1.2.1 Emergência e tendência do Social-Liberalismo 38

1.3 As concepções de risco e vulnerabilidade social no contexto da ideologia social-liberal 45

1.3.1 A crítica do Serviço Social à concepção de risco social em Rosanvallon 46

1.3.2 A crítica do Serviço Social às concepções de risco e vulnerabilidade social em Anthony Giddens e Ulrich Beck 53

1.3.3 A crítica do Serviço Social à concepção de vulnerabilidade social em Robert Castel ... 66

CAPÍTULO 2 – A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS IMPLICAÇÕES DO RECEITUÁRIO SOCIAL-LIBERAL NA SUA CONFIGURAÇÃO ATUAL **77**

2.1 As particularidades da "questão social" na formação social brasileira 79

2.2 A Política de Assistência Social Brasileira 93

2.3 A crítica do Serviço Social à entrada da teoria do risco e vulnerabilidade social na Assistência Social brasileira. 100

2.3.1 Assistências Social: proteção social ou gestão de risco social? 101

2.4 Implicações Ético-Políticas dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Assistência Social 119

2.4.1 A incorporação das formulações de risco e vulnerabilidade na Política de Assistência Social e os desafios para o Serviço Social 119

CONSIDERAÇÕES FINAIS 137

REFERÊNCIAS 140

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ESTUDO 146

INTRODUÇÃO

O patrimônio intelectual e político construído pelo Serviço Social tem no seu núcleo central o reconhecimento da centralidade do trabalho como fundante do ser social e a compreensão da sua historicidade a partir das lutas das classes sociais. Da crítica marxiana ao modo como o trabalho é desenvolvido no modo de produção capitalista, sua lógica de acumulação extraiu os elementos fundantes da profissão. Especificamente no campo da política social, os estudos avançam desde os anos 1980, com maior ênfase a partir dos anos 1990, sobre seus fundamentos nos marcos da sociedade capitalista, com o aporte teórico da crítica da economia política (Behring, 2016).

Há o reconhecimento do vínculo estrutural entre a profissão e as políticas sociais enquanto formas de intervenção do Estado sobre as expressões da "questão social"[2]. As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos, e, até mesmo, respostas e formas de enfrentamento, em geral setorializadas e fragmentadas, às expressões multifacetadas da "questão social" no capitalismo, considerando que seus fundamentos se encontram nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. Para Iamamoto (1999, p. 27), a "questão social" é apreendida no contexto da sociedade capitalista madura, enquanto um conjunto das expressões, "[...] que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade".

A política social se reveste de um caráter contraditório, pois, ao mesmo tempo em que atende aos interesses do capital, atende também às necessidades da classe trabalhadora. Portanto, a sua expansão é marcada pela luta dos trabalhadores na perspectiva da conquista e da consolidação dos direitos sociais (Mioto; Nogueira, 2013).

Considerando o processo histórico social na contemporaneidade, os debates no campo da política social problematizam as determinações da crise do capital, as mudanças no mundo

[2] O termo "questão social" está sendo utilizado entre aspas por não representar algo concreto, isto é, não existe em si mesmo, manifestando-se apenas nas suas mais variadas expressões oriundas das desigualdades geradas pelo sistema capitalista. Assim, Santos (2012, p.27) afirma, "[...] as aspas também foram adotadas como 'solução' para o fato da 'questão social' não poder ser alçada ao estatuto de uma categoria no sentido marxiano como 'forma de ser, determinação da existência'. O que quero dizer com isso é que a 'questão social' em si, a partir dessa acepção, não existe na realidade, e, assim sendo, deve ser entendida como um conceito – cuja natureza é reflexiva, intelectiva – e não como categoria. As categorias, para serem consideradas como tais, devem antes existir na realidade para que seja possível a sua abstração no âmbito do pensamento. Isto significa dizer que o que tem existência real não é a 'questão social' e sim suas expressões, determinadas pela desigualdade fundamental do modo de produção capitalista[...]".

do trabalho, a ideologia neoliberal e as contrarreformas do Estado brasileiro. As lutas de classes impõem sobre o agravamento da "questão social" o surgimento de novas expressões e novas configurações das políticas sociais. Nessa perspectiva, o estudo da política social implica em considerar múltiplas determinações, como esclarece Behring e Boschetti (2016, p. 43):

> Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Dito de outra forma, relaciona as políticas sociais às determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada configuração ao capitalismo e às políticas sociais, assumindo, assim, um caráter histórico-estrutural. Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam.

A política social responde à dinâmica contemporânea da mundialização do capital. É determinada pela ofensiva do capital contra o trabalho, pela captura do fundo público pelo capital financeiro, pela hegemonia neoliberal e tem sido uma mediação fundamental às lutas de classes. Num cenário de agravamento da pobreza, da fome, do desemprego, da informalidade, da falta de moradias, do aumento da população em situação de rua e de aumento da demanda por política social, o que temos é contrarreformas, ajustes fiscais, redução de gastos sociais, desmonte dos sistemas de proteção social, redução e negação de direitos e focalização das políticas sociais, conforme Iamamoto (2013, p.335):

> As conquistas sociais acumuladas têm sido transformadas em causa de "gastos sociais excedentes", que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos estados, segundo a interpretação neoliberal. A contrapartida tem sido a difusão da ideia liberal de que o "bem-estar social" pertence ao foro privado dos indivíduos, famílias e comunidades. A intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais é pouco recomendada, transferida ao mercado e à filantropia, como alternativas aos direitos sociais que só têm existência na comunidade política. Como lembra Yazbek (2001), o pensamento neoliberal estimula um vasto empreendimento de "refilantropização do social", e opera uma profunda despolitização da "questão social" ao desqualificá-la como questão pública, questão política e questão nacional.

De acordo com o relatório do biênio, de 2013-2014, do Grupo Temático de Pesquisa (GTP) de Política Social e Serviço Social, na atual conjuntura:

> Tem-se uma política social à imagem e semelhança das novas expressões da questão social relacionadas à condição do trabalho, orientada para o desenvolvimento das capacidades, pelo empowerment, para a prevenção de situações de risco e vulnerabilidade social, para a vigilância social, o que implica numa nova linguagem, voltada para a administração/ gestão da pobreza, em tempos de desemprego estrutural e recomposição do exército industrial de reserva (Behring *et al*., 2016, p. 4).

Na dimensão das determinações culturais que orientam a política social na atualidade, Iamamoto (2013) observa um conjunto de tendências que ela resume em três aspectos. O primeiro, refere-se ao fortalecimento da perspectiva do individualismo e na responsabilização da família na criação de estratégias que possibilitem transpor a situação de pobreza e o enfrentamento das desigualdades. Nessa conjuntura liberal, o indivíduo precisa exercer uma contrapartida. Aos profissionais de Serviço Social, cabe exercer a função de "vigilância social" ou o "policiamento social" voltados aos pobres, com vista a manter a coesão social, sendo que ao grande capital não é prevista nenhuma fiscalização (Iamamoto, 2013).

Na segunda tendência, tem-se a "moralização da questão social, ou seja, a subjetivação das necessidades, escamoteando as condições miseráveis de sobrevivência de amplos contingentes de trabalhadores sobrantes" (Iamamoto, 2013, p. 337). Nessa situação, a pobreza é entendida como uma "questão psicológica", "cuja aceitação passaria pela via terapêutica, individual ou familiar, sublimando as desigualdades: a ironia de viver bem emocionalmente em condições barbáries, confundindo competências e atribuições do assistente social com atividades terapêuticas" (Iamamoto, 2013, p. 337). Com a "moralização da questão social", passa a existir incentivo ao voluntariado, que resulta em duas grandes consequências: a primeira, refere-se à benevolência do atendimento, em uma perspectiva voltada à caridade, com a substituição do conhecimento teórico metodológico e técnico-político dos profissionais. A segunda implicação do voluntariado é a perda da identidade enquanto profissão e profissionais, com a perda do poder político de militância, enquanto classe trabalhadora, posto a ausência de contratos de trabalho e, quando existe, vínculos extremamente fragilizados (Iamamoto, 2013).

Na terceira tendência, "ao nível das políticas sociais é a assistencialização da barbárie do capital e a criminalização de suas manifestações: esta junção atualiza o Estado Penal" (Iamamoto, 2013, p. 337). O trato da "questão social" retrocede ao cenário de repressão e assistencialismo em detrimento da perspectiva de direito. Nessa conjuntura, cabe aos profissionais realizarem "visitas domiciliares"[3] para analisar as situações vividas pelas pessoas, sendo que a inserção no âmbito privado (doméstico e familiar) "pode redundar em antiéticas

[3] Seria ir a "*in loco*" voltado a uma concepção jurídica (Iamamoto, 2013).

invasões da privacidade em nome da burocracia, do controle estatal e do cumprimento dos parâmetros de produtividade do trabalho" (Iamamoto, 2013, p. 337-338).

Considerando a cultura contemporânea de raiz liberal, na esfera das políticas sociais, a população demandante tem sido atendida de maneira supraclassista e fragmentada, considerando a compartimentalização das condicionalidades com base nas características de geração (jovens, idosos, crianças e adolescentes), gênero, étnico-culturais (negros e índios) e por questões territoriais, subjugando a ideia de pertencimento a classe. Esses processos "multiculturais" e "multiétnica" elevam as situações de desigualdades sociais, postos "como componentes da política da transformação das classes trabalhadoras em sujeitos coletivos" (Iamamoto, 2013, p. 338).

A autora chama atenção para a incorporação de conceitos liberais como risco, vulnerabilidade e exclusão nas políticas sociais, particularmente no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Há todo um repertório de novos termos que não são problematizados, mas incorporados, que denotam uma concepção e uma orientação para as políticas sociais que colocam o Serviço Social numa encruzilhada entre a gestão de riscos e luta por direitos, reforçando a tendência ao ecletismo como elemento presente na profissão. (Iamamoto, 2013).

O *novo ecletismo* está relacionado à luta por direitos sociais, tensionada pela sociedade de classes em contraposição a proposta de "manejo de riscos sociais", de inspiração liberal, que está sendo largamente incorporada pela Política de Assistência Social, sendo esse contexto atrelado a uma suposta relação de complementaridade e de convivência harmoniosa entre campos conceituais e ídeo-políticos que se antagonizam (Iamamoto, 2014).

Yazbek e Raichelis (2018) afirmam que os conceitos, como risco social e vulnerabilidade, disseminados pelos organismos internacionais (Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Banco Interamericano de Desenvolvimento) para o enfrentamento da pobreza, têm sido adotados no discurso e nas práticas dos agentes sociais responsáveis pela condução da Política de Assistência Social, sem a necessária crítica dos fundamentos teórico-metodológicos que os orientam.

Nessa direção, a proteção social passa a ser tratada como "gestão do risco", sendo que esse risco não é oriundo da crise ou do fracasso do capitalismo, mas sim dos avanços da modernidade, ou seja, do êxito da civilização. Nesse contexto, prevalece a ideia de raiz liberal, de livre mercado na geração de oportunidades, como o "trampolim para a vida segura", com a implementação de ações que promovam o aumento das capacidades e das liberdades

substantivas, que possibilitem ao indivíduo, por meio de esforço próprio, criar meios que permitam sair da situação de risco que se encontram. Assim, Iamamoto (2013, p. 338) reforça:

> A hipótese é, pois, que a chamada teoria do risco é o anverso da teoria da crise do capital. Em outros termos: não há crise do capital, mas existem contradições e impasses decorrentes do êxito da radicalização da modernidade na era da globalização (visto ser o desenvolvimento capitalista um processo natural e perene). Assim, a crise do capital é fetichizada e apresentada ao reverso: meros riscos inerentes ao sucesso do capital, passíveis de serem administrados. Daí a proteção social passa a ser tratada como "gestão do risco". Como a dinâmica da sociedade de risco ocorre mais além de posições e classes, a análise prescinde de diferenças de classe e iguala artificialmente a todos diante do risco.

A pesquisa busca investigar, considerando o debate no âmbito do Serviço Social, que afirma a existência da crise do capital, essas novas formas de enfrentamento da "questão social", especificamente da pobreza. Assim, pensar a política social e o trabalho dos/das profissionais de Serviço Social, nessa atual conjuntura, é algo que gera bastante inquietação. Tal universo de investigação é algo recorrente desde a graduação, com a produção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), cujo tema foi "As concepções de política social no interior do Serviço Social brasileiro". Durante o levantamento dessas concepções, muitas lacunas foram surgindo, o que direcionou o estudo ao âmbito da Política de Assistência Social, tomando como referência o marco vigente na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no ano de 2004, gerando bastante repercussão.

No âmbito dos estudos do Mestrado, mobilizada pelo atual debate sobre risco e vulnerabilidade na Política de Assistência Social, foi realizada uma investigação que pretende contribuir para ampliar o conhecimento nesse campo, de forma a responder às seguintes questões: sobre que aspectos incide a crítica do Serviço Social à incorporação dos conceitos risco e vulnerabilidade na assistência social? Quais as implicações ídeo-políticas do uso dos conceitos risco e vulnerabilidade social na Política de Assistência Social?

A hipótese é que o debate crítico do Serviço social adverte para o caráter ideológico das formulações risco e vulnerabilidade na Política de Assistência Social como expressão da ofensiva social-liberal contra a luta por direitos. Com vista a apreender as questões contemporâneas postuladas no âmbito do Serviço Social e da Assistência Social, o presente estudo constitui por objeto as concepções ideológicas de risco e vulnerabilidade social.

O objetivo central é analisar a produção crítica do Serviço Social sobre os rebatimentos dos conceitos risco e vulnerabilidade social no campo da Assistência Social. Nesse sentido, são esses os objetivos específicos: compreender os fundamentos da ideologia social-liberal e os

conceitos risco e vulnerabilidade social, apreender a Assistência Social no Brasil e as implicações do receituário social-liberal na sua configuração atual e sistematizar a crítica que o Serviço Social vem realizando à incorporação dos conceitos de risco e vulnerabilidade no campo da assistência social.

Metodologicamente, para atender aos objetivos propostos, o método de abordagem utilizado foi o materialismo histórico-dialético. Tal método foi desenvolvido por Marx e consiste em análise crítica da realidade, direcionado por uma perspectiva de totalidade para compreender os fenômenos que envolvem os dados a serem estudados. De acordo com Netto (2011, p.22), ao utilizar o método em Marx para a análise do objeto, busca-se alcançar a sua essência, "capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese [...]". Esse método de análise dos dados refere-se a uma abordagem ontológica pela qual é imprescindível partir das formas de produção material da vida para uma relação dialética com os complexos que formam o ser social, avançar do abstrato ao concreto. Tal método possibilita apreender as múltiplas determinações que envolvem o objeto, ou seja, compreendê-lo em sua totalidade.

A presente investigação se caracteriza como exploratória que "[...] tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis [...]" (Gil, 2008, p. 27). Esse tipo de pesquisa permite uma visão ampla do objeto de estudo, de tipo aproximativo. Dessa maneira, a abordagem da pesquisa é de natureza qualitativa, que requer uma análise do objeto por meio da perspectiva de totalidade, sendo necessário compreender as bases teórico-históricas que fundamentam os conceitos de risco e vulnerabilidade social, para então compreender as determinações que delineiam as relações entre o social-liberalismo e a própria Política de Assistência Social.

O estudo foi desenvolvido por meio da pesquisa bibliográfica. A "pesquisa bibliográfica implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo e que, por isso, não pode ser aleatório" (Lima; Mioto, 2007, p. 38). Ou seja, o processo de pesquisa requer que o investigador tenha uma "uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente" (Minayo, 1994 *apud* Lima; Mioto, 2007, p. 38). Para Lima e Mioto (2007, p. 40), a pesquisa bibliográfica permite ao investigador "[...] um amplo alcance de informações, além de permitir a utilização de dados dispersos em inúmeras publicações, auxiliando também na construção ou na melhor definição do quadro conceitual que envolve o objeto de estudo proposto".

Dessa forma, a pesquisa se caracteriza como exploratória, de natureza qualitativa desenvolvida por meio da pesquisa bibliográfica de análise do "estado da arte" de produções acadêmicas selecionadas, referentes à temática escolhida. O "estado da arte" ou "estado do conhecimento" é considerado uma pesquisa de caráter bibliográfico, desenvolvendo-se por meio do mapeamento, da análise e da discussão das produções acadêmicas de diferentes áreas de conhecimento. Nesse contexto, busca responder a diferentes aspectos e dimensões que são destacadas e privilegiadas por distintas épocas, lugares e condições nas quais ocorrem a produção dos trabalhos. Ademais, é caracterizada por ser uma metodologia descritiva, que visa a investigação à luz do objeto de estudo (Ferreira, 2002).

Considerando os objetivos da pesquisa, foi realizado inicialmente uma revisão bibliográfica sobre ideologia, crise do capital e ideologia social-liberal com base em autores da teoria social crítica marxiana e marxista. Dentre eles, vale destacar Marx e Engels (2007), Netto e Braz (2012), Iasi (2011) e Castelo (2013). Ainda com base na revisão bibliográfica, tornou-se possível conhecer e analisar a Política de Assistência Social no Brasil, suas determinações e sua configuração nos marcos do neoliberalismo. Para tanto, a pesquisa recorre à literatura do Serviço Social, de autores reconhecidos sobre o tema, a exemplo de Aldaíza Sposati (2001), Berenice Couto (2006; 2009), Ivanete Boschetti e Elaine R. Behring (2006), Potyara Pereira (2009), Ana Elizabete Mota (2009), Maria Carmelita Yazbek (2004; 2011), Raquel Raichelis (2018), Iamamoto (2013; 2014), dentre outros autores clássicos que abordam o assunto.

Para o estado da arte no Serviço Social sobre a crítica à incorporação dos conceitos de risco e vulnerabilidade social na assistência social, foi feito um levantamento da base de dados a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)[4]. A fim de ser assertiva quanto ao objeto de estudo, o levantamento foi feito a partir de duas etapas metodológicas[5], são elas: 1) levantamento do material bibliográfico; 2) levantamento das informações.

1) O levantamento do material bibliográfico ocorreu da seguinte maneira:

a. Para essa etapa, primeiramente, foi definido a base de dados de pesquisa, sendo selecionado a BDTD, pela maior visibilidade da produção científica nacional, por

[4] A "Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa do Brasil, e também estimula o registro e a publicação de teses e dissertações em meio eletrônico. A BDTD, em parceria com as instituições brasileiras de ensino e pesquisa, possibilita que a comunidade brasileira de C&T publique e difunda suas teses e dissertações produzidas no país e no exterior, dando maior visibilidade à produção científica nacional". (BDTD (ibict.br), acessado em 08 de novembro de 2022).

[5] Esse modelo de etapa metodológica foi tomado como referência da dissertação Lima (2021).

contemplar em seu sistema teses e dissertações de instituições de ensino e pesquisa do Brasil e do exterior.

2) O levantamento das informações avançou para os seguintes passos:

a. Delimitação do universo da pesquisa por meio dos seguintes descritores: “assistência social”, “Serviço Social”, “risco”, “risco social”, “vulnerabilidade” e “vulnerabilidade social”. Tais descritores foram aplicados conforme a seguinte condicionalidade: "(todos os campos: "assistência social" e todos os campos: "Serviço Social" e todos os campos: risco ou "risco social" ou vulnerabilidade ou "vulnerabilidade social")". O resultado obtido foi um universo com 105 produções, sendo 87 dissertações e 18 teses;

b. Considerando esse universo de pesquisa, a fim de delimitar ainda mais, o segundo filtro utilizado foi o marco temporal, selecionando as produções entre 2012 e 2022, resultando em 84 trabalhos, sendo 67 dissertações e 17 teses;

c. A partir desse quantitativo, buscou-se delimitar ainda mais o universo com a aplicação de um terceiro filtro voltado a área de conhecimento. No entanto, observou-se que o sistema também lança filtro por áreas de maior abrangência, ou seja, no quadro disponível na plataforma só aparecia as que possuíam um maior número de trabalhos naquele seguimento, conforme disposto no quadro 1:

Área de conhecimento	Quantidade
CNPQ: Ciências Sociais Aplicadas - Serviço Social	26
Ciências Sociais Aplicadas – Serviço Social	7
CNPQ: Ciências Exatas e da Terra	2
Ciências Humanas – Educação	1
CNPQ: Ciências da Saúde – Saúde Coletiva – Saúde Pública	1
CNPQ: Ciências Humanas – Psicologia	1

Quadro 1: área de conhecimento.

Entretanto, a junção dessas obras resulta em apenas 38 trabalhos, pois ao clicar no botão “Mais” na plataforma, as demais áreas de conhecimento não eram apresentadas. Na busca por ser mais assertiva e entender quais as demais áreas de conhecimento, acabou sendo utilizada a função de exportar em planilha de Excel do próprio sistema. Com isso, tornou-se possível identificar que 6 produções estavam repetidas, 6 com áreas de

conhecimento diferentes e 34 estavam sem a identificação da área de conhecimento, conforme a disposição do quadro 2:

Área de conhecimento	Quantidade
CNPQ: Ciências Sociais Aplicadas - Serviço Social - Serviço Social Aplicado	1
Serviço Social Aplicado - Serviço Social do Menor	1
CNPQ: Ciências Sociais Aplicadas	1
Serviço Social - Serviço Social Aplicado	1
Sem identificação de área de conhecimento	34
Economia Doméstica	1
Interdisciplinar - Sociais e Humanidades	1

Quadro 2: área de conhecimento.

Com essa classificação do quadro 2, contempla-se o quantitativo do segundo filtro (item b) de 84 produções. Embora, com exclusão das 6 obras repetidas, o universo passa a ser de 78 produções (61 dissertações e 17 teses).

d. O quarto filtro consiste em abarcar apenas as áreas de conhecimento voltadas ao Serviço Social. Assim, para a delimitação precisa do universo, além das áreas relacionadas ao Serviço Social apontadas pelo sistema, todos os trabalhos que estavam sem a área de conhecimento tiveram seus títulos, palavras-chave e resumo analisados e dos 34 (23 dissertações e 11 teses), 5 produções (4 dissertações e 1 teses) foram selecionadas. Portanto, o universo da pesquisa contempla as áreas de conhecimento conforme o Quadro 3:

Universo da pesquisa	
Área de conhecimento	Quantidade
CNPQ: Ciências Sociais Aplicadas - Serviço Social	26
Ciências Sociais Aplicadas – Serviço Social	7
CNPQ: Ciências Sociais Aplicadas - Serviço Social - Serviço Social Aplicado	1
Serviço Social Aplicado - Serviço Social do Menor	1
CNPQ: Ciências Sociais Aplicadas	1
Serviço Social - Serviço Social Aplicado	1
Sem identificação de área de conhecimento	5

Total de produções para o universo da pesquisa	42

Quadro 3: universo da pesquisa.

e. O quinto filtro refere-se à definição da amostra da pesquisa, que foi definido por meio da leitura dos títulos, palavras-chave, sumário e, principalmente, resumos dos 42 trabalhos (35 dissertações e 7 teses) que compõem o universo. Logo, a leitura dos resumos das teses e das dissertações buscou identificar os objetivos da pesquisa. Em termos gerais, o critério para selecionar a amostra acabou sendo a abordagem teórica sobre os fundamentos social-liberais e a incorporação dos conceitos risco e/ou vulnerabilidade na assistência social. Os resultados foram: 6 trabalhos, 4 dissertações e 2 teses. Vejamos abaixo o quadro 4:

AMOSTRA:	
1º	**Tema:** O sistema de proteção social no Brasil: entre o risco social e a luta por direitos sociais. **Autor (a):** Maria Augusta da Tavares **Ano:** 2015 **Tipo de pesquisa:** Tese **Objetivo:** Explicitar os limites e as implicações da utilização do "risco social" para o sistema de proteção social brasileiro, e suas repercussões na Política de Assistência Social.
2º	**Tema:** A Assistência Social e as ideologias do social-liberalismo: tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS. **Autor (a):** Adilson Aquino Silveira Júnior **Ano:** 2016 **Tipo de pesquisa:** Tese **Objetivo:** Apreender as ideologias difundidas nos processos de formação-capacitação dos(as) trabalhadores(as) da Assistência Social desenvolvidos através do governo federal brasileiro nos anos 2000, destacando suas implicações para o (re)direcionamento político-pedagógico da intervenção profissional.
3º	**Tema:** Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social. **Autor (a):** Mirella Souza Alvarenga

	Ano: 2012 **Tipo de pesquisa:** Dissertação **Objetivo:** Analisar como os termos risco e vulnerabilidade foram introduzidos na Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS).
4º	**Tema:** Tendências da Política de Assistência Social na contemporaneidade. **Autor (a):** Itatyanne Cavalcanti da Silva **Ano:** 2013 **Tipo de pesquisa:** Dissertação **Objetivo:** Esta dissertação tem como objetivo analisar as tendências da Política de Assistência Social no Brasil na contemporaneidade.
5º	**Tema:** A expressão do neoconservadorismo pós-moderno na Política de Assistência Social brasileira. **Autor (a):** Renata Nóbrega Miguel **Ano:** 2013 **Tipo de pesquisa:** Dissertação **Objetivo:** Tem como objetivo identificar a matriz teórica metodológica dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, e a partir disto, analisar as implicações teóricas e políticas destes conceitos na fundamentação da Política de Assistência Social na atual conjuntura no enfrentamento da "questão social".
6º	**Tema:** Novas concepções em torno da Assistência Social, velhos desafios para os direitos sociais: um olhar sobre os benefícios eventuais. **Autor (a):** Rafaella da Câmara Lobão Barroso **Ano:** 2020 **Tipo de pesquisa:** Dissertação **Objetivo:** Esta dissertação aponta o debate sobre concepções teórico-políticas que têm norteado as ações do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com ênfase naquelas que constituem os benefícios eventuais.

Quadro 4: amostra da pesquisa.

A partir das fontes bibliográficas selecionadas, foi possível sistematizar as críticas que o Serviço Social vem realizando à incorporação dos conceitos de risco e vulnerabilidade no campo da assistência social. De acordo com Lima e Mioto (2007), a sistemática da pesquisa bibliográfica contempla leitura de reconhecimento do material bibliográfico, o que consiste em uma leitura rápida com o propósito de localizar e de selecionar o material que pode conter informações e/ou dados referentes ao tema, seguida da leitura exploratória, na qual é possível verificar se as informações e/ou dados selecionados interessam de fato para o estudo. A leitura seletiva, em que se procura identificar o material que interessa, relacionando-o diretamente aos objetivos da pesquisa, seguindo ainda com a leitura reflexiva ou crítica, estudo crítico do material orientado por critérios determinados a partir do ponto de vista do autor da obra, tendo como finalidade ordenar e sumarizar as informações ali contidas. Nessa vertente, a leitura interpretativa é o momento mais complexo e tem por objetivo relacionar as ideias expressas na obra com o problema para o qual se busca a resposta. Esse momento consiste na interpretação das ideias do autor, correlacionando-as com a do pesquisador. Em suma, outro instrumento apresentado por Lima e Mioto (2007) que também irá contribuir para a análise dos dados é roteiro para leitura. Para essa sistematização, foi elaborado um roteiro de questões norteadoras (Cf. Apêndice 1) que orienta a leitura do material, tornando possível categorizar e analisar os dados, parte destes, já expostos a partir do capítulo 1.

Para a apresentação dos resultados dessa pesquisa, o primeiro capítulo, definido por "CAPITALISMO EM CRISE E IDEOLOGIA SOCIAL-LIBERAL: fundamentos das concepções de risco e vulnerabilidade social", aborda sobre como a ideologia social-liberal expressa uma das respostas da burguesia à crise do capital, uma ofensiva contra o trabalho, que requer a reconfiguração do Estado e a naturalização da desigualdade social. Outrossim, apresenta elementos preliminares da análise das fontes consultadas, especificamente as principais críticas do Serviço Social às interpretações conservadoras da sociedade contemporânea que estão norteando as formulações de risco e de vulnerabilidade social, concepções articuladas ao ideário social-liberal. De acordo com o estudo da literatura do Serviço Social, é consenso a identificação dos sociólogos Pierre Rosanvallon, Robert Castel, Anthony Giddens e Ulrich Beck como os mais representativos na formulação das concepções de risco e de vulnerabilidade, principalmente quando se refere em problematizar a repercussão no âmbito da política de proteção social.

O segundo capítulo intitulado por "A Assistência Social no Brasil e as implicações do Receituário Social-Liberal na sua configuração atual" apresenta a Política de Assistência Social

no Brasil e ressalta as implicações do receituário social-liberal na sua configuração atual. Tal apresentação é contextualizada pelo estudo das particularidades da "questão social" na formação social brasileira de modo a destacar o patamar de desigualdades e o significado da assistência social nesse contexto. Nesse capítulo, são apresentadas as críticas tecidas pela literatura do Serviço Social à entrada da teoria do risco e da vulnerabilidade social na assistência social brasileira. Também são analisados os rebatimentos e as repercussões dos conceitos riscos e vulnerabilidade social na assistência social e as implicações para o projeto profissional do Serviço Social, com o intuito de desvelar os desafios traçados para a categoria do Serviço Social nesse rearranjo da política.

Com efeito, tendo em vista a proposta dessa pesquisa, busca-se um trabalho que possa contribuir para adensar o debate teórico, que já vem se acumulando no âmbito do Serviço Social, para o qual essa dissertação oferece uma modesta contribuição.

CAPÍTULO 1 – CAPITALISMO EM CRISE E IDEOLOGIA SOCIAL-LIBERAL: fundamentos das concepções de risco e vulnerabilidade social

1.1 – CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

> *A crise não é um acidente de percurso, não é aleatório, não é algo independente do movimento do capital. Nem é uma enfermidade, uma anomalia ou uma excepcionalidade que pode ser suprimida no capitalismo. Expressão concentrada das contradições inerentes ao MPC, a crise é constitutiva do capitalismo:* ***não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise*** *(Netto; Braz, 2012, p. 170).*

O desenvolvimento do capitalismo, a partir da consolidação do comando da produção pelo capital, é marcado por sucessões de crises econômicas. Em pouco mais de um século, a dinâmica capitalista apresentou-se profundamente instável, com períodos de expansão e de crescimento da produção subitamente interrompidos por depressões e falências, afetando diretamente os trabalhadores, com desemprego e miséria. Esse movimento denota a existência de crises cíclicas (Netto; Braz, 2012), que desde a segunda década do século XIX vem acontecendo regularmente.

A princípio, as crises eram mais localizadas. A primeira, de 1825, envolveu praticamente apenas a Inglaterra, mas desde 1845-1848 passaram a alcançar dimensão mundial. Nesse cenário, a mais grave acabou sendo a que eclodiu em 1873, tendo como cenário principal a Europa e se prolongou cerca de 23 anos, marcada por uma depressão de mais de duas décadas, chegando ao fim apenas em 1896. No século XX, a crise que se abriu em 1929 teve consequências catastróficas e envolveu o globo, durando praticamente dezesseis anos.

A crise ocorrida nos anos 1970 trouxe um caráter diferente. Não se trata de uma crise cíclica, porém segundo Mészáros (2011), uma crise estrutural, que afetou a totalidade do complexo social em todas as relações, "pondo em questão a própria existência do complexo global envolvido, postulando sua transcendência e sua substituição por algum complexo alternativo" (Mészáros, 2011, p.797). Assim, conforme Mészáros, a crise estrutural está relacionada aos limites últimos de uma estrutura global e caracteriza-se por meio de quatro aspectos principais:

> (1) seu **caráter é universal**, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc.); (2) seu **alcance é verdadeiramente global** (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto

> particular de países (como foram todas as principais crises no passado); (3) sua **escala de tempo é extensa**, contínua, se preferir, permanente, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital; (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, **seu modo de se desdobrar poderia ser chamado de rastejante** (Mészáros, 2011, p.795-796).

Conforme Mészáros (2011), a crise atual é considerada estrutural, pois apresenta o caráter universal, com alcance global, tempo contínuo e/ou permanente, que teve, inicialmente, modo de se desdobrar chamado de rastejante, em que mesmo sem negar manifestações mais espetaculares, foi persistentemente se infiltrando nas várias dimensões da ordem social. No contexto contemporâneo, os sinais da crise estrutural estão bem mais visíveis.

As manifestações da crise estrutural podem ser percebidas em suas diferentes dimensões internas, bem como nas instituições políticas. Para Mészáros (2011), três dimensões são fundamentais ao capital – produção, consumo e circulação/distribuição/realização – que estão em movimento, com vistas a sua reprodução dinâmica em escala cada vez mais ampliada. O primeiro momento de interação entre as dimensões visa a superação dos "limites imediatos", ou seja, ultrapassar os "bloqueios sistemáticos" que servem como propulsoras para o aumento exponencial no poder aparentemente ilimitado de autopropulsão do capital.

Enquanto o mecanismo vital de autoexpansão estiver funcionando, a crise estrutural não acontece. Nesse cenário, pode existir várias proporções de crises, de duração, frequência e severidade variadas, que atingem "diretamente uma das três dimensões e indiretamente até que o obstáculo seja removido do sistema como um todo, sem, porém, colocar em questão os limites últimos da estrutura global" (Mészáros, 2011, 798).

Para Mészáros, a crise estrutural não se origina por si só, está diretamente relacionada a interação das três dimensões internas acima mencionadas, ou seja, vem de dentro e emana dessas dimensões. "A crise estrutural do capital é a séria manifestação do encontro do sistema com seus próprios limites intrínsecos" (Mészáros, 2000, p. 8). Nesse sentido, encontramos em Mészáros (2011) uma referência aos limites absolutos do capital, que inerentes à estrutura capitalista conduz ao aguçamento de suas contradições estruturais. Logo, o autor chama atenção para a definição equivocada que precisa ser abandonada, na qual a crise estrutural se refere a algumas condições absolutas. É sabido que "todas a três dimensões fundamentais do funcionamento continuado do capital têm os seus limites absolutos que podem ser claramente identificados" (Mészáros, 2011, p. 799). Com efeito, a crise estrutural que começamos a experimentar desde os anos 70 possui características específicas. Vejamos:

> A crise estrutural do capital que começamos a experimentar nos anos 70 se relaciona, na realidade, a algo muito mais modesto que as tais condições absolutas. Significa simplesmente que a tripla dimensão interna da autoexpansão do capital exibe perturbações cada vez maiores. Ela não apenas tende a romper o processo normal de crescimento mas também pressagia uma falha na sua função vital de deslocar as contradições acumuladas do sistema (Mészáros, 2011, p. 799).

Para compreender a essência da crise, é necessário buscar por seus determinantes mais abrangentes que estão envoltos numa forma mais aparente que é, evidentemente, real, porém que não revela seus determinantes. Para apreender essa essência, é preciso considerar que "só se pode compreender o fenômeno da crise se nos desprendermos de suas aparências" (Braz, 2016, p.26 -27).

De acordo com Braz (2016), a crise possui duas faces: a primeira, é percebida e sentida, no entanto pouco compreendida pelos trabalhadores e pelos segmentos capitalistas, que vivenciam em modos e intensidades diferentes. A segunda face refere-se as reais determinações que são apresentadas de modo fenomênica, visto que pode se expressar por meio de diferentes sintomas, com maior ou menor impacto, entretanto que faz com quer a forma aparente da crise coincida com a sua essência. Essa "trata-se de uma coincidência que é enganosa" (Braz, 2016, p. 26).

A natureza da crise é movida pelo movimento contraditório do desenvolvimento capitalista que, ao potencializar seu processo de reprodução ampliada, ou seja, a acumulação de capital, gera os fatores que exponenciam suas contradições. Nesse sentido, a acumulação é uma tendência e um processo permanente do modo de produção do capital e, se a sua continuidade é perturbada ou interrompida, sobrevêm a crise (Netto; Braz, 2012).

A contradição central, baseada na produção social (pela classe trabalhadora), apropriação privada (pela classe burguesa) e no caráter anárquico da produção, potencializa os desdobramentos da crise, que podem se apresentar como tendências: a queda da taxa de média de lucro, na combinação de superprodução de mercadorias/subconsumo das massas trabalhadoras, aumento da população sobrante (do exército industrial de reserva) e a superacumulação, que corresponde à massa de capitais sobrantes que encontra dificuldades para se valorizar, pois leva o metabolismo social do capital a avançar sobre novos espaços de acumulação e de valorização do valor (Braz, 2016).

Dessa forma, o que realmente leva à crise é a conjunção de contradições interatuantes relacionadas ao problema do valor, a sua criação no processo produtivo e a sua realização no processo de circulação. É nesse momento que permanece a lei do valor, que pode ser acionada

quando as diversas contradições presentes conjugam simultaneamente contra o "caminho" a ser tomado pelo capital contra seu processo de valorização, conforme relata Braz (2016, p.31):

> A crise aciona a lei do valor e as contratendências procuram retomar as condições que ao menos amenizem a dinâmica violadora da lei. A incontrolabilidade de um sistema que cria riquezas demais, comércio em excesso, mercado em abundância precisa ser contida. Capitais excedentes devem ser desvalorizados; dificuldades de realização da mais-valia devem ser mitigados pelo crédito; empresas em dificuldades devem ser ou salvas ou absorvidas; a pulverização do mercado deve dar lugar a formas mais centralizadas e até monopolizadas de comércio e de financiamento; salários e outros gastos com a força de trabalho devem ser deprimidos; velhas formas de exploração devem ser reavivadas, desde que qualquer um dos casos sejam criadas as condições para elevar as taxas de mais-valia. Temporariamente esses mecanismos promovem uma sobrevida: suplanta-se a estagnação ou a recessão, dá-se a retomada, criam-se condições para um novo auge. Eis que o auge libera, e até mesmo pode intensificar, as mesmas contradições que estavam, momentaneamente, adormecidas. E toda a engrenagem voltada para enfrenta a crise provoca... nova crise.

Nesse sentido, "o próprio remédio que piora o quadro da enfermidade" (Braz, 2016, p. 25), pois existem diversas causas que podem desencadear uma crise, todas elas entrelaçadas com as contradições que são inerentes ao movimento do capital. A primeira é a combinação da superprodução de mercadorias com a superacumulação de capitas. A segunda corresponde ao subconsumo das massas trabalhadoras que não se resolve com a elevação dos salários, considerando que o que importa aos capitalistas não é apenas a circulação de suas mercadorias, porém, sim, vendê-las com lucro originado da mais-valia extraída dos trabalhadores (Braz, 2016).

O capital requer atuação do Estado para intervir no sentido de amortecer os efeitos ou deslocar as contradições que geraram as crises, como mostra o desenrolar da história. No entanto, na crise estrutural, o poder destrutivo do capital é aprofundado. Quando da crise de 1929, a partir do segundo pós-guerra, foram implementadas políticas macroeconômicas e surgiram instituições nacionais e supranacionais com o objetivo de reduzir o impacto da crise[6]. Traçaram-se novas linhas de convivência política e econômica para o mundo que se erguia das ruinas da maior tragédia do século XX e que envolviam novas instituições. Na política, a Organização das Nações Unidas (ONU), já no plano econômico, com os acordos de Bretton Woods, do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Netto; Braz, 2012), com a união das forças, retratam:

[6] "Apesar dessas providências, que sinalizam o redimensionamento do papel do Estado em face da dinâmica econômica, o desenvolvimento do capitalismo, ao longo de toda a segunda metade do século XX e na entrada do século XXI, continuou alterando prosperidade e depressão (ou recessão, que designa uma depressão menos violenta) – o que aponta para o caráter **ineliminável** das crises" (Netto; Braz, 2012, p. 169-170).

> [...] as crises não foram suprimidas, mas seus impactos viram-se reduzidos (em vez de depressões, *recessões*) e as retomadas foram rápidas e intensas; pode-se dizer que as crises constituíram uma série de pequenos *episódios* num arco em que o crescimento econômico mostrou-se *dominante*. Os "anos dourados" expressam exatamente esta *onda longa de expansão econômica* (que não foi a primeira a registrar-se na história do capitalismo), durante a qual crescimento econômico e taxas de lucro mantiveram-se ascendentes entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a segunda metade dos anos sessenta (Netto; Braz, 2012, p. 225).

Após esses anos, porém, a "onda longa expansiva"[7] esgotou-se, ou seja, é substituída por uma "onda longa recessiva"[8]. A partir dessa data e até os dias atuais, inverte-se o diagrama da dinâmica capitalista, que passa agora possuir um período dominante de crises, o que torna episódicas as retomadas. Esse período de instabilidade ferrenha de crise do modo de produção capitalista (MPC) atual é designado como *capitalismo contemporâneo* que se inicia nos anos setenta do século XX e continua a ter por centro da sua dinâmica o protagonismo dos monopólios, considerado, ainda, como a terceira fase do estágio imperialista (Netto; Braz, 2012). A passagem da década de sessenta pôs fim aos "anos dourados", o que gerou, no capitalismo monopolista, a necessidade de diversas respostas que mudaram profundamente a cena mundial em aspectos: econômicos, sociais, políticos e culturais. Tais mudanças ocorrem e continuam em um ritmo muito acelerado, com impactos sobre Estados e nações de forma muito surpreendentes.

É pertinente ressaltar que a crise dos anos 1970 teve por desencadeador a produção em larga escala oriunda do pacto fordista-keynesiano, modelo que dominou nos "anos dourados" ou na "onda longa expansiva". Ademais, a terceira revolução tecnológica e a própria expansão que impulsionou gerou uma concentração gigantesca de capital, superior até mesmo a capacidade de reinvestimento, que paulatinamente foi aumentando a *valorização do valor*. Isso trouxe dificuldades em compensar o aumento do nível que pudesse manter em alta as taxas de lucros. Em consequência, crescentes dificuldades foram surgindo no que diz respeito à valorização do capital causada simultaneamente pela superprodução permanente[9], pela seguida ampliação da capacidade ociosa (substituição do trabalhador por máquinas, que leva a expansão

[7] Concepção de Mandel (1982) retrata em sua obra "O Capitalismo Tardio".
[8] Concepção de Mandel (1982) retrata em sua obra "O Capitalismo Tardio".
[9] "Existem nuances explicativas entre algumas linhas teóricas que possam levar a divergências objetivas. Há os que preferem realçar posições entre "escolas" marxistas sobre a crise capitalista: a que sustenta que a causa determinante da crise se explica pela tendência ao subconsumo das massas/ superprodução de mercadorias; aquela que aponta a superacumulação (a insuficiência dos lucros necessários à expansão do capital ou a dificuldade de valorização do capital) como a causa principal; ou ainda a que reduz a crise à lei tendencial de queda da taxa de lucro. Erram quando tentam cindir o que é uma unidade indissolúvel" (Braz, 2012, p. 28-29).

do desemprego) e pela consequente queda da taxa média de lucro, como demonstra Netto (1996, p.90):

> O marco dos anos setenta não é um acidente cronológico; ao contrário: a visibilidade de novos processos se torna progressiva à medida que o capital monopolista se vê compelido a encontrar alternativas para a crise em que é engolfado naquela quadra. [...] chegava ao fim o padrão de crescimento que, desde o segundo pós-guerra e por quase trinta anos sustentara, com as suas "ondas longas expansivas", o "pacto de classes" [...] e emergia um novo padrão de crescimento que, operando por meio de "ondas longas recessivas" (Mandel, 1976), não só erodia as bases de todas a articulação sociopolítica até então vigente como, ainda, tornava exponenciais as contradições imanentes à lógica do capital, especialmente aquelas postas pela tendência à queda da taxa média de lucro e pela superacumulação [...].

Tendo em vista o processo de superprodução, superacumulação e a queda da taxa média de lucro, o pacto não conseguiu se sustentar e o padrão foi deslocado para o Toyotismo, configurando um novo modelo produtivo, alicerçado na acumulação flexível. Ademais, outros "detonadores" também tiveram fortes influências, como o colapso do ordenamento financeiro mundial (desvinculação do dólar com o ouro) e o choque do petróleo (Andrade *et al*., 2019). Subjacentes a esses "detonadores", inferem-se, ainda, vetores sociopolíticos de muita relevância, sendo a pressão dos trabalhadores a mais significativa, considerando o peso que o movimento sindical apresentava em sua reivindicação, não apenas por melhorias salariais, mas também por organizações no modelo de produção taylorista-fordismo. Outras mobilizações também juntaram força nesse período, tais como revolução nos costumes, revolta estudantil e movimento feminista (Netto; Braz, 2012).

Dessa forma, o devaneio dos "anos dourados" é encerrado em 1974-1975, com um período de recessão generalizada, que englobou todas as grandes potências imperialistas. Em 1980-1982, constatou-se que as taxas de lucro caíram ainda mais, causando mais recuo do crescimento que nos anos anteriores (período de 1974-1975). Em face dessa conjuntura de "onda longa recessiva", invertendo-se o quadro de anos anteriores, o capital monopolista formulou e implementou um conjunto de respostas que restaurou as taxas de lucro, todavia não mudou muito o quadro geral, pois o crescimento permaneceu reduzido e as crises apenas se amiudaram. Portanto, mesmo nessa conjuntura de poucos ganhos, as respostas do capital foram tidas como exitosas – por restaurar as taxas de lucro (Netto; Braz, 2012).

> Foram as profundas transformações societárias emergentes desde a década de 1970 que redesenharam amplamente o perfil do capitalismo contemporâneo — está claro que, planetarizado, esse capitalismo apresenta traços novos e processos inéditos. Estas

> transformações estão vinculadas às formidáveis mudanças que ocorreram no chamado "mundo do trabalho" e que chegaram a produzir as equivocadas teses do "fim da sociedade do trabalho" e do "desaparecimento" do proletariado como classe, mudanças que certamente se conectam aos impactos causados nos circuitos produtivos pela revolução científica e técnica em curso desde meados do século XX (potenciada em seus desdobramentos, por exemplo, pela "revolução informacional" e pelos avanços da microeletrônica, da biologia, da física e da química). Mas são transformações que desbordam amplamente os circuitos produtivos: elas envolvem a totalidade social, configurando a sociedade tardoburguesa que emerge da restauração do capital operada desde fins dos anos 1970 (Netto, 2012, p. 416-417).

As respostas dadas pelo capital configuraram a restauração do capital, considerada "como uma estratégia articulada sobre um tripé: reestruturação produtiva, financeirização e a ideologia neoliberal" (Netto; Braz, 2012, p. 226). Assim, começam a ser introduzidas alterações nos circuitos produtivos, com o fim da acumulação rígida, própria do taylorismo-fordismo e tem-se início o período que vai caracterizar-se pôr *terceira fase do estágio imperialista*, com o viés da acumulação flexível, que desloca o padrão que se firmou nos "anos dourados". No que se refere às requisições imediatas do grande capital, o projeto neoliberal restaurador se viu conciso no tríplice posto: da "flexibilização" (da produção, das relações de trabalho), da "desregulamentação" (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da "privatização" (do patrimônio estatal) (Netto, 2012).

A acumulação flexível tem por base a flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo e traz consigo a possibilidades de novos setores de produção, novas maneiras de fortalecimento de serviços financeiros, novos mercados e, principalmente, inovação comercial, tecnológica e organizacional. Já no que diz respeito a base da flexibilidade, para muitos, corresponde a fase do "pós-fordismo", operando no processo de reestruturação produtiva, que se refere a "intensiva incorporação à produção de tecnologias resultantes de avanços técnicos-científicos, determinando um desenvolvimento das forças produtivas que reduz enormemente a demanda de trabalho vivo" (Netto; Braz, 2012, p. 228). Essa fase é marcada pela inserção da microeletrônica, dos recursos de informática e robótica, que vêm deslocando rapidamente a base produtiva dos suportes eletromecânicos para os eletrônicos. Tais mudanças têm atingido de forma direta o processo de trabalho e, principalmente, os trabalhadores ligados a indústrias (Netto; Braz, 2012).

O deslocamento da força de trabalho, oriundo dos processos de inserção dos avanços tecnológicos nas indústrias, acarreta três implicações imediatas, conforme ressalta Netto e Braz (2012). A primeira corresponde ao trabalhador coletivo. Com a expansão das fronteiras, tornam-se mais amplas e complexas as operações e as atividades intelectuais requeridas para a

produção material. A segunda diz respeito a necessidade de maior qualificação profissional dos trabalhadores, juntamente com capacidade de executar funções múltiplas, ou seja, requer trabalhadores com *alta qualificação e polivalência*. Nesse contexto, uma pequena parcela de trabalhadores que atendam às exigências e estão extremamente qualificados conseguem a inserção no mercado de trabalho e, com isso, o mínimo de segurança no emprego. Em contrapartida, uma parcela gigantesca de trabalhadores encontra-se em situações precarizadas, considerando a baixa qualificação, a desvalorização de muitas atividades laborativas, em que podem ser substituídas a qualquer momento (Netto; Braz, 2012).

A terceira implicação imediata do deslocamento remete à gestão da força de trabalho, uma estratégia de "horizontalização" dos processos, causando, nos trabalhadores, o não reconhecimento de classe em si, para classe para si, em uma espécie de *despotismo fabril,* embasado em uma concepção de "participação", "envolvimento", valorização da "comunicação", "trabalho em equipe" (com objetivo de reduzir a hierarquia) e estímulos ao "sindicalismo de empresas". Essas características são formas de manter o controle social e o consenso entre os trabalhadores, pois os tornam parte do processo, conforme aponta Netto e Braz (2012, p. 229):

> O capital empenha-se em quebrar a consciência de classe dos trabalhadores: utiliza-se o discurso de que a empresa é sua "casa" e que eles devem vincular o seu êxito pessoal ao êxito da empresa; não por acaso, os capitalistas já não se referem a eles como "operários" ou "empregados" – agora, são "colaboradores", "cooperadores", "associados", etc.

Dessa forma, a "flexibilização", além de estar direcionada, principalmente para liquidar direitos laborais conquistados a duras penas pelos trabalhadores, também afetou padrões de produção consolidados na vigência do taylorismo-fordista. Além disso, o perfil industrial mudou bastante, considerando que grupos monopolistas tratam de externalizar custos, mantendo o controle do conjunto da produção por meio da terceirização de alguns de seus serviços. Ademais, cabe ressaltar o processo de "desregulamentação" das relações comerciais e dos circuitos financeiros, em que o grande capital vem implementando hipertrofia das atividades de natureza financeira. A produção segmentada, horizontalizada e descentralizada da chamada "fábrica difusa" propicia uma "mobilidade" (ou "desterritorialização") dos polos

produtivos que permite o controle do conjunto da produção por um monopólio[10] por meio das tecnologias da comunicação e da extraordinária mobilidade espaço-tempo (Netto, 2012).

De acordo com os estudos de Netto e Braz (2012), nessa ofensiva do capital, seus porta-vozes afirmam que a "flexibilização" ou a "desregulamentação" das relações de trabalho segue como uma estratégia de redução ou até mesmo supressão de garantias ao trabalho, uma vez que ampliariam as oportunidades. Todavia, caracterizam-se por uma realidade ilusória, pois o que resultou de todo esse processo foi o crescimento exponencial do desemprego, considerando que "todas as transformações implementadas pelo capital têm como objetivo reverter a queda da taxa de lucro e criar condições renovadas para a exploração da força de trabalho" (Netto & Braz, 2012, p. 230). Ou seja, a estratégia do capital impactou fortemente os trabalhadores com transformações no "mundo do trabalho".

Nesse cenário, essas transformações implicam na redução do contingente dos operários industriais e, consequentemente, afeta a capacidade de resistência do movimento sindical. Com essa diminuição de trabalhadores, tem-se afirmado equivocadamente o "fim do trabalho" e, com isso, a "morte do sujeito revolucionário", que resulta no enfraquecimento e, consequente, descomprometimento do seu potencial político-organizativo na supressão do capitalismo, considerando que foram as lutas travadas pelos trabalhadores as propostas mais assertivas de transformações socialista da sociedade, tal como afirma Netto e Braz (2012, p. 232) "[...] somente ao proletariado está aberta a possibilidade de conduzir consequentemente a luta contra o capitalismo contemporâneo".

Cabe ressaltar que o que está posto na conjuntura contemporânea do capitalismo é um cenário de desemprego em larga escala, sob um exército industrial de reserva que aumenta cada vez mais, tomado por um caráter permanente. Essa situação acarreta a precarização e a "informalização" das relações de trabalho, com o aumento das jornadas, trabalho infantil, salários diferenciados para homens e mulheres, trabalho semiescravo e/ou escravo, alta rotatividade, salários baixos, garantias diminuídas e/ou inexistentes, dentre outras formas de exploração tidas até então como próprias do passado. Ademais, uma das características mais marcantes desse período é a *exponenciação da "questão social"*, que, além de ser naturalizada, está sendo também criminalizada (pauperismo e os pobres), tomada por um discurso de tolerância zero e de soluções carcerárias (Netto; Braz, 2012).

---

[10] Um exemplo mundial é a Nike, que conforme Dreifuss (1996, p.54 *apud* Netto; Braz, 2012, p. 230) é "uma das 'grandes' no mercado mundial de tênis, não produz um cadarço sequer, e seus 9 mil funcionários diretos constituem-se numa organização de estratégias mercadológica, desenvolvimento de produto e subcontratação de serviços e produção que através da terceirização de suas atividades, gera 75.000 empregos em outras empresas".

As estratégias do grande capital têm por objetivo romper com todas as implicações sociopolíticas e não somente com as relacionadas ao trabalho, estando, assim, direcionada às dimensões democráticas da intervenção do Estado no social e na economia. Ou seja, visa a destruição de qualquer obstáculo extraeconômico. Para tal, fomentou um conjunto ideológico que ficou conhecido como *neoliberalismo*[11], que se difundiu por *ideologia*[12] *neoliberal,* segundo Netto e Braz (2012, p. 239):

> Essa ideologia legitima precisamente o projeto do capital monopolista de romper com as restrições sociopolíticas que limitam a sua liberdade de movimento. Seu primeiro alvo foi construído pela intervenção do Estado na economia: o Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentado como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado – e, pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra *reforma* perdeu o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; *a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco* ***processo de contra-reforma(s)****, destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais*.

Conforme Netto e Braz (2012), o real interesse do capital monopolista em um Estado "mínimo" está relacionado as funções estatais coesivas, aquelas direcionadas aos direitos sociais e não a própria "diminuição" do Estado. A primeira intervenção está relacionada à regulamentação das relações de trabalho por meio da "flexibilização". A segunda refere-se ao propósito de reduzir, mutilar e privatizar os sistemas de seguridade social. A terceira trata-se da intervenção do Estado na economia, que corresponde ao processo de privatização, o qual retira o controle do Estado de empresas e serviços, o que caracteriza uma imensa desnacionalização da economia (Netto; Braz, 2012).

Em suma, a "flexibilização", "desregulamentação" e "privatização" decorrem do próprio movimento da "globalização" e consequente financeirização do capital. A inabilidade do Estado se tornou a justificativa plausível ao privatismo da ideologia neoliberal, pois a defesa do "Estado mínimo" está relacionada aos ganhos máximos para o capital.

---

[11] "O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas". [...] (Harvey, 2008, p. 12).

[12] Ideologia em Marx é inseparável dos seguintes elementos: "Ideologia pressupõe uma relação de dominação, uma relação na qual a classe dominante expressa essa dominação em um conjunto de ideias; Ideologia pressupõe inversão, velamento da realidade, naturalização das relações de dominação e, daí, sua justificação; Ideologia pressupõe, finalmente, a apresentação de ideias e concepções de mundo particulares como sendo universais". (Iasi, 2011, pp. 80-81).

A financeirização do capital é a mais importante transformação pela qual vem passando a economia do imperialismo, nessa sua terceira fase ainda em desenvolvimento. Para Netto e Braz (2012) a razão essencial da financeirização resulta:

> [...] da superacumulação e, ainda, da queda das taxas de lucro dos investimentos industriais registrados entre os anos setenta e meados dos oitentas. Na medida em que "o capitalismo é um sistema econômico que prefere não produzir em vez de produzir sem lucro"[...], compreende-se que um montante fabuloso de capital disponibilizou-se então sob a forma de capital-dinheiro [...]. Parte desse capital foi investido na produção e, especialmente, no setor de serviços em outros países pelas corporações imperialistas (representando o chamado investimento externo direto/ IED), aliás um dos dínamos da mundialização. Parte substantiva, porém permaneceu no circuito da circulação buscando valoriza-se nesta esfera (Netto; Braz, 2012, p. 243).

A financeirização do capitalismo contemporâneo está inteiramente relacionada às transações financeiras, ou seja, às operações presentes no âmbito da circulação que se tornaram dominantemente "especulativas". Nesse sentido, os rentistas e os possuidores de capital fictício extraem ganhos sobre valores frequentemente "imaginários" (Netto; Braz, 2012).

É no marco da financeirização do capital que se tornam inteligíveis a questão da dívida externa de muitos países periféricos e também as propostas de "ajustes" de suas economias por meio das "reformas" orientadas e acompanhadas por agências internacionais, com a participação vigente do Fundo Monetário Internacional. Considerando a dívida exorbitante acumulada ao longo dos anos, sua liquidação prevê propostas de "reformas" e "ajustes estruturais" apresentados aos países periféricos e dependentes que combinam a recomendação de "cortar gastos" com a da privatização. Tais "reformas" e "ajustes" resultam sempre em benefícios para a oligarquia financeira e os grupos monopolistas, penalizando fortemente as massas trabalhadoras (Netto; Braz, 2012).

Portanto, a consciência sobre esse processo, que ocorre na realidade, assume uma forma ideológica que contribui para sua reprodução e sua defesa, mesmo pela classe que sofreu e sofre com a ofensiva capitalista determinada por essas relações entre capital-trabalho. Assim, formulou-se a ideologia social-liberal, temática do próximo item.

1.2 – O SOCIAL-LIBERALISMO COMO IDEOLOGIA DO CAPITAL EM CRISE

Para tratar do tema do social-liberalismo como uma formulação ideológica do capitalismo em crise, torna-se importante iniciar esse item com uma breve, porém necessária exposição da perspectiva teórica que orienta quanto à categoria ideologia: a análise marxiana.

Entendo que ideologia é uma das mais importantes categorias do arcabouço teórico marxiano (Iasi, 2011).

Existem questionamentos quanto ao uso comum de um termo que pode carregar tantos significados. Para desvendar os significados do termo "ideologia", é necessário entender o contexto de seu surgimento. Assim, o termo "ideologia" teve origem no período final da Revolução Francesa, com a criação do *Institut de France,* em 1795, cuja finalidade era propagar e defender as ideias racionalistas do Iluminismo e os principais valores da revolução. Antoine Destrutt de Tracy foi o criador do termo "ideologia", com a perspectiva voltada à ciência das ideias ou teoria geral das ideias. Nesse contexto, o uso cotidiano do termo, enquanto conjunto de ideias, ganhou popularidade e adentrou o senso comum. Tem por base de fundamentação a própria revolução burguesa, sendo necessário ter atenção quanto à pretensão de serem ideias gerais ou universais de toda a sociedade (Iasi, 2011).

Com efeito, foi em Marx que a relação de luta entre classes e a possibilidade de mudança social passaram a ser interligadas ao conceito de ideologia. Conforme aponta na obra *A ideologia alemã*:

> As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios da produção material dispõe também dos meios da produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios da produção espiritual. As ideias dominantes não são nada mais do que a expressão ideal [13] das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação (Marx; Engels, 2007, p. 47).

Nessa direção, Marx e Engels (2007) apontam a natureza do seu materialismo, que remete para a produção e a reprodução das condições de existência dos homens. As lutas de classe e as ideias de dominação estão relacionadas à produção da vida material que significa, ao mesmo tempo, colocar o trabalho no centro das condições de vida e consciência humana.

Para os dois pensadores, não é a consciência que produz as condições materiais dos homens, mas sim o inverso. Eles afirmam que o que diferencia o homem dos demais animais não é a consciência, porém, sim, a capacidade de produzir seus próprios alimentos, transformando a natureza. Tais pensadores denominam essa capacidade de *trabalho*. Dessa

[13] De acordo com Marx e Engels (2007), em nota de rodapé da página 47, "a expressão de ideal" correspondente a expressão ideológica.

forma, para Marx e Engels (2007, p.14) é a ontologia do trabalho a base do pensamento marxiano:

> O homem se diferencia dos outros animais por muitas características, mas a primeira, determinante, é a capacidade de trabalho. Enquanto os outros animais apenas recolhem o que encontram na natureza, o homem, ao produzir as condições da sua sobrevivência, *a transforma*. A capacidade de trabalho faz com que o homem seja um ser histórico; isto porque cada geração recebe condições de vida e as transmite a gerações futuras, sempre modificadas – para pior ou para melhor (Marx; Engels, 2007, p. 14, grifo nosso).

A produção e a reprodução das condições de existência dos homens, decorrentes das relações dos homens com a natureza e com suas formas de organização social, são a base material para entender a consciência. Sendo assim, Marx e Engels (2007, p.14) apontam que:

> A apreensão do significado que as formas de reprodução da vida têm para a existência humana representa a primeira grande formulação do materialismo dialético para a compreensão da história e da consciência humana. A cada estado de desenvolvimento das formas de produção material da sua existência correspondem formas específicas de estruturação social, além de valores e formas de apreensão da realidade.

No modo como o homem produz sua vida, há processos que levam a consciência a representar algo de forma invertida, originando a ideologia. Nesta perspectiva, a divisão do trabalho nas sociedades de classe tem exercido uma função crucial na construção e constituição ideológica, fazendo com que os "os homens e suas relações aparecem de cabeça para baixo como numa câmara escura" (Marx; Engels, 2007, p. 94). Logo, conforme Marx e Engels (2007, p.35):

> A divisão do trabalho só se torna realmente divisão a partir do momento em que surge uma divisão entre trabalho material e [trabalho] espiritual. A partir desse momento, a consciência pode realmente imaginar ser outra coisa diferente da consciência da práxis existente, representar algo realmente sem representar algo real – a partir de então, a consciência está em condições de emancipar-se do mundo e lançar-se à construção da teoria, da teologia, da filosofia, da moral etc. "puras".

A noção de ideologia para Marx e Engels tem como ponto essencial a relação com a dominação. Tal noção, expressa nas ideias, é utilizada como justificação das relações de dominação, inversão, naturalização, velamento e falsidade. Isso resulta, ao tratar o termo em

Marx, numa conotação valorativa de negatividade. Segundo Iasi (2011, p.78), a ideologia para Marx:

> [...] está profundamente ligada à divisão da sociedade em classes e a forma particular que a classe dominante elabora e difunde sua visão de mundo, buscando torná-la universal. Mais que isso, quando essas ideias manifestam relações de dominação e subordinação de uma classe em relação à outra [...] (Iasi, 2011, p.78).

Na ideologia, os homens e suas relações surgem invertidos. Essa inversão não é produzida no campo das ideias, mas nas relações capitalistas ligadas ao fetichismo da mercadoria, uma vez que ocorre a inversão real ocorrida na materialidade, ficando, assim, justificadas e naturalizadas. Nesse sentido, o caráter ideológico se revela na formulação social-liberal, tendo em vista as condições de produção e de reprodução da vida no capitalismo em crise.

1.2.1 – Emergência e tendência do social-liberalismo

No item "Contextualização da Crise no Capitalismo Contemporâneo" desse capítulo, foi abordado que as estratégias do grande capital têm por objetivo restaurar suas taxas de lucro às custas de uma mais profunda exploração do trabalho, contribuindo com a mundialização financeira e com os ajustes estruturais do Estado neoliberal. Por meio da formação de uma consciência que apreende essa realidade de forma a justificá-la, naturalizá-la, as forças capitalistas produziram ideias dominantes que constituem o ideário neoliberal (Netto; Braz, 2012).

Rodrigo Castelo (2013) ressalta que o neoliberalismo não nasce com o capitalismo contemporâneo, entre os anos 1970-1980, mas no início do Pós-Segunda Guerra Mundial, sendo um dos pontos de confronto às ideias keynesianas, de estado intervencionista. Confronto do qual o livro "O caminho da servidão", publicado em 1944, por Friedrick Hayek, expressa a síntese, baseada num ultraliberalismo.

Trata-se de uma obra política, com posicionamentos contra o intervencionismo e o planejamento econômico, vistos como ameaças reais às instituições e aos valores de uma sociedade livre. Essa é uma obra clássica do neoliberalismo, na qual o ultraliberal austríaco destaca a construção de um consenso socialista, caracterizado por "ideologia totalitária", promovendo a intervenção do governo na economia e na vida dos indivíduos, com base no

arbítrio e na coerção, ou seja, o totalitarismo se expressa por meio do fascismo, nazismo e comunismo, que ameaçariam as sociedades livres (Castelo, 2013).

Dessa forma, o objetivo de Hayek é o combate à ideologia socialista. O autor propunha o resgate, a divulgação e a atualização das teses clássicas do liberalismo, não com características identificas com as do Estado mínimo ideal, pois reconhece a necessidades de certas intervenções do mesmo em relação a algumas atividades produtivas, na criação de legislações trabalhistas e sanitárias, além da oferta de alguns serviços sociais, como Castelo (2013, p. 218) afirma:

> A ideia-força defendida é que o sistema de concorrência mercantil seria mais eficiente, dos pontos de vista econômico, social e moral, do que o planejamento estatal. Os mecanismos livres da concorrência deveriam prevalecer sobre a intervenção do governo na economia, mas para isso o Estado deveria ser responsável, por exemplo, por um moderno e ágil sistema de leis que garantisse, na prática a propriedade privada e a livre iniciativa dos agentes econômicos.

Foi nos Alpes suíços, em 1947, que foi fundada a *Sociedade de Mont Pèlerin*, por meio dos intelectuais Friedrich Hayek, Karl Popper, Ludwing Von Mises, Milton Friedman, entre outros. Nesse contexto, o propósito era criar e propagar uma ideologia, resgatando, atualizando e revisando os fundamentos do liberalismo clássico, opondo-se às teorias intervencionistas (Marxismo e Keynesianismo). Assim, Castelo (2013, p. 219) destaca que "foi uma atitude ousada dos intelectuais (neo)liberais, pois, à época, a hegemonia era dirigida nas margens da social-democracia pelo Keynesianismo e, no extremo mais à esquerda, pelo marxismo". Ou seja, era um período de crescimento econômico oriundo das políticas keynesianas.

Nesse sentido, conforme Castelo (2013, p. 219) a doutrina neoliberal fundamenta-se:

> [...] na reafirmação dos valores de liberdades individuais, comerciais, produtivas e de investimentos dos empreendedores para a geração de riquezas, desenvolvimento tecnológico e, por consequência, segundo os seus cânones, do aumento geral do bem-estar das populações. Liberdade é o conceito central para o neoliberalismo.

Assim, a doutrina neoliberal, com base no liberalismo clássico, reconhece a liberdade na interação de mercado, todavia sem afirmar a total ausência do Estado, pois a este cabe o controle da vida social, do funcionamento da ordem capitalista e da defesa dos múltiplos regimes da vida privada.

Castelo (2013) aponta, ainda, que, de acordo com os ideólogos neoliberais supracitados, a desigualdade seria um valor considerado positivo em si mesmo. Assim, Castelo (2013) destaca que a desigualdade de renda e de riqueza tem duas funções relevantes nas sociedades livres e, por esse motivo, merecia ser valorizada:

> Em primeiro lugar, estimularia a produtividade do trabalho e a geração de riquezas, tendo em vista a competição entre massas e elites – os de baixo querendo subir, os de cima querendo continuar onde estão. Tal competição pela mobilidade social seria um dos fatores preponderantes para os altos índices de produtividade do capitalismo, o que geraria uma riqueza exponencial em ritmo acelerado, supostamente demonstrando a superioridade deste modo de produção sobre qualquer outro. Em segundo lugar, o consumo de bens de luxo é defendido como algo produtivo para todas as camadas sociais (Castelo, 2013, p. 221).

Entretanto, essa defesa escancarada da desigualdade social tomada pelos neoliberais como algo natural e positivo começa a tomar novas formas em um caráter não tão exposto, agindo de forma indireta. Com o grande aumento da concentração de renda e riqueza sob o domínio das classes financeirizadas oriundas do projeto neoliberal, impactos passaram a ser notados na década de 1990, "quando surgiu uma onda de "subversivismo espontâneo, elementar e não orgânico" das classes subalternas, em especial nas periferias" (Castelo, 2013, p. 222).

Perante as inquietações geradas desse período, a ideologia neoliberal introduziu, em suas ações políticas e em suas pesquisas o tema da "questão social", conforme Castelo (2013) o propósito de:

> [...] neutralizar as proposições igualitaristas da esquerda, rebaixando o horizonte intelectual das forças sociais progressistas com os debates sobre equidade, igualdade de oportunidade, vulnerabilidade/exclusão/coesão social, ativismo ético e virtuoso de indivíduos empoderados e comunidades dotadas de capital social, bem como da funcionalidade do Terceiro Setor (Castelo, 2013, p.222).

Esse "verniz" social que a ideologia neoliberal precisou recorrer deve-se ao fato de que, com a crise capitalista pós-1970, suas ideias ganharam força e foram implementadas pelos governos neoliberais, a exemplo do Chile em 1973, onde aconteceu a primeira experiência[14].

[14] O neoliberalismo é considerado como tardio no Brasil: "O neoliberalismo tardio dos anos 90 é o que marca a nossa história recente e deixará como herança problemas estruturais que, sem uma nova opção de política de inserção internacional, sofrerão, no máximo, mudanças formais" (Carcanholo, 2002, p. 134). Ademais, "o Brasil terminou por, tardiamente, aderir à onda das políticas neoliberais que se abateu na América Latina nas últimas décadas, dede que as primeiras experiências dos anos 70 tiveram o acaso relatado. Entretanto, as relações do país no cenário internacional sempre foram determinantes para sua trajetória de desenvolvimento" (Carcanholo, 2002, p. 112).

Conforme relembra Castelo, o neoliberalismo transformou-se no plano de governo, com um receituário voltado ao controle da emissão monetária, aumento da taxa de juros, privatização de bens e de serviços, dentre outras medidas. Tais ações ameaçavam romper a vida democrática do socialismo chileno. Assim, com os novos direcionamentos postos pelos interesses da classe dominante, o Chile passou por um período de retrocessos, no qual o caráter democrático seria mantido apenas com a manutenção da estrutura posta de coesão social, pois do contrário seria rompida.

A doutrina neoliberal se deparou com rejeição a sua implementação "pura" e isso impossibilitou dar seguimento ao que havia sido idealizado pelos intelectuais da sociedade de Mont Pelèrin. Tal rejeição surgiu tanto dos subalternos quanto de parte da classe dominante. Isso aconteceu desde o início de sua formação nos governos de Pinochet, Reagan e Thatcher. O que aconteceu foi um desenvolvimento desigual do neoliberalismo nas variadas estruturas econômico-sociais, de acordo com Castelo (2013, p.229):

> Por diferentes meios e caminhos o neoliberalismo, atendendo às especificidades de cada uma das formações econômico-sociais, foi sendo desigualmente efetivado em todas as regiões do planeta – tanto em questão de ritmo como de profundidade –, configurando-se em uma autêntica estratégia político-cultural mundial da burguesia, respeitando-se, como dito anteriormente, as particularidades nacionais e as tensões entre a ideologia e sua materialização como projeto político das classes dominantes.

A primeira fase da doutrina neoliberal ficou conhecida por *receituário-ideal*, possuindo aparelhos ideológicos e políticos neoliberais, dentre eles o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Nessa fase, adotava-se um rigoroso controle dos gastos públicos, o arrocho salarial, as aberturas comercial e financeira, o desmonte do *Welfare State*, um amplo processo de privatização e o combate às organizações operárias, considerando o que ficou acordado no chamado Consenso de Washington[15], nos anos de 1990 (Castelo Branco, 2008). Cabe ressaltar, que o plano estrutural foi introduzido em cada país de acordo com a sua correlação de forças.

Entretanto, os resultados esperados com o receituário-ideal do neoliberalismo não foram alcançados, pois não tinham os fundamentos políticos e ideológicos para suprir seus objetivos,

[15] "A adesão ao Consenso de Washington, portanto, não foi apenas a aceitação de uma condicionalidade 'técnica' referente à renegociação da dívida externa mas, muito além disso, representou a opção de um projeto de longo prazo que, além de uma política de estabilização, abrangeu reformas estruturais na economia, no Estado e na forma de inserção internacional do país" (Carcanholo, 2002, p. 134).

mantendo inerte a taxa de crescimento econômico, alta taxa de desemprego e aumento exponencial dos índices de pobreza e de desigualdade. Diante de tal situação, foram fundamentais algumas mudanças de rota na direção estratégica, de acordo, apenas, com as classes dominantes e com os seus representantes ideológicos, "em essência, o Consenso de Washington estaria correto: o problema residiria na aplicação parcial do receituário, derivada das resistências que impediam o correto manejo de suas políticas" (Castelo, 2013, p. 244).

Para romper com as resistências encontradas para o pleno desenvolvimento, era necessário propor um aprofundamento das medidas liberalizantes[16], além de uma nova configuração nos projetos de refuncionalização do Estado. Outrossim, defendia-se que o Estado mínimo, agora, passaria a regular e a operacionalizar, juntamente com o setor privado, políticas sociais emergenciais, focalizadas com o propósito de viabilizar as taxas de acumulação do capital e diminuir as expressões da "questão social", por meio do controle da força de trabalho e de respostas as necessidades mínimas sociais, Castelo (2013) afirma que:

> Para a supremacia neoliberal, o Estado não deixaria de ter uma participação ativa no modo de produção capitalista; em verdade, ocorreria uma modificação nas suas funções, ou melhor, a refuncionalização dos seus mecanismos ampliados de manutenção e legitimação do bloco histórico vigente, seja pelo consenso, seja coerção, conservando a sua natureza classista (Castelo, 2013, p. 245).

Nesse sentido, na segunda fase do neoliberalismo, designada de social-liberalismo, nota-se que, desde os anos de 1990, a ideologia dominante passou a assumir uma intervenção mais ativa do Estado na chamada "questão social". Os ideólogos neoliberais, inesperadamente, passaram a adotar um caráter mais humanista, com propósitos voltados aos ajustes macroeconômicos direcionados ao social. Dessa forma, há uma mudança de direção do posicionamento hegemônico na relação entre o mercado e o social, visto que a concepção da direita – "maximização e otimização dos recursos, escassez relativa, capital humano – é envernizada por uma ética de esquerda, com palavras de ordem como justiça social, solidariedade, filantropia e voluntariado" (Castelo, 2013, p. 264).

Nessa fase do social-liberalismo, nota-se que a ideologia dominante apoia uma intervenção estatal mais ativa em algumas expressões da "questão social", principalmente, as voltadas às questões políticas, humanitárias e ecológicas. É nesse período que surgem as teses da chamada *terceira via*. Segundo seus ideólogos, nesse contexto, gesta-se um consenso

[16] Referem-se "aos mecanismos de mercado na produção da riqueza, ao mesmo tempo em que se passaria a reconhecer suas falhas no tocante à distribuição de renda, além dos problemas ambientais" (Castelo, 2013, p. 244).

mundial, sobre os problemas e as responsabilidades globais, que contaria com o apoio de todos os grupos sociais. Tal momento marca um sincretismo entre o mercado e o Estado que acredita ser possível instaurar a justiça social (Castelo, 2013). "Ou seja, as desigualdades socioeconômicas deixaram de ser uma solução para questões específicas do capitalismo e passaram a ser um dilema social a ser tratado pela burguesia e seus intelectuais" (Castelo, 2013, p. 248). Assim, para Castelo (2013, p.248):

> [...] a problemática central do social-liberalismo – preservar a primazia da lógica do mercado como mecanismo de alocação dos recursos e conjuga-la com um nível de regulação estatal, evitando a agudização de certas expressões da "questão social" e as revoltas populares – é uma expressão teórica adequada aos interesses materiais da burguesia rentista, pois, ao mesmo tempo em que defende a acumulação capitalista na sua face financeirizada, propõe soluções para seus efeitos mais deletérios, tendo em vista a coesão social e a manutenção da ordem burguesa.

O campo das ideologias é marcado por diferentes teorias, envolvendo diferentes classes interligadas em uma luta simbólica que é mutuamente influenciada pela concepção ideológica das relações de dominação, que inverte, naturaliza, vela e falsifica a realidade social, tornando-se uma afirmação importante para entender efetivamente o que se passa na ofensiva social-liberal na polêmica relação com a igualdade. Para Castelo (2013), a atual fase da ideologia neoliberal não está voltada com os problemas sociais enfrentados diretamente pelas classes subalternas, considerando que o propósito da atual fase do capitalismo se refere à reconstrução de uma noção de consenso, na qual não existira mais a divisão entre direita e esquerda, as políticas estariam esvaziadas, restritas a questões pragmáticas e sem ideologias para fundamentar as ações humanas. Ademais, todos são levados a compreender que a desigualdade precisaria ser combatida, no entanto acabam por admitir a impossibilidade de superá-la, dadas as diferenças postas entre os indivíduos, conforme Castelo (2013, p. 249-250):

> [...] a ideia do mercado é mais uma vez vendida como sendo algo pertencente a uma natureza humana imutável e internalizada de modo completamente natural, inclusive por intelectuais da esquerda que antes a combatia como uma falsa consciência. Quando isso acontece, a derrota proletária é devastadora, restando pouco espaço para a dissidência. A ideologia social-liberal sustenta a hegemonia burguesa em torno do debate da "questão social", e para isto promove uma série de ações pedagógicas do novo consenso e até mesmo fábrica a sua dissidência, financiando aparelhos privados contra hegemônicos ligados aos protestos contra a globalização. Cria-se um limite de atuação inclusive para a oposição ao neoliberalismo e a impressão generalizada de movimentos de contestação atuando livremente, o que garante um grau de legitimidade à democracia representativa.

Cabe ressaltar, a título de apresentação, os ideólogos ativos na elaboração e na sistematização da ideologia social-liberal, tais como: Amartya Sen, Anthony Giddens, Pierre Rosanvallon, Alain Touraine, Dani Rodrik, Jeffrey Sachs, John Williamson e Joseph Stiglitz. Esses representantes possuem autonomia relativa, dando uma forma acabada aos propósitos da burguesia rentista a partir de suas posições.

Levando em consideração a diversidade teórica e política contidas no bloco ideológico do social-liberalismo, Rodrigo Castelo (2013) apresenta alguns eixos comuns as produções e que tratam de assuntos teóricos e políticos. O primeiro eixo trata da busca por desideologização dos discursos e práticas políticas, pois o social-liberalismo faz referência com as teorias pós-modernas e o fim das ideologias. No segundo eixo, o que aglutina o social-liberal é a crítica ao mercado como uma estrutura social de partilha de riqueza, na qual todos concordam que o mercado seria a estrutura mais adequada na produção de riquezas e de seus fundamentos, devendo permanecer intocado. Todavia, ao discutir o tema, percebem as falhas e as limitações e admitem a necessidade de participação do Estado na regulação das atividades econômicas privadas, parcerias público-privadas e políticas sociais (focalizadas, filantrópicas e assistencialistas), com o objetivo de responder as expressões da "questão social", fundamentadas pelo conceito de equidade social[17].

O terceiro eixo vai tratar da questão da ética e da responsabilidade no capitalismo, sendo o grande eixo norteador, pois "a ética é apresentada como um sistema de valores capaz de moldar a realidade a partir da ação de indivíduos autônomos e imbuídos de uma consciência dos problemas sociais" (Castelo, 2013, p. 261). Já o quarto refere-se à ação do Estado nas expressões da "questão social", prevendo a participação ativa dos aparelhos privados da sociedade civil e do Terceiro Setor na formação e na implementação de políticas públicas de alívio a pobreza, por meio da transferência de renda e empoderamento dos indivíduos (Castelo, 2013).

Em suma, cabe retomar que as duas grandes fases que Rodrigo Castelo (2013) intitula de variantes ideológicas do neoliberalismo – *receituário-ideal e social-liberalismo* – não se conjugam por projetos opostos, pois possuem o mesmo programa reformista-restaurador, apenas são executados sob forças políticas diferentes, considerando as variadas bases teóricas e tempo histórico.

[17] "Herdado da tradição liberal clássica [...] o conceito de equidade social é um dos pilares teóricos do padrão atual de intervenção burguesa nas expressões da 'questão social' [...] significa, antes de tudo, o deslocamento metodológico a qualquer referência sistêmica, estrutural e histórica das desigualdades sociais". (Castelo, 2013, p. 259-260).

1.3 – AS CONCEPÇÕES DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NO CONTEXTO DA IDEOLOGIA SOCIAL-LIBERAL

O propósito de estudo dos conceitos de risco e de vulnerabilidade social responde à necessidade de compreender a origem e o significado que tais concepções assumem no pensamento social-liberal, uma vez que orientam a elaboração de políticas sociais num amplo consenso internacional: afinal, o que estes conceitos buscam explicar e propor numa sociedade em crise, num cenário de agravamento da "questão social"? Para tanto, será apresentada uma breve revisão bibliográfica sobre a teoria dos riscos e da vulnerabilidade social na forma como vem sendo apresentada no debate crítico do Serviço Social.

Nesse sentido, esse item e os subitens apresentados a seguir buscam responder as seguintes questões presentes no roteiro de estudo: quais os teóricos do risco e vulnerabilidade mais recorrentes nas teses e dissertações analisadas? Quais as obras mais referenciadas? Qual o aspecto histórico sobre o qual se funda a análise de cada um desses autores? Qual a concepção de crise de cada um destes teóricos do risco social e quais os desafios da sociedade capitalista na contemporaneidade?

A literatura do Serviço Social demonstra um consenso na identificação dos estudiosos Pierre Rosanvallon, Robert Castel, Anthony Giddens e Ulrich Beck como os mais representativos na formulação das concepções de risco e vulnerabilidade social. Nos estudos de Tavares (2015), a autora chama atenção para a polissemia do termo "risco social" e afirma que nas Ciência Sociais seus representantes mais destacados, desde os anos 1980, são Pierre Rosanvallon, Robert Castel, Anthony Giddens e Ulrich Beck. A autora afirma que as discussões sobre risco social não se limitam apenas a esses autores referenciados, "mas é incontestável a interlocução desses nas produções científicas do Serviço Social, sobretudo quando se trata de problematizar o risco social nas políticas de proteção social" (Tavares, 2015, p. 22).

Cabe ressaltar que, após todo o levantamento de dados e a leitura aprofundada das teses e dissertações, foi possível estabelecer a seguinte relação: das 6 obras estudadas, apenas 4 delas abordam diretamente Pierre Rosanvallon, sendo elas: Tavares (2015), Silveira Júnior (2016), Alvarenga (2012) e Barroso (2020). Em relação a abordagem do sociólogo Ulrich Beck, todas as obras o citam, mas cabe destacar que Silveira Júnior (2016) é bem pontual em sua abordagem em relação ao autor e também ao analisar as teorias de Anthony Giddens, visto que esse sociólogo é citado por 5 obras da produção do Serviço Social aqui analisada, sendo elas: o próprio Silveira Júnior (2016), Barroso (2020), Alvarenga (2012), Tavares (2015) e Miguel

(2013). Já Robert Castel tem suas obras e, consequentemente, suas teorias abordadas por todos os pesquisadores do Serviço Social tomados por amostra nessa dissertação.

As teses/dissertações que estudam Pierre Rosanvallon costumam citar as obras *"A Crise do Estado Providência"* (Rosanvallon, 1997) *e "A nova questão social: repensando o Estado-Providência"* (Rosanvallon, 1998). No caso de Robert Castel, as obras estudadas são *"As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário"* (Castel, 1998), *"Desigualdade e questão social"* (Castel, 1997) e *"A insegurança social: o que é ser protegido?"* (CASTEL, 2005), esta última é a mais utilizada nas discussões voltadas ao "risco social".

No que se refere à concepção de risco em Beck (2010), a referência central é a obra *"Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade"* (Beck, 2010), considerada uma leitura de extrema relevância para quem deseja compreender suas teses sobre o mundo contemporâneo. Foi publicada na Alemanha, em 1986, logo após o acidente nuclear de Chernobyl, na antiga União Soviética. Nessa obra, o autor pontua, em suas argumentações, sobre a transição da sociedade industrial moderna para a sociedade (industrial) de risco. Ademais, outra obra utilizada foi a *"Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna"* (Beck, 1997), na qual o sociólogo apresenta alguns conceitos que serão o fio condutor de sua análise a respeito das sociedades modernas: risco social, política e individualização. O conceito de "sociedade de risco" é concebido com o propósito de empreender entendimento a respeito do processo denominado como modernização reflexiva, que assume a conotação de categoria estruturante da "segunda modernidade".

Para o debate do conceito de risco em Giddens, a referência tem sido a obra *"As consequências da modernidade"* (Giddens, 1991). Nesta, o autor defende "que o século XX é o nascer de uma "nova era", que, para além de um novo tipo de sistema social (tido por: "sociedade de informação" ou a "sociedade de consumo"), conduz a um encerramento de um período histórico ("pós-modernidade", "pós-modernismo", "sociedade pós-industrial", dentre outras). Além de outras obras, como: *"Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós"* (Giddens, 2007), *"A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia"* (Giddens, 2005), *"O mundo na era da globalização"* (Giddens, 2000) e *"O sentido da modernidade"*.

1.3.1 A crítica do Serviço Social à concepção de risco social em Rosanvallon

> *O surgimento de uma nova questão social traduz-se pela inadaptação dos antigos métodos de gestão do social, como testemunha o fato de que a crise do Estado*

> *Providência, diagnosticada no fim dos anos 1970, mudou de natureza, iniciando uma nova fase a partir do princípio da década de 1990 (Rosanvallon, 1998, p. 23).*

Para Tavares (2015), a teoria do risco é formulada por Rosanvallon[18] quando este reconhece a crise do *Welfare State*, crise do Estado Providência, uma crise que, para ele, está mais fundamentada em novos valores políticos e culturais do que numa crise econômica. Dessa maneira, a crise seria uma expressão do atual estágio da sociedade em não mais se comprometer com a igualdade, trata-se de uma "crise do contrato social", uma crise do modo como deve se organizar a solidariedade na sociedade. Assim, afirma Tavares (2015), sobre o que pensa Rosanvallon acerca da crise:

> [...] o objetivo central da igualdade era o de abolir radicalmente as diferenças de estatuto civil ou político. Mas, no campo social e econômico, conforme as condições gerais de um sistema capitalista de organização da produção e da distribuição de excedente, a conquista da igualdade torna-se tanto inatingível (pelas leis gerais da acumulação capitalista) quanto indesejável (pela propagação dos valores modernos como o individualismo), e o vetor de atuação do Estado não poderia ser outro que o da redução das desigualdades. Entretanto, após atingir um certo nível, a igualdade deixa de ser importante como valor universal para questões mais cotidianas, como por exemplo, a busca por segurança. Com isso, as novas medidas de redução das desigualdades não apresentam mais a mesma base social e política que antes. Para o autor, "os mecanismos de redistribuição e de assistência cresceram sem intenção política deliberada". Para o contribuinte comum, torna-se difícil entender os novos aumentos de impostos ou contribuições como recursos legítimos e necessários do Estado (Tavares, 2015, p. 35-36).

E mais adiante a autora reforça que, na tese de Rosanvallon, a crise é social e política e não determinada pelas relações de produção capitalistas:

> [...] as raízes da crise do Estado-Providência não podem ser relegadas a causas unicamente econômicas, sob o risco de se escamotearem as reais origens deste Estado e, por consequência, os reais fatores de sua crise atual, ou seja, o desmantelamento do compromisso social keynesiano, o esgarçamento da solidariedade automática imposta pelo Estado aos indivíduos, as contradições inerentes ao modo capitalista de organização e o desejo de igualdade econômica e social entre seus membros. Sob esse ponto de vista, Rosanvallon defende que as questões centrais da crise do Estado-Providência são essencialmente de ordem política e sociológica (Tavares, 2015, p.35).

[18] "Pierre Rosanvallon nasceu em 1948 [...]. É diretor de estudos na *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, de Paris. É também secretário geral da Fundação Saint Simon. Tornou-se conhecido historiador das ideias políticas na França, à qual dedicou vários livros, entre estes **Le moment Guizot** (1985); **L'etat em France de 1789 à nos jours** (1990) e uma história do sufrágio universal na França (1992). É ainda um renomado estudioso da questão social, em relação a qual tem procurado encontrar urna nova pauta para a esquerda francesa, a exemplo do livro '*A Nova Questão Social',* em que afirma a existência de uma crise do Estado Procidência (1981), e a presente obra, na qual procura identificar de que características se reveste a questão social no ciclo histórico em que ingressamos" (Rosanvallon, 1998, p. 21).

Para Rosanvallon (1998), a crise nos princípios de organização da solidariedade em torno do Estado Providência, o desemprego em massa e a destruição dos direitos sociais geram uma "nova questão social", expressa na exclusão social. Tal processo requer um novo tipo de gestão social que considere os excluídos, ou seja, a perspectiva muda: não se busca direitos sociais, mas inserção social. Para os atuais problemas de desemprego e exclusão, o autor identifica a incapacidade do Estado e do modelo de seguro contributivo em oferecer respostas.

Alvarenga (2012) constata uma concepção de risco em Rosanvallon, como condição permanente da sociedade atual:

> 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 acidental, 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 (Alvarenga, 2012, p.48).

Tem-se uma "nova questão social", um novo sentido para a concepção de risco social, um novo tipo de gestão social. A seguir um dos argumentos utilizados pelo autor e destacado em Tavares (2015, p. 38) e em Alvarenga (2012, p.48). Vejamos:

> 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 (Alvarenga, 2012, p. 48).[...] Em primeiro lugar, esta incapacidade está associada à mudança de sentido atribuída à concepção de "risco social", que deixa de se manifestar de forma individual e temporária (como as doenças, o desemprego, os acidentes de trabalho etc.), para assumir muitas vezes a noção de "riscos coletivos", representando situações estáveis e permanentes (como por exemplo, a precariedade dos vínculos de trabalho e a vulnerabilidade das inserções sociais). Mas, o que tem chamado atenção é o risco catastrófico, tais como os advindos de perigos naturais (inundações, terremotos), acidentes tecnológicos importantes, agressões em grande escala ao meio ambiente, que representa hoje um problema cada vez maior. Para Rosanvallon (1998), essas ameaças não afetam mais os indivíduos isolados, mas populações inteiras, e até mesmo nações. Nesses casos, a socialização por meio do seguro não pode mais funcionar (Tavares, 2015, p. 38).

Por outro lado, Tavares (2015) afirma que o autor assume também uma concepção individualizada de risco quando afirma que os riscos estão associados a determinações individuais, pessoais, a vulnerabilidades:

> Nem todos os indivíduos estão sujeitos da mesma forma a riscos de natureza aleatória e circunstancial. Por isso, é preciso atentar para as especificidades individuais. Nesse sentido, Rosanvallon defende que a palavra "risco" deve ser substituída por "precariedade" ou "vulnerabilidade", tendo em vista que vulnerabilidade possibilita identificar as especificidades individuais tanto inatas como as adquiridas. Segundo Rosanvallon (1998), só a partir das vulnerabilidades será possível adequar a proteção social ao novo contexto social, pois é essa noção que permite individualizar as intervenções de acordo com as demandas específicas dos cidadãos (Tavares, 2015, p. 40).

Em acordo com essa interpretação, Alvarenga (2012) afirma que:

> 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 (Alvarenga, 2012, p.49).

Diante do estudo da obra de Rosanvallon (1998), Alvarenga apresenta um outro aspecto sobre o risco que não é abordado pelos demais pesquisadores que foram aqui analisados. Refere-se ao "progresso da genética médica". Nesta, o autor Alvarenga (2012) 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 (Alvarenga, 2012, p. 49).

Na interpretação de Alvarenga (2012, p.49), nesse aspecto de desenvolvimento genético, nas situações de catástrofes, nas alterações postas à forma de perceber o risco, oriundas das nascentes modalidades de insegurança social, como a ruptura familiar e ameaças internacionais, "a noção de risco se mantem, 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".

Por isso, no que se refere às proposições, a responsabilidade individual tem centralidade. Nos termos do próprio Rosanvallon (*apud* Tavares, 2015, 40-41):

> Para ser justo, o Estado-providência não pode ser unicamente um distribuidor de subsídios e um administrador de regras universais. Deve se converter num Estado de serviço. A meta consiste em dar a cada um os meios específicos para modificar o curso de uma vida, para superar uma ruptura, para prever um problema (Rosanvallon, 1998, p. 209-210 *apud* Tavares, 2015, p. 40-41).

Na interpretação de Alvarenga (2012), Rosanvallon entende o Estado de Providência como um sistema secundário, com intervenções fundamentadas em seguros obrigatórios voltados aos riscos presentes nas sociedades. Ela destaca que "o risco, para o autor, era uma categoria unificadora que aglomerava todos os problemas sociais" (Alvarenga, 2012, p. 47).

Para o novo modelo de gestão social, aponta a necessidade de repensar o papel do Estado Providência e descartar a perspectiva da igualdade social, rever a concepção de público e privado. Entre as soluções apontadas, Tavares (2015, p.40) destaca a transferência de renda como alternativa capaz de assegurar a inserção social:

> Assim, em tal contexto de crises econômicas e sociais, uma "saída fácil", tanto para as estruturas vigentes do Estado-Providência como para os indivíduos afetados pelas novas condições de desemprego e exclusão, seria escamotear ou preterir a solução dos problemas pela adoção de mecanismos dos diversos sistemas de transferência de renda aos desempregados e excluídos. Rosanvallon considera a Renda Mínima de Inserção (RMI) uma inovação importante no conjunto das novas experiências em políticas sociais da atualidade, mas não substitui a importância da noção do direito ao trabalho como verdadeiro direito à inclusão social. O autor vê a RMI como uma importante inovação social tendo em vista que se situa entre um direito social e um contrato. Em suas palavras: "A RMI é um direito, no sentido de que é acessível a todos e traduz o reconhecimento do fato de que os excluídos devem obter um mínimo de recursos que lhes permita encontrar um lugar na sociedade. Mas é igualmente um contrato, na medida em que está associada, em princípio, a uma contrapartida: o empenho pessoal do beneficiário na busca da sua inserção, mediante ações de formação, atividades de interesse geral em administrações ou associações, possivelmente simples esforços pessoais de readaptação" (Rosanvallon, 1998, p. 131) (Tavares, 2015, p.40).

A crítica de Tavares (2015) à perspectiva de Rosanvallon é contundente, pois traz à tona a relação da seguridade social associada à ideia de "contrato" posto entre o Estado e a população, visto que o "risco" é entendido como algo instável e que seria necessário entender

a especificidade de cada indivíduo, baseado em princípios liberais, uma vez que Tavares (2015) considera que:

> Na realidade, são propostas que buscam naturalizar as alterações na esfera da produção, demonstrando que a grande preocupação de Rosanvallon é manter as relações capitalistas de produção. Sua perspectiva de análise encontra-se fundamentada nos princípios liberais, uma vez que a seguridade social está atrelada à noção de "contrato" entre o Estado e cidadãos. Argumenta que o "risco" torna-se instável e por isso devemos atentar para a história do indivíduo. A desigualdade dever ser tratada a partir das diferenças entre os homens, oferecendo a eles um tratamento diferenciado. Com isso, avaliamos que a discussão do autor pode ser fonte inspiradora para a política social contemporânea; inclusive as políticas sociais brasileiras em seus múltiplos recortes de gênero, raça, etnia etc. Tratar a "questão social" a partir de várias dimensões pode incorrer numa visão fragmentada das lutas sociais, visto que a opressão e discriminação decorrentes dessas diferenças estariam desvinculadas do processo de exploração capitalista, ou seja, fora da estrutura de classe (Tavares, 2015, p. 41).

Para Barroso (2020), a teoria de risco em Rosanvallon (1998) tinha por referência o sistema de seguro francês atrelado ao seguro obrigatório, que consistia na contribuição dos trabalhadores e que estava voltado a suprir situações comuns que poderia atingir qualquer pessoa. Assim, "Rosanvallon (1998) assevera que a introdução do seguro permitiu o abandono da visão individualista da sociedade, ampliando-se, assim, a noção de solidariedade" (Barroso, 2020, p. 80).

Com a evolução da indústria e as novas relações de trabalho, que acabavam confundindo a quem pertencia a responsabilidade pelas demandas dos assegurados, "a lógica do seguro, portanto, reforçou a mudança de visão sobre riscos, marcando transição da noção subjetiva da conduta e da responsabilidade individual para noção objetiva de risco" (Barroso, 2020, p. 80). Considerando que para Rosanvallon (1998) o risco:

> [...] remete à dimensão probabilística e estatística, ou seja, aquela que defende que o risco pode ser calculado e que problemas que eram considerados individuais passam a ser encarados de modo unificado, tais como: a doença e a velhice. Dessa forma, os riscos eram entendidos como eventos de natureza aleatória e que poderiam atingir igualmente as pessoas (Barroso, 2020, p. 80).

Barroso (2020, p. 80), em sua análise, ressalta que, dentro da lógico de seguro, esperava-se que o trabalhador estivesse resguardado do risco, porém "não considerava que um trabalhador pudesse receber tão pouco que chegasse à condição de indigência mesmo sendo assalariado. No final do século XIX, o pauperismo se tornou uma realidade para a classe operária".

Nesse contexto, o risco passa a ser compreendido com maior amplitude, considerando que a lógica de seguro acabava sintetizando diferentes demandas sociais à concepção de risco Rosanvallon (1998, apud Barroso, 2020, p. 81) afirma que:

> Os fenômenos de exclusão e o desemprego de longo prazo definem muitas vezes situações estáveis. Passa-se assim de uma abordagem aleatória e circunstancial dos "defeitos sociais" a uma visão mais determinista, com a qual se pode perceber a reversibilidade mais frágil das situações de ruptura. Por isso mesmo, todo um conjunto de situações tendia a deixar o campo securitário (Rosanvallon, 1998, apud Barroso, 2020, p. 81).

Barroso (2020), assim como Alvarenga (2012) e Tavares (2015), concorda ao ressaltar que a concepção de risco, em Rosanvallon (1998), assumem dimensões, principalmente, relacionadas ao conceito de vulnerabilidade e precariedade no contexto atual das relações e das demandas sociais.

> Por isso não cabia mais tratar o risco como conceito central nesse contexto sendo mais adequado aproximações com o conceito de vulnerabilidade e precariedade. O conceito de risco permanece sendo relevante, contudo, passa a ser usado para se referir a situações aos perigos naturais e tecnológicos, que tem potencial de atingir populações inteiras, os chamados riscos catastróficos ou riscos coletivos. O formato de seguro como se tinha não é capaz de funciona nesses casos. Rosanvallon (1998) salienta também a mudança em relação à forma de percepção do risco, pois, além dos que são associados à condição salarial, surgiram novas modalidades como a ruptura familiar, ameaças internacionais. Soma-se a isso o progresso no campo das ciências e da genética pois seus resultados que permitem questionar a origem dos riscos e, consequentemente identifica-los entre natos e inatos, entre o que foi adquirido ou o que foi fruto das escolhas individuais. [...] noção de risco não é mais suficiente para abarcar todas as especificidades individuais até porque nem todas as pessoas estão expostas às mesmas coisas. Deste modo, defende outro conceito no lugar de risco, o de vulnerabilidade ou precariedade uma vez que vulnerabilidade permite perceber as especificidades dos indivíduos (natas ou inatas) e é por este caminho que é possível individualizar as intervenções de acordo com as demandas de cada cidadão (Rosanvallon, 1998; Alvarenga, 2012) (Barroso, 2020, p. 81).

Para Silveira Júnior (2016, p. 198), tanto Robert Castel (2005) quanto Pierre Rosanvallon (1999) entendem que a questão do *"risco"* "é integrada mais organicamente ao debate sobre o papel dos sistemas de proteção social, seu destino em face do esgotamento da 'sociedade salarial' e os problemas sociais pretensamente inéditos brotados nesse ínterim", ressaltando uma relação direta sobre a existência de uma "nova questão social".

É nesse contexto que os sistemas de proteção são compreendidos como mecanismos de proteção social capazes de permitir de forma mais ampla *a "segurança dos indivíduos contra os riscos sociais"*, ou seja, "[...] um mecanismo de redução dos riscos. Neste caso, o risco social

mostra-se mais como uma categoria unificadora que aglomera todos os problemas sociais, um sucedâneo para uma epidérmica terminologia da ordem" (Silveira Júnior, 2016, p. 199).

Em suma, essa sistematização do risco, em Rosanvallon, apresenta a ausência por parte da teoria do risco social de uma análise fundamentada sobre as razões do desemprego, das catástrofes ecológicas, do que denominam riscos e que são expressões destrutivas do modo como o capital opera na sua crise estrutural tal qual advertiu Mészáros. Por não aprofundar essa análise e velar os fundamentos do que chama de "riscos", a perspectiva teórica se configura ideológica, naturaliza essa ordem e a justifica.

1.3.2 – A crítica do Serviço Social às concepções de risco e vulnerabilidade social em Anthony Giddens e Ulrich Beck

> *Em consequência do desenvolvimento industrial global, talvez tenhamos alterado o clima do mundo, além de ter danificado uma parte muito maior de nosso habitat terrestre. Não sabemos que outras mudanças virão, ou que perigos elas trarão em sua estreia (Giddens, 2000, p. 31).*

Os estudos de Anthony Giddens[19] e Ulrich Beck[20] são considerados de extrema relevância no trato da "sociedade de risco". Para esses teóricos, a sociedade industrial se esgotou, o problema das necessidades materiais perdeu centralidade e o que marca a sociedade contemporânea são os riscos globais produzidos pelo avanço industrial alcançado, conforme Guivant (1998, p.3 *apud* Tavares, 2015, p.31):

> Ulrich Beck e Anthony Giddens tiveram uma contribuição significativa para a noção do risco social, ao considerarem os riscos – sobretudo os ambientais e tecnológicos de grave consequência – como questão central para assimilar as peculiaridades, os limites e transformações do projeto histórico da modernidade. Ao problematizarem as especificidades daqueles riscos, estes autores lançaram novos argumentos sobre questões relativas aos conflitos sociais, às relações entre leigos e peritos, ao papel da ciência e a "reinvenção da política". Embora com algumas diferenciações em suas abordagens, Beck e Giddens coincidem em propor que a noção de "sociedade de risco" passe a substituir a de sociedade de classes. Suas obras têm levantado um

[19] "Professor de Sociologia em Cambridge e, entre 1997 e 2003, diretor da London School of Economics na Political Science, Anthony Giddens foi o pioneiro nas concepções sobre Terceira Via. Ao lado de Beck, representa uma das principais referências para a análise da "sociedade de risco". Escreveu mais de trinta livros, entre os quais As Consequências da Modernidade, A Terceira Via, Mundo em Descontrole, O Debate Global sobre a Terceira Via, entre tantos, sendo com frequência, consultado por Líderes Políticos de todo o Mundo". (Tavares, 2015, p. 63).

[20] "Além de sociólogo, Beck foi filósofo, psicólogo e cientista político pela Universidade de Munique. Lecionou também na London School of Economics, na Inglaterra, entre outros. Teve várias obras traduzidas em diversas línguas. Umas das mais referenciadas foi traduzida recentemente (2010) para o português (Brasil) com o título de *Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade".* (Tavares, 2015, p. 52).

> polêmico debate, especialmente no meio acadêmico anglo-saxão (Guivant, 1998, p. 3 *apud* Tavares, 2015, p.31).

Giddens (1991, p.16) destaca que "a modernidade, como qualquer um que vive no final do século XX poder ver, é um fenômeno de dois gumes", por apresentar pontos positivos e negativos. De acordo com a interpretação de Tavares (2015, p.68), Giddens aponta que nem mesmo os fundadores clássicos da sociologia, Marx, Durkheim e Max Weber puderam prever "quão extensivo viria a ser o lado mais sombrio da modernidade" (Giddens, 1991, p.17). Vejamos:

> O entendimento sobre a noção de risco na alta modernidade, para Giddens, expressa um reconhecimento de um lado sombrio da modernidade, fato que os fundadores da sociologia – Marx, Durkheim e Weber – de certa forma deixaram de ponderar. Giddens salienta que as decorrências da modernidade – em termos de um questionamento sobre os limites do uso da razão científica e dos prejuízos ambientais produtos da era industrial – não foram problematizados pelos pensadores da sociologia (Tavares, 2015, p.68).

Para esses estudiosos, o trabalho industrial moderno tinha resultados degradantes. No entanto, não se esperava que o desenvolvimento das forças de produção fosse gerar um potencial de destruição tão grande ao meio ambiente material, tão pouco se imaginou o uso exorbitante do poder político, imbuído em características do totalitarismo, expresso em governos totalitários que articulam o poder político, militar e ideológico de forma severa, como antes visto no surgimento dos estados-nação modernos (Giddens, 1991).

É nesse período moderno, turbulento, que o termo risco passa a existir como uma forma que poderia explicar as situações inesperadas que acontecem e estariam ligadas às consequências de nossas próprias escolhas e direções tomadas e não atreladas as cosmologias (significados ocultos da natureza ou intenções inefáveis da Divindade).

Na interpretação de Alvarenga (2012), Giddens define o período da alta-modernidade ou modernidade-reflexiva como uma fase de expansão das características que emergiram desde o século XVII, com dimensões mais radicalizadas e universalizadas. Entende que não se refere a uma era da pós-modernidade, porém de "modernidade radicalizada".

Tavares (2015) também busca explicar esse período considerando a obra "As Consequências da Modernidade". Nesse sentido, a autora expõe que se refere a um estudo

institucional da modernidade[21], no qual ressalta aspectos culturais e epistemológicos, com o objetivo de explicar as transformações que vem passando a sociedade. De acordo com a interpretação da autora, Giddens (1991) afirma que as discussões formuladas até o momento estão invertidas. Para Giddens (1997 apud Tavares, 2015, p. 64), somente às ciências sociais cabe responder o que está em torno da própria modernidade.

> Atualmente, nas ciências sociais, assim como no próprio mundo social,estamos diante de uma nova agenda. Vivemos, como todos sabem, emuma época de finalizações. Antes de tudo, há o final não somente de um século, mas de um milênio: algo que não tem conteúdo, e que é totalmente arbitrário — uma data em um calendário –, tem tal poder de reificação que nos mantém escravizados. O *fin de siècle* tornou-se amplamente identificado com sentimentos de desorientação e mal-estar, a tal ponto que se pode conjeturar se toda essa conversa de finalizações, como o fim da modernidade — ou o fim da história — simplesmente reflete esses sentimentos. Sem dúvida, de certa maneira isso é verdade. Mas é claro que não é tudo. Estamos em um período de evidente transição — e o "nós" aqui não se refere apenas ao Ocidente, mas ao mundo como um todo (Giddens, 1997 *apud* Tavares, 2015, p. 64).

Na análise de Alvarenga, o risco[22] em Giddens passa a possuir novos aspectos a partir da modernidade, pois, "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, apud Alvarenga, 2012, p. 44).

As novas características adquiridas pelo risco ressaltam aspectos negativos atrelados às situações de ameaça, segundo Alvarenga (2012, p. 44):

> 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.

Giddens (2000) aponta que o risco possui dois aspectos relevantes, postos em características positivas e negativas, que se apresentam desde a formação da sociedade

[21] "'modernidade' refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência (1991, p. 8). A partir dessa obra, Giddens passou a considerar a noção de risco como central na sua teoria" (Tavares, 2015, p. 63-64).

[22] "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" (Alvarenga, 2012, p. 44).

industrial moderna, considerando que o risco é o combustível propulsor na geração de riqueza em economias modernas:

> [...] O risco é a dinâmica mobilizadora de uma sociedade propensa à mudança, que deseja determinar seu próprio futuro em vez de confiá-lo à religião, à tradição ou aos caprichos da natureza. O capitalismo moderno difere de todas as formas anteriores de sistemas econômicos em suas atitudes em relação ao futuro. Os tipos de empreendimento de mercado anteriores eram irregulares ou parciais. As atividades dos mercadores e negociantes, por exemplo, nunca tiveram um efeito muito profundo na estrutura básica das civilizações tradicionais, que permaneceram amplamente agrícolas e rurais (Giddens, 2000, p. 34).

Tavares (2015), cuja análise também destaca o quanto Giddens considera progressista o conceito de risco no início da industrialização, adquire:

> [...] sentido amplo para as sociedades que entendem o futuro como um espaço a ser conquistado. Essa noção é capturada nas sociedades que buscam ativamente romper com o passado, característica fundamental das civilizações industriais. Nesse sentido, a aceitação da existência do risco corresponde a uma forma calculista de ver o mundo, através da qual, prescindem-se várias possibilidades de reações aos acontecimentos, investimentos e novidades propostas pela vida capitalista (Tavares, 2015, p. 69).

O capitalismo tem por propósito a acumulação de riquezas e o risco passa a ser um processo contínuo, considerando que o infortúnio[23], seja ele natural ou social, pode levar a crises econômicas, com a redução ou perdas de lucros. Para Giddens (2000, p. 35), "o *Welfare State*, cujo desenvolvimento pode ser retraçado até as leis de assistência social elisabetanas na Inglaterra, é essencialmente um sistema de administração do risco". Refere-se a uma forma de intervir sobre flagelos que antes eram concebidos como desígnios dos deuses como doenças: invalidez, desemprego, velhice. Entende-se por seguro a base necessária para as pessoas que estão dispostas a assumir riscos, pois só é permitido quando se pensa em um futuro planejado (Giddens, 2000).

De acordo com Tavares (2015), para compreender as mudanças que estão acontecendo, Giddens apresenta dois tipos de risco, os quais ele denomina de *risco externo* e *risco fabricado.* O primeiro é considerando como algo vindo de fora, oriundo das fixidades da tradição ou da

[23] Risco refere-se a "infortúnios ativamente avaliado sem relação a possibilidades futuras" (2000, p. 33). "Portanto, o termo tem um sentido amplo para as sociedades que entendem o futuro como um espaço a ser conquistado. Essa noção é capturada nas sociedades que buscam ativamente romper com o passado, característica fundamental das civilizações industriais. Nesse sentido, a aceitação da existência do risco corresponde a uma forma calculista de ver o mundo, através da qual, prescindem-se várias possibilidades de reações aos acontecimentos, investimentos e novidades propostas pela vida capitalista" (Tavares, 2015, p. 69).

natureza. O segundo corresponde ao risco criado pelo próprio impacto de nosso crescente conhecimento de mundo tal como a grande parte dos riscos ambientais, como aqueles relacionados ao aquecimento global. Os riscos fabricados são diretamente influenciados pela intensificação da globalização. Todavia, não se liga apenas à natureza, envolve, outrossim, outros âmbitos da vida social. Um exemplo disso são os novos modelos de famílias e de estilos de vida oriundos das marcantes mudanças nas instituições sociais, que diminuem a exatidão do grau de risco, influenciando as decisões individuais em certos aspectos da vida cotidiana. O casamento, o emprego, as famílias, entre outros, são acompanhadas hoje por um grau de incerteza muito elevado, no qual "simplesmente não sabemos qual o nível de risco, e, em muitos casos, não saberemos ao certo antes que seja tarde demais" (Giddens, 2000, p. 38).

Giddens (1991 *apud* Tavares, 2015, p. 70) ressalta que, para analisar as ameaças do mundo contemporâneo, é necessário compreender detalhadamente o perfil de risco específico à modernidade, que está disposto da seguinte maneira:

> 1. *Globalização do risco* no sentido de *intensidade*: por exemplo, a guerra nuclear pode ameaçar a sobrevivência da humanidade.
> 2. *Globalização do risco* no sentido da *expansão da quantidade de eventos contingentes que afetam todos ou, ao menos, grande quantidade de pessoas no planeta:* por exemplo, mudanças na divisão global do trabalho.
> 3. Risco derivado do *meio ambiente criado* ou *natureza socializada*: a infusão de conhecimento humano no meio ambiente material.
> 4. O desenvolvimento de *ricos ambientais institucionalizados,* afetando as possibilidades de vida de milhões: por exemplo, mercados de investimentos.
> 5. *Consciência do risco como risco*: as "lacunas de conhecimento" nos riscos não podem ser convertidas em "certezas" pelo conhecimento religioso ou mágico.
> 6. *A consciência bem distribuída do risco*: muitos dos perigos que enfrentamos coletivamente são conhecidos pelo grande público.
> 7. *Consciência das limitações da perícia*: nenhum sistema perito pode ser inteiramente perito em termos das consequências da adoção de princípios peritos. (Giddens, 1991 *apud* Tavares, 2015, p. 70).

Essa forma de classificação do risco é considerada, por Giddens (1991), como uma das principais. Pode ser separada em duas partes. A primeira, seria aquela que altera a distribuição objetiva de risco (refere-se aos quatro primeiros itens da classificação), já a segunda, corresponde àquelas que alteram a vivência do risco ou a percepção dos riscos (correspondem aos três últimos). Para o autor, o que ele chamou de "intensidade do risco" é, com certeza, o ponto mais ameaçador da conjuntura em que presenciamos hoje, pois engloba a iminência de guerra nucleares, calamidade ecológica, explosão populacional incontrolável, colapso do câmbio econômico global e outras catástrofes globais potencias que elevam as situações de perigo para todos. Por fim, o autor ressalta o que Beck afirmou em seus estudos, nos quais

“riscos globalizados deste tipo não respeitam divisões entre ricos e pobres ou entre regiões do mundo” (Giddens, 1991, p. 127).

Nesse sentido, Giddens (1991, p. 128) afirma:

> A guerra nuclear é potencialmente o mais imediato e catastrófico de todos os perigos globais correntes. Desde o início da década de 1980, reconhece-se que os efeitos climáticos e ambientais de um confronto nuclear bastante limitado poderiam ter um grande alcance. A detonação de um pequeno número de ogivas poderia produzir danos ambientais irreversíveis que poriam em perigo a vida de todas as espécies animais complexas. [...]. Esta circunstância justifica inteiramente a afirmação de que em tal contexto, não existem mais “outros”: Tanto os combatentes quanto os que não estão envolvidos sofrerão.

De acordo com Giddens (1991), em relação ao risco de guerra nuclear e em relação a lista do perfil de risco específico à modernidade, duas coisas precisam ser ressaltadas. A primeira é o sentimento de insensibilidade, podendo assim dizer, de naturalização do risco, na qual, ao se falar tanto do assunto, da iminência de acontecer, torna-se um ponto “amortecedor” da dimensão do risco, “uma litania que é ouvida apenas vagamente por parecer tão familiar. Somos bombardeados constantemente com estes problemas, de modo que eles se tornam, em sua intratabilidade, parte do segundo plano” (Giddens, 1991, p. 129-130). A segunda questão é que virtualmente todos os riscos são controversos, as avaliações de “probabilidades estritas”, que acabamos sendo levados pela ideia de que “nunca podemos estar seguros de que a dissuasão ‘funciona’, a não ser com a ocorrência real” (Giddens, 1991, p. 130). São questões como essas que colocam à prova as teorias de vivência e percepção dos riscos.

Tavares (2015) afirma, em sua tese, que Giddens aponta saídas para as situações turbulentas da sociedade moderna:

> As respostas para tantos dilemas da vida no contexto atual têm seu núcleo estratégico definido pelo processo de ajuda aos cidadãos para abrir caminhos através das “revoluções” do nosso tempo. Isto é, a transformação nas relações interpessoais, a globalização e a relação com a natureza. Esse processo envolve novas características nas relações entre indivíduo e comunidade, por meio da redefinição de “direitos e obrigações”. Para efetivar esse objetivo, dois princípios passam a ser decisivos: de um lado, a nova política deverá ser administrada pela visão de que “não há direitos sem responsabilidades”. Esse princípio coloca em cheque as práticas existentes na “velha” socialdemocracia que considerava o direito como “exigências incondicionais”, que representavam um sistema privilegiado de um segmento da sociedade, os beneficiários do *Welfare State*. De outro lado, um princípio ético inovador que sustente a procura ativa do bem-estar deverá ser integrada por um segundo princípio que funcione como garantia da universalidade dos benefícios estatais: “não há autoridade sem democracia” (Tavares, 2015, p. 70-71).

Tavares (2015) ressalta que, para Giddens, a relação entre Estado e sociedade civil seria um instrumento para alcançar mudanças na sociedade. Para tal, o Estado deveria passar por transformações, que, de acordo com as interpretações da autora, estariam fundamentadas em duas tendências.

> Sua delimitação histórica diz respeito a duas tendências políticas que surgem no contexto de profundas mudanças globais de toda ordem, demarcadas especialmente a partir dos anos 1970/1980. O autor remonta a esse período histórico e contrapõe dois projetos políticos de grande impacto social, mas que apresentam sérias debilidades frente às atuais questões altamente globalizadas: **socialdemocracia clássica** e o **thatcherismo ou como é genericamente conhecido, o neoliberalismo** (Tavares, 2015, p. 71, grifo nosso).

As duas tendências políticas são explicadas por Tavares (2015) da seguinte maneira:

> [...] esquema clássico do Welfare State seria o sistema implantado por Bismark na Alemanha, em pleno século XIX, ou pela União Soviética, onde o Estado aniquilou a sociedade civil. A era do "Estado com inimigos", é sinalizada pela aspiração dos socialdemocratas de ampliá-lo sempre e pela aspiração neoliberal de reduzi-lo ao máximo. Na socialdemocracia clássica, a sociedade civil era dominada pelo Estado, que por sua vez, envolvia difusamente a vida social e econômica. No thatcherismo, ou no neoliberalismo, a sociedade civil mostrava-se com autonomia, e o Estado (ou governo) estava reduzido à sua expressão menor. A versão thatcherista ou neoliberal da sociedade civil a veria como "um mecanismo autogerador da solidariedade social". Na perspectiva do Estado mínimo, o Welfare atuaria como um agente de destruição da sociedade civil, enquanto o mercado favorecia o desenvolvimento de suas virtudes intrínsecas [...] (Tavares, 2015, p. 71).

Com efeito, Tavares (2015) aponta que os caminhos para encarar os riscos estão inteiramente ligados à responsabilidade empresarial e à força de trabalho. Os agentes devem assumir riscos, com responsabilidade, nas esferas do mercado, do governo, das empresas e do trabalho.

> O Estado deixa de ser referência para conflitos que emergem da desigualdade. A questão da desigualdade se resolve pela eliminação das divergências geradas pela "meritocracia". Ela deve ser orientada através de reformas que ofereçam oportunidades de formação pessoal e iniciativa individual. O Welfare positivo deve ser direcionado para a formação de capital humano por meio do qual se encaminharia o desenvolvimento da capacidade cognitiva e emocional, elementos decisivos da "inclusão". Esse processo demanda o entendimento de que o conflito entre capital x trabalho não existe mais. O que hoje ocorre é uma disputa em torno e dentro de mercados, e o ponto central é ser competente e superar os riscos, ou assumir a incompetência e aceitar o destino que a nova economia reserva para os incompetentes. O trabalhador deve ter o espírito do empresário, da competição e da aceitação dos desafios. Um e outro são "empreendedores sociais". A empresa é o modelo tanto de competição quanto de produção de riqueza e nele deve basear-se a sociedade civil e

> política (Estado ou governo). Ela passa a ser o fator principal do "novo interesse público" [...] (Tavares, 2015, p. 72).

Do mesmo modo, para Beck (2010), o risco é um termo central para explicar a sociedade, todavia seu sentido se modificou historicamente. De riscos pessoais que atingiam aqueles que ousavam e se arriscavam, a sociedade contemporânea avança para ameaças globais, como mostram os riscos oriundos da era nuclear. A origem do conceito de risco estava atrelada às primeiras navegações marítimas – ao seguir na direção de novas terras e continentes, estavam-se a assumir risco[24]. Para Beck (2010), esses são "riscos pessoais", pois não estão atrelados à ameaças globais, postos aos que nos encontramos expostos com as possibilidades de fissão nuclear e com o acúmulo de lixo nuclear.

> Os riscos e ameaças atuais diferenciam-se, portanto, de seus equivalentes medievais, com frequência semelhante por fora, fundamentalmente por conta da globalização de seu alcance (ser humano, fauna, flora) e de suas causas modernas. São riscos da modernização. São um produto de série do maquinário industrial do progresso, sendo sistematicamente agravados com seu desenvolvimento ulterior (Beck, 2010, p. 26).

Para Miguel (2013), Beck é quem melhor aborda a ideia de "sociedade de risco" na atualidade. A concepção de risco, por ele elaborada, é tida como referência para as formulações propostas por Anthony Giddens a respeito do mundo contemporâneo, além de influenciar várias das ideias do pensador Zygmunt Bauman, a exemplo do conceito de "modernidade líquida"[25].

Tomando como referência as catástrofes históricas do século XX, as duas guerras mundiais e o próprio desastre nuclear em Chernobyl, o mundo foi assolado por graves consequências que atingem a todos.

Beck (2010) afirma que caminhamos para uma outra modernidade, que se caracteriza por tardia, globalizada, radicalizada, reflexiva, que permite um patamar de vivência (risco) em

---

[24] "A palavra 'risco' tinha, no contexto daquela época, um tom de ousadia e aventura, e não o da possível autodestruição da vida na Terra" (Beck, 2010, p. 25).

[25] "Modernidade líquida é o conceito desenvolvido pelo sociólogo polonês Zygmunt Bauman, com intuito de caracterizar as alterações através das quais as instituições sociais perderam a 'solidez', tornando-se amorfas, como os líquidos. Bauman (2003) utiliza os termos 'fluidez' ou 'liquidez' como metáforas para designar a natureza da presente fase da história da modernidade. Define modernidade líquida como um momento em que a sociabilidade humana experimenta uma transformação que pode ser sintetizada nos seguintes processos: a metamorfose do cidadão, sujeito de direitos, em indivíduo em busca de afirmação no espaço social; a passagem de estruturas de solidariedade coletiva para as de disputa e competição; o enfraquecimento dos sistemas de proteção estatal às intempéries da vida, gerando um permanente ambiente de incerteza; a colocação da responsabilidade por eventuais fracassos no plano individual; o fim da perspectiva do planejamento em longo prazo; e o divórcio e a iminente apartação total entre poder e política. A modernidade líquida, assim, é tempo do desapego, provisoriedade e do processo da individualização; tempo de liberdade ao mesmo tempo em que é o da insegurança" (Miguel, 2013, p. 69).

"função do perigo", em que nenhum esforço é capaz de escapar. Nessa nova fase da modernidade, em seu estágio de desenvolvimento mais avançado, não se vê a desigualdade entre as classes, pois o que se impera é o "medo".

> Na modernidade desenvolvida, que surgiu para anular as limitações impostas pelo nascimento e para oferecer às pessoas uma posição na estrutura social em razão de suas próprias escolhas e esforços, emergem um novo tipo de destino *"adscrito"* em *função do perigo*, do qual nenhum esforço permite escapar. Este se assemelha mais ao destino estamental de Idade Média que às posições de classe do século XIX. Apesar disso, não se vê nele a desigualdade dos estamentos (nem grupos marginais, nem diferença entre campo e cidade ou de origem nacional ou étnica, é por aí afora). Diferente dos estamentos ou das classes, ele não se encontra sob a égide da *necessidade*, e sim sob o signo do *medo*; ele *não* é um "resíduo tradicional", mas um produto da modernidade, particularmente em seu estágio de desenvolvimento mais *avançado*. Usinas nucleares – o auge das forças produtivas e criativas humanas – converteram-se também, desde Chernobyl, em símbolos de uma *moderna Idade Média do perigo*. Elas designam ameaças que transformam individualismo moderno, já levado por sua vez ao limite, em seu mais extremo contrário (Beck, 2010, p. 8).

O autor defende que a sociedade da produção de riquezas, agora, configura-se em uma sociedade da produção de riscos e justifica isso com dois argumentos. A primeira característica corresponde à redução da "autêntica carência material", decorrente dos avanços das forças produtivas humanas e tecnológicas e das conquistas dos direitos sociais. Já a segunda característica apresentada pelo autor, refere-se à preocupação com o aumento das forças produtivas no processo de modernização e seus consequentes riscos, até então desconhecidos, criando uma zona de perigo (Beck, 2010).

Destaca Tavares (2015) que, na interpretação de Beck:

> [...] se por um lado, os problemas das desigualdades sociais foram minimizados pela constituição do sistema de proteção social, por outro lado, colocou em segundo plano as problemáticas de escassez. Em função disso, a atenção se volta para questões originadas pelo próprio progresso das forças produtivas, tais como as questões ambientais, acidentes nucleares, contaminação dos alimentos por uso abusivo de agrotóxicos etc (Tavares, 2015, p. 53).

Considerando a particularidade dos países do Terceiro Mundo, Alvarenga (2012) destaca a seguinte assertiva na formulação da teria do risco de 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 (Alvarenga, 2012, p. 43).

Beck (2011 *apud* Tavares, 2015, p. 54) traça "cinco teses" para explicar a arquitetura social e a dinâmica política das potências de auto ameaça no contexto civilizatório:

> 1) no modo como os "riscos" são produzidos no estágio mais avançado do desenvolvimento das forças produtivas; 2) a emergência de situações sociais de ameaça não controladas à estrutura de competências do Estado Nacional, a partir da distribuição e incrementos dos "riscos"; 3) Riscos elevam a lógica de desenvolvimento capitalista para um novo estágio. Na modernização, "riscos" são big business; 4) Riquezas podem ser possuídas, aos "riscos" se está sujeito. O conhecimento adquire uma nova relevância política. Em vista disso, o potencial político da "sociedade de risco" deve ser estudado numa sociologia e numa teoria do surgimento e da disseminação do conhecimento sobre os riscos; e 5) "Riscos sociais" possuem um conteúdo político explosivo. O que até então era considerado apolítico torna-se político. Isso porque se abre um campo de disputa de definição em torno dos riscos. Não apenas referente aos problemas imediatos de saúde da natureza e do ser humano, mas também dos efeitos colaterais sociais, econômicos e políticos (perda de mercado, depreciação do capital, abertura de novos mercados, etc.). Daí emerge o potencial político das catástrofes. Seu enfrentamento pode envolver uma reorganização do poder e da responsabilidade. Sociedade de risco é sociedade catastrófica. Nela, o estado de exceção ameaça converter-se em normalidade (Beck, 2011 *apud* Tavares, 2015, p. 54).

Sob a lógica de distribuição dos riscos que se diferencia da lógica de distribuição de riquezas, o autor defende que as riquezas sociais são elementos raros e de difícil acesso (Exemplo: bens de consumo, renda, oportunidades educacionais, dentre outros). Já as ameaças são "subprodutos" da modernidade que se encontram em grande quantidade, mas que é necessário serem evitados, negados, com o propósito de erradicá-los. Na crítica de Alvarenga (2012), a formulação de sociedade de risco em Beck reforça a perspectiva de negação da categoria classe social:

> 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 é democrático" (Beck, 2010, p. 43, itálico do autor). O autor novamente explicita a obsolescência da classe social enquanto categoria explicativa da realidade (Alvarenga, 2012, p. 42).

Alvarenga (2012, p. 40) afirma que "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". Por isso, para o autor, o risco ultrapassa as "fronteiras reais e simbólicas", rompe as zonas de proteção (cercas, campos, distritos, blocos militares, dentre outros) e as diferenciações existentes na modernidade (categorias dos "outros" e as diferentes classes), para Beck (2010, p. 7):

> [...] É o fim dos "outros", o fim de todas as nossos bens cultivados possibilidades de distanciamento, algo que se tornou palpável com a contaminação nuclear. A miséria pode ser segregada, mas não os perigos da era nuclear. E aí reside a novidade de sua força cultural e política. Sua violência é a violência do perigo, que suprime todas as zonas de proteção e todas as diferenciações da modernidade.

Tavares (2015) também destaca a noção de individualização em detrimento da categoria classe social:

> As oportunidades, ameaças, contradições da biografia, que antes poderiam ser solucionadas no âmbito da família, na comunidade da aldeia ou se recorrendo a uma classe ou grupo social, devem ser cada vez mais observadas, analisadas e resolvidas pelos próprios indivíduos. Evidente que as famílias ainda existem, mas a configuração da família nuclear está bastante reduzida. As desigualdades se intensificam, mas as desigualdades e a consciência de classe perderam a centralidade na vida social. Essa distinção na suscetibilidade de situações de classe e de risco é, para Beck, fundamental. A consciência é um elemento fundamental do modelo analítico proposto por Ulrich Beck, porque no extremo do argumento ele procura responder, o porquê e/ou o como as pessoas tomam consciência do risco que está para ocorrer. Em Descartes, primeiro o indivíduo pensa para poder existir (penso, logo existo), ou seja, primeiro toma consciência; para Marx primeiro o homem deve existir para depois fazer as contemplações, ou seja, primeiro, o homem se mantém vivo para depois tomar consciência. Beck volta esse dilema para Descartes, pois, afirma: "nas situações de classes, é o ser que determina a consciência, enquanto nas situações de risco é o inverso, a consciência (conhecimento) determina o ser" (Tavares, 2015, p. 58-59).

Na crítica sintética de Alvarenga (2012) fica evidente a ideologização da formulação da "sociedade de risco" em Beck:

> 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 (Alvarenga, 2012, p. 43).

Silva (2013), assim como os demais pesquisadores em Serviço Social, tece sua crítica a teoria de Beck (2011, p. 366) ao destacar que a categoria classes sociais é entendida por "um conceito demasiadamente 'fraco' e 'antiquado' para dar conta da nova radicalidade e complexidade das desigualdades sociais numa sociedade mundial de risco". Essa colocação é entendida como uma "dissolução da categoria", considerando que Silva (2013, p. 55) compreende que, para Beck, "a discussão de classes sociais não explicaria a formulação de riscos, pois estes englobam a todos, sem distinção de classes".

> A categoria de classe não dá conta dessa lógica específica de dominação. É necessário um conceito transnacional, que vá além das fronteiras, para compreender e analisar as desigualdades que explodem num mundo de mudanças climáticas e crises financeiras (Beck, 2011, p. 366 *apud* Silva, 2013, p. 55).

Silva (2013) e Miguel (2013) destacam que, no entendimento de Beck (2011), o conceito que conseguiria ultrapassar as barreiras da lógica específica de dominação e que substituiria o conceito de classe, seria o de vulnerabilidade social, considerando o que afirma o Beck (2011 apud Silva, 2013, p. 55):

> Nos últimos anos, porém, a vulnerabilidade social se tornou uma dimensão fundamental nas análises sobre desigualdade social na sociedade mundial de risco: processos e condições sociais produzem uma exposição desigual a riscos que mal podem ser definidos, e as desigualdades decorrentes devem ser vistas principalmente como expressão e produto das relações de poder no contexto nacional e global. A vulnerabilidade social transforma e radicaliza a categoria "classe": é um conceito-síntese, abarcando meios e possibilidades que indivíduos, comunidades ou populações inteiras têm a sua disposição para poder enfrentar – ou não – as ameaças da mudança climática (ou da crise financeira) (Beck, 2011 *apud* Silva, 2013, p. 55).

Nesse sentido, Silva (2013) aponta que Beck compreende que, apesar das desigualdades encontrarem-se mais presentes entre as concepções mais voltadas ao senso comum na percepção entre pobres e ricos, essa seria dissolvida a partir do entendimento de que todos seriam atingidos pelos riscos construídos. Assim, "da perspectiva pensada por Beck podemos depreender que a teoria do risco proposta por ele não está fundamentada nas contradições impostas pelo sistema capitalista e sua crise estrutural" (Silva, 2013, p. 56), ou seja, não perpassa a análise das contradições do sistema capitalista. Nesse âmbito, os riscos são compreendidos para Beck (2011) como "consequência da evolução da modernidade". "A teoria do risco seria produto do êxito da sociedade moderna que suprime todas as zonas de proteção" (Silva, 2013, p. 56). Nesse sentido, a autora faz a seguinte análise:

> Na visão de Beck o caos, as catástrofes e as crises nada tem relação com o modo de produção do sistema capitalista, mas seria o ônus como também oportunidades do desenvolvimento da sociedade industrial, que ao produzir riquezas, produz riscos, o que para ele é uma oportunidade de repensar e permitir uma nova postura frente a possibilidade concreta dos riscos. À medida que na contemporaneidade vivenciamos uma nova reconfiguração da modernidade em que se transforma em uma sociedade (industrial) de riscos, a alternativa proposta é o manejo dos riscos, seria a administração dos riscos com a tentativa de antecipação (Silva, 2013, p. 54).

Dentre as críticas levantadas, referentes à teoria de risco em Beck (1992; 2000; 2010), nas teses e dissertações estudadas no âmbito da produção do Serviço Social, a dissertação de Barroso (2020, p. 78) é a mais contundente ao destacar que "a obsolescência da sociedade industrial afirma que na modernidade avançada, a produção social da riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos", em que "os problemas e conflitos de distribuição da sociedade de classes são substituídos por novos problemas derivados da produção e distribuição de riscos nos moldes técnico-científicos mais avançados" (Barroso, 2020, p. 78-79).

Nesse sentido, Barroso é categórica ao afirmar que a teoria social da "sociedade de risco" para Giddens e Beck busca "inaugurar uma nova teoria social" que pudesse abarcar os novos contextos globais que tem por centro o risco. Entretanto, Barroso (2020, p. 79) ressalta que, ao tentar trazer essa nova teoria, que busca superar os clássicos da modernidade, os autores sofreram várias críticas, principalmente, pela falta de consistência sobre o próprio conceito, em que "Beck não conseguiu avançar na construção de um conceito de risco que fosse além de classificá-lo como efeitos aleatórios da modernidade, da industrialização".

> Ele não problematiza, e não parece ser sua intenção, a produção dos riscos com os estágios do capitalismo pós-revolução industrial. É como se o capitalismo se mantivesse tranquilo e exitoso desde então, mesmo que produzindo riscos globais os quais, na sua ótica fatalista, levaria ao colapso global. Sua argumentação não considera as crises cíclicas do capital e suas alternativas de sobrevivência. **Apesar de criticar a produção desenfreada de riscos sua análise não vai à espinha dorsal do capitalismo, não questiona o seu modo de produção, foca apenas os seus efeitos** (Barroso, 2020, p. 79, grifo nosso).

Para Barroso (2020), outra característica problemática dessa teoria está no conflito entre a relação de existência da sociedade de classes na nova etapa da modernidade, em que tenta colocar essa estrutura da sociedade capitalista, dividida em classes sociais, como algo que ficou no passado e que não explica mais os acontecimentos do presente. Todavia, não consegue se separar dela, ao passo que ao tratar da distribuição social do risco, ainda que não admita, Beck

reforça a natureza classista da sociedade moderna. Nesse sentido, para Barroso (2020), essa abordagem de risco em Giddens e Beck tende ao

> [...] fatalismo e à futurologia e é quase profética. Não conceitua satisfatoriamente os riscos sociais que, a priori são o ponto central da análise, assim como não produz elementos ou proposições para lidar com os riscos. O que se quer dizer é que a partir desse viés é possível entender que o capitalismo e seu modo de produção é naturalizado, é reconhecido como algo positivo para a humanidade ainda que com efeitos colaterais incontroláveis para os quais não foram desenvolvidos remédios. "Sortudos" são, portanto, os ricos e afortunados que, mesmo sendo os principais responsáveis pelos ditos riscos globais ambientais e tecnológicos, são os que tem maior capacidade de contorná-los e retardar, para si, os seus efeitos (Barroso, 2020, p. 79).

Portanto, cabe considerar que a vigência da sociedade de risco, de acordo com a tese de Beck, não atravessa a análise das contradições do sistema capitalista, porém os riscos são concebidos como consequência da evolução da modernidade, isto é, a teoria do risco seria produto do êxito da sociedade moderna que suprime todas as zonas de proteção.

1.3.3 – A crítica do Serviço Social à concepção de vulnerabilidade social em Robert Castel

> *Da sociedade pré-industrial à sociedade pós-industrial, opera-se, assim, uma reviravolta total. A vulnerabilidade nascia do excesso de coerções, enquanto, agora, aparece suscitada pelo enfraquecimento das proteções (Castel, 1998, p. 45).*

Em que pese Castel[26] não ser considerado um teórico filiado à ideologia social-liberal (Castelo, 2013), a recorrência ao seu debate, no material bibliográfico estudado, deve-se à importante influência do seu pensamento sobre vulnerabilidades e o sistema de proteção social em tempos do que denomina "nova questão social", ou em tempos de desfiliação[27].

O elemento histórico que fundamenta as teses desse autor são as mudanças na sociedade salarial, "uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais tem inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente uma renda, mas, também, seu status, sua proteção, sua identidade" (Castel, 1997b, p. 169, *apud* Tavares, 2015, p. 42). A crise, para ele, se expressa na instabilidade dos sistemas de proteção social, decorrente das mudanças da

[26] Robert Castel é diretor de estudos da *École des haustes Études em Science Sociales*, Paris. Publicou recentemente no Brasil *"Armadilhas da Exclusão"* e *"As Transformações da Questão Social"*, no livro *Desigualdade e Questão Social* (EDUC, 1997). (Castel, 1998, p/s, ilustrações da capa).

[27] "É por isso que ao tema da exclusão, hoje abundantemente orquestrado, preferirei o da desfiliação para designar o desfecho desse processo. [...] A exclusão é estanque. Designa um estado, ou melhor, estados de privação. [...] Em contrapartida, falar de desfiliação não é retificar uma ruptura, mas reconstruir um percurso. A noção pertence ao mesmo campo semântico que a dissociação, a desqualificação ou a invalidação social" (Castel, 1998, p. 26).

sociedade salarial e que altera o Estado social precedente, nos moldes do que ele observava na Europa e particularmente na França.

A obra de Castel (1998), *"As metamorfoses da questão social",* tece uma argumentação sobre os fenômenos que envolvem os indivíduos postos à margem. Aborda, também, o que acontece com os que permanecem no interior das "zonas" de coesão social ou nas "zonas de integração" em seu delicado equilíbrio, formado por meio do vínculo entre as relações de trabalho e as formas de sociabilidade, em que visa dimensionar a presença, cada vez mais, abrangente de indivíduos colocados em situação de flutuação na estrutura social, que se encontram à margem do trabalho e nas fronteiras das estruturas socialmente consagradas – desempregados por longos períodos, moradores dos subúrbios pobres, beneficiários de rendas mínimas, jovens à procura de empregos, entre outras situações. Com o aumento de indivíduos vivenciando tal realidade social, Castel (1998) percebe a possibilidade de uma ruptura com a coesão social, pela falta de oportunidade de inserção dos indivíduos, oriundas das problemáticas de integração ou da perda de identidade. Vejamos:

> [...] parece-me que a análise de uma relação com o trabalho (ou com a ausência de trabalho, ou de relação aleatória com o trabalho) representava um fator determinante para recolocá-las na dinâmica social que as constitui. Não penso aqui o trabalho enquanto relação técnica de produção, mas como um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social. Existe, de fato, como se verificará a longo prazo, uma forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção que "cobrem" um indivíduo diante dos acasos da existência (Castel, 1998, p. 24).

Nesse contexto, ganha sentido as noções trabalhadas pelo autor no que, metaforicamente, chama de "zonas" de coesão social, na qual faz uma associação do trabalho estável a participação efetiva nas relações sociais, ou seja, nas áreas de integração. Considerando que o âmbito da crise de 1970 e as consequentes transformações no mundo do trabalho abalou a condição salarial, a resultante foi a insegurança. O trabalho é o que define a inserção social do indivíduo e, consequentemente, a "ausência de participação em qualquer atividade produtiva e o isolamento relacional conjugam seus efeitos negativos para produzir exclusão, ou melhor, [...] a desfiliação" (Castel, 1998, p. 24).

De acordo com Castel (1998), é a partir do fim do século XVII e do início do século XVIII que dois novos dados se transformam com o propósito de mostrar o lugar ocupado pelos grupos mais desfavorecidos. O primeiro, corresponde a tomada de consciência quanto a *"vulnerabilidade de massa",* que torna, cada vez mais difícil reduzir as expressões da "questão social" frente aos dois grupos extremos: os indigentes incapazes de trabalhar (que são

assistidos) e os vagabundos (que são reprimidos). Já o segundo dado, refere-se à mudança na concepção de trabalho, que deixa de ser apenas um dever frente as exigências religiosas, morais ou mesmo econômicas. "O trabalho torna-se a fonte de toda a riqueza, e, para ser socialmente útil, deve ser repensado e reorganizado a partir de princípios da nova economia política" (Castel, 1998, p. 213).

Castel (1998), destaca, ainda, que os indigentes deste período podem ser classificados em dois conceitos: indigência estrutural, que constitui um elemento inquestionável na sociedade deste período, preservando-se por vários séculos nos países da Europa desenvolvida; e a indigência conjuntural, que se encontra ao lado da indigência estrutural, em que "[...] uma massa importante de pessoas vive, pois, em condições precárias e basta uma situação conjuntural para que caiam na dependência" (Castel, 1998, p. 216). No processo de produção de riquezas, muitas sociedades europeias "desenvolveram-se" o que permitiu que alguns grupos melhorassem sua condição de vida, porém a miséria permaneceu como um elemento estrutural essencial dessas formações sociais, na qual "a existência de uma miséria de massa decorre, pois, de razões sociológicas tanto quanto de razões diretamente econômicas [...]" (Castel, 1998, p. 218).

Todavia, ocorre uma mudança por volta do fim do século XVII, mais precisamente, no século VXIII, em que o fenômeno da indigência se apresenta sob o "caráter de massa", processo de mudanças sociais referentes a misérias às quais estão submetidos os indigentes[28]. Assim, conforme Castel (1998), o aspecto novo, a partir do fim do século XVII, está contido:

> [...] na tomada de consciência de uma *vulnerabilidade de massa, diferente da consciência secular de uma pobreza de massa*. O caráter inaceitável da miséria e os riscos de dissociação social nela contidos deixam então de atingir essencialmente esses elementos, em resumo marginais, que são os assistidos e os desfiliados. Tornam-se um risco que afeta a condição laboriosa enquanto tal, isto é, a maioria do povo da cidade e do campo. A questão social vai se tornar a questão criada pela situação de uma parte do povo enquanto tal e não apenas por suas franjas mais estigmatizadas (Castel, 1998, p. 219-220).

Castel (1998) aponta que a tomada de consciência parece ter sido suscitada em relação a percepção da natureza do risco, que se apresenta na "queda de um estado em outro", na qual o indivíduo pode sair de uma situação de pobreza, que não implica problema, para uma atrelada a uma privação total, que ao permanecer inerte, pode resultar na explosão de violência como

[28] "[...] A literatura sobre o assunto está, há vários séculos saturada pela descrição de "hordas" de mendigos e de vagabundos [...], os termos "mendigos" e "vagabundos" servem para marcar essa marginalidade. Designam pessoas *fora do regime comum*, isto é, também do regime comum da pobreza [...]" (Castel, 1998, p. 219).

forma de protesto. Isso vem interligado à inexistência do Estado na relação com o trabalho, no trato não apenas com os que não trabalham, mas com a precarização do trabalho (Castel, 1998).

> [...] A vulnerabilidade tornou-se uma dimensão coletiva da condição popular. Sem dúvida, a conjuntura do "trágico século XVII" tornou possível esse tipo de análise, mas não explica tudo. A prova: essa consciência de que uma vulnerabilidade de massa persiste e até mesmo se acentua, enquanto a situação econômica e social melhora. Desde os anos 1720−1730, a sociedade francesa parece cair do drama que foi o fim do reinado do "Grande Rei". Decolagem demográfica, econômica e social ao mesmo tempo. É o fim dos períodos de fome propriamente dita e é o controle das epidemias mais terríveis (a peste no Sul, durante os anos 1720, é o último grande ataque do flagelo). Em suma, é o fim daquilo que tinha sido, desde a Idade Média, o grande fator de reequilíbrio econômico e demográfico: a regulação através da morte. (Castel, 1998, p. 222).

Para Castel (1998), o crescimento econômico contribui mesmo que de forma desigual com todos. Todavia, em relação aos assalariados isto não ocorre, porque embora o salário médio venha a crescer, o custo de vida também foi elevado, o que caracteriza uma diminuição da renda, ou seja, a condição de trabalho, enquanto tal, deixava exposto ao risco todos os que viviam do trabalho, e não apenas os ditos marginais, mas também, os assistidos e os desfiliados. Essa problemática é resultante, justamente, do modelo societário, posto que de um lado trazia o progresso, especialmente, para os financistas e mercadores, mas, por outro, deixava os trabalhadores à mercê de um mercado cujas flutuações se intensificavam.

Dessa forma, mesmo com o reconhecimento da vulnerabilidade como uma dimensão coletiva da condição popular, no passar dos séculos, a zona de vulnerabilidade continuou a aumentar, mesmo com a problemática da escassez resolvida e com a melhora da conjuntura econômica e social (Castel, 1998). Para Castel (1998), o fim das condições de fome e das pestes, responsáveis pelo equilíbrio econômico e demográfico, oriundo *da regulação através da morte*, possibilitou uma explosão demográfica, que respingou sobre o conjunto dos trabalhadores. Com efeito, mesmo com a diminuição do número de casos de miséria extrema, a vulnerabilidade em massa continuou a subir.

Para Alvarenga (2012), esse é o grupo que mais tem aumentado nos últimos anos, por esse motivo se tornou tão relevante na discussão proposta 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 (Alvarenga, 2012, p. 53-54).

Nesse sentido, Tavares (2015, p. 43) afirma que, para Castel "a vulnerabilidade social é uma zona intermediária instável, que liga precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade". Nesse conjunto, os indivíduos que flutuam na estrutura social, ora estão integrados ao sistema, ora não estão. Para este autor, a vulnerabilidade é um processo que atravessa as diferentes fases do capitalismo e depende da estabilidade, da coesão, da proteção social sobre o trabalho. Se com uma crise econômica o desemprego cresce, a zona de vulnerabilidade se amplia, ataca a zona da integração e tem-se a desfiliação. Por isso, na condição de vulnerabilidade, também podem estar os trabalhadores empregados, precarizados:

> Castel (1998) adverte que, desde o seu surgimento, a vulnerabilidade não se limita apenas aos miseráveis – dependentes da assistência (inaptos para o trabalho) e desfiliados (desempregados empregáveis). Contraditoriamente, a vulnerabilidade atinge, sobretudo, os trabalhadores empregados que, pela degradação das condições de trabalho, não conseguem assegurar os meios necessários para a sua sobrevivência e de sua família (Tavares, 2015, p. 44).

Com base nesse contexto, Castel (1998), metaforicamente, dividiu a sociedade em quatro "zonas": de inserção, de vulnerabilidade, de assistência e de desfiliação. São áreas que comportam grupos fortemente integrados (trabalhadores estáveis), fragilmente providos (com contratos de trabalho fragilizados e temporários), até aqueles sem nenhuma atividade produtiva e sem nenhum vínculo relacional. Ressalta que, ao construir as zonas, não considerou a estratificação social, pois o propósito é de evidenciar as relações existentes entre a precariedade econômica e a instabilidade social, sem se voltar apenas para os grupos desprovidos de reservas econômicas, mas dialogar, também, com a pobreza. Por essa razão, não se trata de modelo estático, uma vez que nesse processo os sujeitos podem transitar entre as zonas.

A possibilidade de equilíbrio entre essas zonas é vista, pelo autor, como uma hipótese que ele tentar fundamentar, que pode "servir como um indicador privilegiado para avaliar a coesão de um conjunto social num dado momento" (Castel, 1998, p. 24), em suma, se o equilíbrio entre essas zonas não existir, há uma possibilidade de ruptura com a coesão social.

De acordo com Barroso (2020), a zona de vulnerabilidade vem crescendo muito nos últimos anos - chegando a beirar a zona de desfiliação – principalmente em períodos de crise econômica, por conta do crescente número de desemprego e perda de direitos sociais. Sendo que, conforme Castel (1998, p. 27), a vulnerabilidade é "um vagão secular que marcou a condição popular com o selo da incerteza e, mais amiúde, com o do infortúnio".

Cabe ressaltar que, desde o seu surgimento, a vulnerabilidade não está voltada apenas aos dependentes da assistência (inaptos para o trabalho) e desfiliados (desempregados empregáveis), já que engloba, especialmente, os trabalhadores empregados, que se encontram em más condições de trabalho e não conseguem garantir os meios necessários para sua sobrevivência de seus dependentes. Logo, considerando uma volta histórica a respeito do que se cristaliza na periferia da estrutura social, ou seja, sobre os vagabundos antes da revolução industrial, sobre os "miseráveis" do século XIX e sobre os "excluídos" (desfiliados) de hoje, podemos descrever que nesse âmbito se inscreve a dinâmica social global. Para tanto, fazendo uma correlação da situação dos vagabundos, a lição vale para os dias atuais, na qual "a questão social se põe explicitamente às margens da vida social, mas 'questiona' o conjunto da sociedade" (Castel, 1998, p. 33-34). "A saber, que os poderosos e os estáveis não estão colocados num olimpo de onde possam contemplar impavidamente a miséria do mundo. Integrados, vulneráveis e desfiliados pertencem a um mesmo conjunto, mas cuja unidade é problemática" (Castel, 1998, p. 34).

Com efeito, de acordo com Castel (1998), o que se tem na conjuntura atual não é apenas a formação de uma "periferia precária", mas ainda a instabilidade dos países "estáveis". O processo de precarização avança sobre o emprego estabilizado e isso se configuraria como "novo crescimento da vulnerabilidade de massa". Para ele, a precarização do trabalho é um processo central, ditado pelo avanço tecnológico e exigências econômicas no atual cenário societário mundial do capitalismo moderno. Com a exposição dessas ideias defendidas por Castel (1998), é plausível destacar que a vulnerabilidade está presente na história do capitalismo. Sendo que, em momentos de crise, ganha-se maior notoriedade, pois abrange uma maior parcela da população, colocando em xeque a estrutura social.

Em Tavares (2015), há uma significativa diferença entre a concepção de vulnerabilidade de Castel e Rosanvallon:

> Esta noção de vulnerabilidade em Castel difere da noção apresentada por Rosanvallon. O primeiro apresenta sua conceituação a partir de uma dimensão coletiva, ou seja, da relação entre trabalho e direitos sociais. Ou seja, ser protegido, para Castel, está intimamente relacionado com a inserção do indivíduo na sociedade salarial. Assim, diante da precarização do trabalho, consequentemente haverá a fragilização dos direitos sociais e, segmentos da classe trabalhadora se tornam vulneráveis. O segundo, como vimos no item anterior, defende que só a identificação da vulnerabilidade possibilita individualizar as intervenções conforme às necessidades de cada indivíduo, sejam elas inatas ou adquiridas, e a proteção social deve se adequar a essas demandas específicas dos cidadãos, relevando sua desvinculação da estrutura de classes sociais (Tavares, 2015, p. 44-45).

É nesse contexto de crise do Estado Social que a noção de "risco social" assume papel central para o autor. Para Tavares (2015, p. 47):

> [...] Castel caracteriza o "risco social" como "um evento que compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por si mesmo sua independência social" (2005, p. 27). 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. Trata-se, sob a ótica de Castel, de uma referência teórica importante, pois denuncia a fragilidade dos dispositivos tradicionais de proteção e a impotência dos Estados frente ao contexto econômico atual. Porém, indica também que "existe uma relação estreita entre a explosão dos riscos, a hiperindividualização das práticas e a privatização dos seguros" (2005, p. 65), tornando frágil o papel do Estado Social e o seguro garantido pelo direito. Ou ainda, nega-se o caráter coletivo do controle dos riscos.

A esses riscos, advindos do desemprego, da precarização, da crise dos sistemas de proteção, Castel acresce os novos riscos, em acordo com Beck, ao tratar dos riscos tecnológicos, ambientais e sanitários, decorrentes do avanço da tecnologia e da ciência, bem como de sua relação destrutiva com a natureza. Todavia, discorda que a sociedade atual seja uma sociedade de riscos, já que para ele os riscos são previsíveis, calculados e, no momento, a sociedade está sob acontecimentos para os quais não é possível ter previsibilidade. Destaca Tavares (2015, p. 48):

> [...] no momento em que vivemos estamos diante de acontecimentos imprevisíveis, que não podem ser calculáveis conforme a lógica da probabilidade. Por isso, afirma que não se trata propriamente de riscos, mas de "eventualidades nefastas, ou ameaças, ou perigos que 'correm efetivamente o risco' de acontecer, mas sem que disponha de tecnologias adequadas para assumi-las, nem mesmo conhecimentos suficientes para antecipá-las" [...].

Na crítica ao conceito de risco, em Beck e Giddens, Tavares destaca que Castel discorda da problematização feita por eles:

> A abrangência dos riscos, problematizada por Beck e Giddens, é questionada por Castel. Para este autor, os riscos não são democráticos, existem enormes desigualdades na sua distribuição, particularmente se levamos em conta o contexto mundial. Por resultado, não podemos afirmar que vivemos em uma sociedade sem classes que, embora apresente uma heterogeneidade em sua configuração atual, existem indivíduos que partilham da mesma trajetória (Tavares, 2015, p. 48).

Nesse sentido, Alvarenga (2012) também tece sua crítica ao destacar que, ao se tratar da abrangência dos riscos, Castel (2005) discorda de Beck e Giddens, pois os "riscos" não são democráticos, há injustiças de grandes proporções na distribuição desses, especialmente se considerarmos o contexto mundial. Logo, a solução apontada por Castel é assim entendida por

Tavares (2015, p. 49):

> Na medida em que esses suportes tradicionais tornaram-se "insuportáveis", Castel (2005) percebe que a reconfiguração das proteções sociais deve se deslocar desses sistemas, ainda que seus dispositivos sejam predominantes em torno do emprego. Embora sejam insuportáveis, as garantias e coberturas ainda permanecem imprescindíveis. Ao refletir sobre as regulações contemporâneas, o autor visualiza um "novo regime de proteção social" baseado na flexibilidade das proteções focalizando essencialmente os segmentos em processos de exclusão. Essa proposta se baseia na associação de "contratos de inserção" e de "projetos de ativação" dos envolvidos no mesmo, orientada à individualização das proteções, como por exemplo, os programas de Renda de Inserção. Nesta proposta, a proteção se configura de um mínimo de recursos para sobrevivência [...].

Sobre esta solução Tavares (2015, p. 51) se posiciona criticamente:

> Embora as propostas de Castel em relação às propostas de Beck e Giddens se mostrem mais avançadas, não se nota em suas análises os elementos da contradição inerentes à sociedade burguesa. Isso se deve em grande parte pela sua opção em dialogar sob a influência de categorias durkheimianas. Os limites de suas análises podem ser observados na utilização de expressões polêmicas como, por exemplo, "sociedade de semelhança", caracterizando um discurso apologético, tendo em vista que o autor não considera a superação desse modo de produção e nem seus limites como elementos que caracterizam uma sociedade limitadora de direitos. Embora o trabalho seja um elemento central em suas análises, ao longo da sua exposição se percebe uma fragilidade em relação aos principais elementos de análise da crise econômica. Mas, é importante ressaltar a contribuição desse autor em relação à sua crítica sobre a sociedade de risco.

Alvarenga (2012), para fazer referência a teoria de risco em Castel (2005), utilizou-se da análise da obra "Insegurança social", na qual Castel (2005) defendeu a premissa de que vivemos em uma época em que "ser protegido é também ser ameaçado", ou seja, "viver numa sociedade dita securitária não garante que as promessas de segurança serão cumpridas com êxito". Para ela, o propósito de Castel "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" (Alvarenga, 2012, p. 49).

Alvarenga (2012) ressalta que, para Castel (2005), o risco social é como "um evento que compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por si mesmo sua independência social" (Castel, 2005 *apud* Alvarenga, 2012, p. 50). Nesse ínterim, para Alvarenga, conceber que estamos em uma sociedade salarial é entender 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" (Alvarenga, 2012, p. 50).

Na análise das dissertações de Alvarenga (2012, p. 52) e Barroso (2020, p. 82), ambas destacam que Castel (2005) 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". Por outro lado, Castel (2005) discorda sobre a existência de uma sociedade de risco, justamente por se opor à noção de risco aplicada por Beck, pois, para Castel (2005, *apud* Alvarenga, 2013, p. 52), "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 avaliado".

Assim, Barroso (2020) destaca que Castel (2005) se posiciona contrário à lógica do risco, proposta por Beck e Giddens, uma vez que, para ele, os riscos não são democráticos, não atingem a todos indistintamente, porque essa distribuição de riscos não suprime a desigualdade de classes preexistente. "Não obstante à crítica, Castel (2005) se mantém na linha argumentativa ideopolítica de que a imposição de limites ao capital é capaz de frear a geração descontrolada de riscos" (Barroso, 2020, p. 82). Para Barroso (2020, p. 82), Castel (2005) compreende "o risco social como um evento que compromete a capacidade dos indivíduos de garantir ou prover por si mesmos as condições necessárias à sua independência social".

Alvarenga (2012) destaca que Castel (2005) coloca em discussão a ideia de "cultura do risco", formulada por Giddens, ressaltando que essa está para além da 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" (Alvarenga, 2012, p. 52).

Alvarenga é bem enfática ao tecer sua crítica a Castel (2005), principalmente, no estudo da obra "Insegurança social", haja vista que,

> [...] 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 (Alvarenga, 2012, p. 52, grifo nosso).

Outra pesquisadora, em Serviço Social, é a Silva (2013), ela apresenta o estudo de Castel e destaca que o autor faz sua análise com base nas configurações do trabalho e sua relação com a contemporaneidade, mas sem fazer relação com a crise estrutural do capital e as implicações que recaem nas classes subalternas. Para a autora, isso resulta em falta de elementos para entender profundamente os condicionantes que permitem compreender as concepções de vulnerabilidade e de riso social na atualidade.

Para essa pesquisadora, tratar sobre vulnerabilidade social, na obra de Castel, está subjugado a abordar o conceito de "exclusão social", considerando que essa é uma discussão

que vem antes da discussão de vulnerabilidade e risco social (Silva, 2013). Para Silva (2013, p. 47), "este conceito é muito trabalhado para representar todas as situações de não integração social no largo do desenvolvimento do *Welfare State*", porém, com chegada da crise do capital, das estratégias de restruturação produtiva e o fim do *Welfare State* e as largas consequências desse período, "salienta-se os limites no conceito de exclusão social para explicar os processos sociais que emergem nesta conjuntura e a emersão de uma suposta 'nova questão social'" (Silva, 2013, p. 47).

Com efeito, ao destacar as críticas feitas pelo Serviço Social às concepções de risco e vulnerabilidade, nota-se como a aproximação de tal debate é uma mediação importante para desvelar aquilo que foi anteriormente posto na discussão da ideologia social-liberal. Apreendemos, nessa conjuntura, que a produção crítica do Serviço Social chama atenção à defesa aos ideais que a sociedade de risco se faz pela negação da centralidade das classes, na ordem social capitalista; negando as contradições capitalistas como determinantes centrais na existência das crises, crise avassaladora como esta em que vivemos. Além disso, é negar a possibilidade de alterarmos essa sociedade pela via da revolução, é a aceitação da naturalização destes processos.

Por isso, foi importante abrirmos este capítulo com os fundamentos da crise capitalista, as contradições no processo de superprodução de mercadorias, subconsumo, supercapitalização, que gera a queda da taxa de lucros; e os impactos destrutivos sobre o mundo do trabalho. Tais fundamentos estão ausentes na teoria do risco social, desconsiderando a historicidade das relações sociais. Dessa forma, naturalizar, desistoricizar e ocultar os fundamentos da crise capitalista, são elementos que configuram a forma de consciência que entendemos ser ideológica, tal qual abordamos anteriormente.

É bem verdade que estamos sob expressões profundas de destrutividade ambiental, epidemias, pandemias e guerras, que aparecem como riscos, quando são processos sociais, históricos, gerados pela lógica da acumulação capitalista, são expressões da crise capitalista e não riscos inexplicáveis do desenvolvimento científico e/ou tecnológico. O desemprego não é um risco, é uma expressão da "questão social", cuja tendência sempre foi analisada por Marx e marxistas: o capital sempre produz uma massa de sobrantes, um exército industrial de reserva, situação que se agrava consideravelmente nos tempos atuais, sob a lógica da financeirização, da reestruturação produtiva, conforme foi apresentado no início do capítulo.

A humanidade não está exposta a riscos, a classe detentora dos meios de produção e que permanentemente busca acumular capital destrói natureza, trabalho, valores de solidariedade e

distribui desigualmente entre as classes os custos de tudo isso, desemprego, precarização, custos ambientais e sociais, que impactam muito mais a classe trabalhadora, a que eles insistem em denominar de “vulnerável”, porque individualmente é incapaz de enfrentar tamanhos “riscos”.

Diante da realidade nefasta, oriunda da crise estrutural do capital e todas as mazelas sociais, econômicas, ecológicas e culturais por ela gerada, o próximo capítulo tem por objetivo “apreender a Assistência Social no Brasil e as implicações do receituário social-liberal na sua configuração atual”. Para tanto, é travada uma discussão referente às particularidades da “questão social” na formação social brasileira, juntamente com uma breve retomada das nuances presentes na Constituição da Política de Assistência Social Brasileira, tomando por premissa a década de 1970. Nesse capítulo, também, buscamos abordar as críticas tecidas pela literatura do Serviço Social à entrada da teoria do risco e da vulnerabilidade social na assistência social brasileira.

CAPÍTULO 2 – A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS IMPLICAÇÕES DO RECEITUÁRIO SOCIAL-LIBERAL NA SUA CONFIGURAÇÃO ATUAL

> *[...] a assistência social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num* ***novo fetiche*** *de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (Mota, 2009, p. 134, grifo nosso).*

A Assistência Social brasileira, nos últimos anos, tem passado por transformações de bastante relevância. Compreender esse processo de transformação requer, inicialmente, uma análise da dinâmica da sociedade capitalista na particularidade da nossa formação social para entender as determinações da "questão social" e do enfrentamento das suas expressões por parte de uma política social orientada pelo social-liberalismo e por contrarreformas (Santos, 2008; Bhering 2009; Castelo, 2013). Antes, porém, é necessário anunciar o que entendemos por "questão social", nesse viés:

> A questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do "trabalhador livre", que depende da venda de sua força de trabalho com meio de satisfação de suas necessidades vitais (Iamamoto, 2001, p. 16-17).

Considerando que o fundamento da "questão social" é a lógica da acumulação capitalista e das lutas de classes, baseadas na contradição capital/trabalho, reafirma-se a advertência de Santos (2008) sobre as análises equivocadas que apontam a existência de uma nova "questão social", análises baseadas em teóricos, como Rosanvallon e Castel. A autora aponta duas inadequações postas por esses intelectuais:

> 1) a inadequação no nível teórico – porque fundadas em matrizes que ignoram a centralidade das lutas entre capital e trabalho para a constituição da "questão social"; 2) a inadequação histórica – que se deve ao fato destas concepções estarem referidas à realidade dos países cêntricos, não podendo ser trasladada, mecanicamente, para a análise de países de capitalismo periférico, como o Brasil (Santos, 2008, p. 143-144).

Outrossim, Netto (2007) reafirma o cuidado para evitarmos enganos com a suposição de uma nova "questão social", pois, diferente do que afirmam alguns ideólogos:

> [...] **não estamos diante de uma "nova" questão social** – entendo que **estamos confrontados com novas expressões da questão social**. **A "velha" questão social**,

> conotada com o pauperismo, **não foi equacionada e, menos ainda, resolvida**. E, de fato, temos novas problemáticas, seja pela magnitude que adquiriram situações que antes não eram socialmente reconhecidas como significativas (violência urbana, migrações involuntárias, conflitos étnicos e culturais, opressão/exploração nas relações de gênero etc.), seja pela refuncionalização de velhas práticas sociais agora submetidas à lógica contemporânea da acumulação e da valorização (o trabalho escravo e semi-escravo, o tráfico humano, a prostituição, o "turismo sexual" etc.), seja, enfim, pela emergência de fenômenos que, novos, vinculam-se aos porões da globalização – as consequências da organização do crime em escala planetária [...] (Netto, 2007, p. 156 grifo nosso).

Ao desenvolver esse tema, Castelo (2013) elucida que o trato a respeito da "nova questão social" surgiu no final dos anos 1970 e início dos 1980, para traduzir os dilemas postos pelas mudanças do mundo do trabalho e pela desestruturação de direitos sociais com as políticas neoliberais. O argumento de autores, como Castel e Rosanvallon, é que tais novidades, no cenário contemporâneo, provocaram transformações profundas no sistema capitalista e teriam ocasionado a "ruptura com a sociedade industrial" e com a antiga "questão social".

Para Castelo (2013), Pierre Rosanvallon é um autor da "nova questão social" muito mais afeito ao atual sistema ideológico burguês de intervenção da "questão social". Diferentemente de Castel, que compreende que a intervenção política desse estudioso o deixa mais próximo do ideário clássico da socialdemocracia.

Segundo os teóricos da "nova questão social", no final do século XIX, quando surgiram os primeiros sistemas de seguro social, a seguridade tinha por objetivo responder as demandas contingentes, cobrindo riscos eventuais. Todavia, no cenário atual, ela não seria capaz de responder às expressões da "nova questão social", que estariam centradas na exclusão, na vulnerabilidade e na precariedade em massa, com riscos permanentes às camadas populares. Tal como afirma Rosanvallon (1998), os fenômenos atuais da exclusão não se enquadram nas antigas categorias da exploração do indivíduo. Nesse sentido,

> O surgimento de uma nova questão social traduz-se pela inadaptação dos antigos métodos de gestão do social, como testemunha o fato de que a crise do Estado providência, diagnosticado no fim dos anos 1970, mudou de natureza, iniciando uma nova fase a partir do princípio da década de 1990. Além dos problemas lancinantes de financiamento e das disfunções sempre onerosas dos aparelhos estatais, são discutidos os princípios fundamentais da organização da solidariedade e a própria concepção dos direitos sociais (Rosanvallon, 1998, p. 23 *apud* Castelo, 2013, p. 337).

Com efeito, considerando tais concepções postas por Rosanvallon, Castelo (2013) é enfático ao ressaltar que

> Todas estas mudanças propostas pelo receituário-ideal do neoliberalismo encaminham para o fim dos princípios de igualdade e de justiça social, do seguro

> social universal, a desconstrução da noção de direito, a seletividade e focalização dos gastos públicos nos segmentos mais pauperizados e o enfraquecimento das demandas coletivas, que se tornam singularizadas e particularizadas a partir do reconhecimento cultural e natural das diferenças entre indivíduos, raças, gêneros, etnias etc (Castelo, 2013, p. 339).

Segundo Castelo (2013, p. 339), "nenhuma das propostas de Rosanvallon diz respeito à distribuição da propriedade privada, nem muito menos à sua abolição". Estão orientadas por "soluções moderadas e conciliadas entre a modernidade econômica, trazida pela era neoliberal, e o arcaísmo social, símbolo do pós-guerra". Ao negar o aprofundamento das contradições capital-trabalho, no contexto atual, e defender a existência de uma "nova questão social", recomendam-se novas respostas e que elas se distanciem da defesa da ampliação de direitos sociais.

Feitas estas considerações iniciais, a síntese que segue procura mostrar como na particularidade da formação social brasileira, a "questão social", suas expressões contemporâneas são aprofundadas, redimensionadas pela dinâmica do capitalismo mundial, em crise desde os anos 1970, e que impacta a exploração do trabalho, o Estado e as lutas de classes, renovando traços estruturantes do nosso passado e impondo travas ao avanço da conquista de direitos, como a assistência social, enquanto política de seguridade social. As autoras Behring e Boschetti (2016) caracterizam a política social desse momento como um processo "entre a inovação e o conservadorismo".

Ao recorrer a estudos importantes sobre como as particularidades do capitalismo na formação social brasileira determinam as expressões da "questão social" e a intervenção do Estado é possível compreender o lugar que a assistência social assumiu nos últimos anos, em descompasso com a perspectiva inicialmente proposta pelo sistema de seguridade social. É sobre essas determinações que o próximo item oferece algumas indicações.

2.1 AS PARTICULARIDADES DA "QUESTÃO SOCIAL" NA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Pensar acerca das particularidades assumidas pela "questão social" brasileira é, sobretudo, considerar a exploração do trabalho pelo capital numa formação social capitalista, que combinou a manutenção de traços do passado (o latifúndio, o modelo agrário exportador, o racismo, o patriarcado, o Estado autocrático, a heteronomia) às novidades da acumulação do capital (a mundialização financeira, o agronegócio, o neoliberalismo, a superexploração do trabalho) (Santos, 2008; Iasi, 2019). Com Iasi (2019, p. 423), entendemos:

> [...] que o Brasil desenvolveu um capitalismo completo nos marcos de sua inserção subordinada e dependente à ordem capitalista e imperialista, e isso implica sua adequação aos padrões da acumulação de capitais que hoje predomina nessa ordem, isto é, uma forma chamada de "flexível" para ocultar ideologicamente seu aspecto extremamente predatório, precarizante das relações de trabalho e contrato, intensificadora da exploração e extração de mais valor, mercantilizante de todas as esferas da vida.

De acordo com Santos (2008), as relações capital-trabalho, no Brasil, são determinadas por esse modo particular do capitalismo brasileiro que, atravessando diferentes fases, da industrialização restringida (1933-1955) à industrialização pesada (1955-1980), até alcançar o estágio monopolista, manteve traços fundamentais, demarcados por importantes intérpretes do Brasil (Fernandes, 2006; Iasi, 2019): o caráter conservador da modernização, a revolução passiva e a intervenção do Estado para garantir as condições políticas, econômicas e ideológicas de desenvolvimento do capitalismo.

O caráter conservador da modernização, operada pelo capitalismo brasileiro, tem, na formação social brasileira, uma característica particular, que consiste em não realizar transformações estruturais, uma das pré-condições de outras formações. Nesse sentido, "no Brasil, o desenvolvimento capitalista não se operou contra o 'atraso', mas mediante a sua contínua reposição em patamares mais complexos, funcionais e integrados" (Santos, 2008, p. 58). Esse primeiro traço de conciliação com o "atraso" é o que marca o caráter predominantemente conservador da modernização operada pelo capitalismo brasileiro.

Esses traços da formação capitalista rendem consequências, tanto na constituição das classes sociais no Brasil quanto no padrão produtivo, como é o caso do latifúndio de monocultura extensiva, tendo em vista a exportação, que permaneceu sem alteração por muito tempo, hegemônico, estabelecendo o lugar que o Brasil iria ocupar na divisão internacional do trabalho capitalista (Santos, 2008; Prado Júnior, 2004).

Em relação à "revolução passiva", Santos (2008) e Netto (1996) destacam como o segundo dos fenômenos elencados como particularidade da formação social brasileira. Nessa direção, entendem que as classes dominantes operam pela via predominante do Estado, com características de transformação "pelo alto" (definição gramsciana). É, dessa forma, impondo limites à democracia e às lutas populares, que "advém a parcialidade das mudanças ocorridas,

uma vez que se fazem pela 'prática do transformismo'[29] como modalidade de desenvolvimento histórico que implica a exclusão das massas populares [...]" (Santos, 2008, p. 77).

Santos (2008) chama atenção para a contraditoriedade dos processos de "revolução passiva", em que a

> [...] restauração e progresso histórico se realizam como dois lados de uma mesma moeda. Inclusive, ter em vista essa dinâmica de progresso-restauração, observando a contradição que se encontra em seu cerne, me parece fundamental para pensar as particularidades da "questão social" em nossa formação social (Santos, 2008, p. 77).

A centralidade da ação estatal para a constituição do capitalismo brasileiro é entendida como a terceira particularidade da formação social brasileira. Para Santos (2008, p. 85),

> [...] o papel político do Estado na subjugação dos interesses das classes subalternas deve ser ontologicamente pensado como tributário da dimensão econômica dessa intervenção. Mais precisamente: quero explicitar que a intervenção do Estado possui em suas dimensões econômicas e extra-econômicas uma unidade onde a primazia ontológica radica nas funções econômicas que é levado a assumir. Estas, quase sempre estão associadas, por um lado, à descrição da fragilidade da dominação burguesa no plano econômico e, por outro, à sua precoce dominância política.

São tais particularidades do capitalismo brasileiro que se atualizam no cenário contemporâneo de crise estrutural do capital. Nessa perspectiva, mesmo quando o país avança, nos anos 1980, para um processo amplo de participação política da classe trabalhadora nos marcos da crise da autocracia burguesa com o fim da ditadura civil-militar, favorecendo conquistas importantes no campo dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988, essas características estruturais permaneceram, alimentando os processos de modernização/reconfiguração do capital monopolista em sua versão "flexível" no contexto pós-1970. Por isso, é importante considerar as reflexões de Iasi (2019) ao tratar da redemocratização brasileira dos anos 1980 ao desfecho com o golpe de 2016, que depôs a presidente eleita[30]:

---

[29] O transformismo indica uma forte tendência das classes dominantes na sociedade brasileira não só quando se pensa em suas disputas intestinas, onde ocorre a "assimilação pelo bloco no poder das frações rivais [mas, fundamentalmente] de setores das classes subalternas" [...] (Santos, 2008, p. 77).

[30] "Dilma, mesmo tendo feito um governo (como fizeram os governos petistas desde 2003) predominantemente voltado para os interesses do grande capital e de seus sócios brasileiros e, a partir de 2015, tendo adotado um programa de governo muito semelhante ao que foi apresentado (e derrotado) pelo candidato do PSDB em 2014, foi arrancada da presidência da República porque foi considerada incapaz de permanecer à frente dos interesses capitalistas que tanto serviu. Estes agora precisavam de um governo genuinamente burguês, capaz de não ceder o mínimo aos trabalhadores, de lhes retirar o pouco que conquistaram e de servir inteiramente, sem concessões, ao grande capital. O pacto de classes já não mais prestava" (Braz, 2017, p. 87-88).

> Ainda que a forma tenha se alterado no período, de uma ditadura para um chamado Estado democrático de direito, o Estado burguês soube combinar, aprimorar e fortalecer tanto os aspectos de busca de formação de consenso momentâneos, como os instrumentos antigos e novos de coerção. Essa constatação nos leva a reafirmar em um novo patamar o conceito gramsciano de hegemonia como síntese entre coerção e consenso, e não como o trânsito de um aspecto ao outro (Gramsci, 2007, p. 95; Iasi, 2017). O que vimos no período que se encerra é um trânsito da forma abertamente autocrática para um Estado de direito e sua reconversão em formas híbridas que reapresentam a autocracia burguesa sob a formalidade do ordenamento jurídico burguês (Iasi, 2019, p. 421).

As determinações, mencionadas anteriormente, explicam a gravidade da "questão social", em que expressões são evidentes no desemprego, na pobreza, na precariedade ou na falta de moradia, na violência, entre tantas outras manifestações da desigualdade social. O capitalismo brasileiro avança, na contemporaneidade, nessa combinação entre o velho e o novo, agravando velhas e produzindo novas expressões da "questão social".

Netto (2007, p. 138) ressalta: "há poucos países, na América Latina e no mundo, que apresentam padrões de desigualdade social como os que se registram no Brasil". Vejamos os dados da entrada dos anos 90 do século passado, nos quais

> [...] os 20% mais pobres da população dividiam entre si 2,5% da renda total da nação, enquanto os 20% mais ricos ficavam com quase dois terços dessa renda". O panorama da propriedade fundiária é emblemático dos suportes da desigualdade brasileira: há dez anos, e este quadro não mudou em nada, 75 propriedades rurais detinham 7,3% (24 milhões de hectares) das terras totais do país, enquanto 75% das propriedades rurais permaneciam com somente 11% das terras agricultáveis (Netto, 2007, p. 139).

O autor avança no seu diagnóstico:

> Dados de 1999 revelam que os 10% mais ricos se apropriam de 47,4% da renda nacional, cabendo aos 50% mais pobres apenas 12,6% dela – e, particularmente, que o 1% mais rico se apropria de mais que os 50% mais pobres (Lesbaupin e Mineiro, 2002, p. 55). Mais exatamente: o "1% mais rico do Brasil, pouco mais que 1,5 milhão de pessoas [...] controlam 17% da renda nacional e possuem 53% do estoque líquido de riqueza privada do país" (Estenssoro, 2003, p. 169). No Brasil, "em média, para cada 1 dólar recebido pelos 10% mais pobres, os 10% mais ricos recebem 65,8. Ou seja: os mais ricos se apropriam de uma renda quase 66 vezes maior que os mais pobres" [...] (Netto, 2007, p. 139).

Mais recentemente, o IBGE[31] (2020), apresentou os dados do índice de Gini[32], o que evidencia que as oscilações registradas de 2012 a 2019 não seguem na direção de uma redução das desigualdades:

> Em 2019, com dados da PNAD Contínua, o índice de Gini do rendimento domiciliar per capita do Brasil foi de 0,543, apresentando aumento em relação a 2012 (0,540), ano inicial da série do indicador, e a 2015 (0,524), menor índice da referida série. A desigualdade monetária no nível das Grandes Regiões brasileiras mostra um padrão sistemático no período em análise, no qual a Região Sul é aquela com menor desigualdade de rendimentos (0,467 em 2019), em contraste com a Região Nordeste, cujo Gini foi de 0,559 em 2019. Esta última, aliás, foi a Região que apresentou maior crescimento percentual do indicador entre 2012 e 2019 (2,4%) e a única a apresentar crescimento percentual em relação ao ano anterior (2,5%) [...]. Nesse contexto, três Municípios das Capitais na Região se destacaram como os mais economicamente desiguais: Recife (0,612), João Pessoa (0,591) e Aracaju (0,581). A única capital a ficar abaixo do patamar de 0,500 no País foi Goiânia (Goiás), com Gini de 0,468 (IBGE, 2020, p. 50).

Essa desigualdade, cujos determinantes estruturais já destacamos, está também articulada a uma expressão da "questão social" de marcas profundas na formação social brasileira, o desemprego e a precariedade das ocupações. No caso do desemprego, o estudo de Santos (2008, p. 139) contribui para dimensionar sua particularidade no Brasil:

> Os processos de "revolução passiva" e "modernização conservadora" legaram ao regime político brasileiro uma característica de "excepcionalidade democrática". Esse traço tem consideráveis implicações sobre as formas predominantes de relação entre capital e trabalho no Brasil não somente por limitar a organização sindical autônoma dos trabalhadores, mas por alimentar, nessa relação, uma "cultura autoritária".

---

[31] O outro dado recente é o da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), que corresponde ao levantamento domiciliar contínuo, uma pesquisa que teve início em 1984, na Região Metropolitana de São Paulo, por meio de convênio entre o DIEESE e a Fundação SEADE. O reconhecimento da importância da Pesquisa como instrumento de análise da realidade socioeconômica levou a PED, a partir de 1987, para outras regiões do país, onde DIEESE e SEADE fizeram convênios com instituições locais. Todavia, foi descontinuada, em diferentes momentos, por falta de financiamento, e as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Fortaleza acabaram não sendo mais incluídas na pesquisa. A partir de 2020, o levantamento foi retomado no Distrito Federal, única localidade onde a pesquisa é feita atualmente. De acordo com as estimativas da população em idade ativa de 14 anos e as taxas de participação e de desemprego total, o resultado foi de 15,6% de desemprego total (DES/PED) no ano de 2022 (Dados do site do DIEESE: Tabela 01 - Estimativas da População em Idade Ativa de 14 Anos e Mais e Taxas de Participação e de Desemprego Total. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analiseped/anualBSB.html> Acessado em 07 de setembro de 2023, às 16h37).

[32] "Desenvolvida, em 1905, pelo economista americano Max O. Lorenz, a Curva de Lorenz é, até os dias atuais, o gráfico mais utilizado para representar a distribuição de rendimentos em uma determinada população. É construída a partir da ordenação dos rendimentos, do menor para o maior, e ilustra a proporção de rendimentos (eixo x) recebida por cada proporção de população (eixo y)" (IBGE, 2020, p. 50). O índice de Gini, corresponde ao rendimento domiciliar per capita, é um indicador de desigualdade mede a concentração da distribuição de renda e quanto mais perto de 1, maior é a desigualdade. E, quanto mais perto de zero, menor é a desigualdade.

Segundo a autora, no Brasil, o processo de flexibilidade e de precariedade do trabalho não é novo, embora seja renovado/aprofundado por características novas da acumulação capitalista contemporânea. Para compreender o processo histórico que envolve a acumulação flexível e seus impactos no seio da desregulamentação do trabalho no Brasil, as referências costumam abrigar-se ao nível da universalidade, o que acaba caracterizando como um sistema "mecânico", sem aprofundamento e sem uma análise de totalidade com o contexto histórico.

> A ausência da particularidade se apresenta, dessa feita, sob a forma da adoção dos "parâmetros clássicos" do fordismo e da flexibilidade, tal como eles se expressam nos países cêntricos. Assim é que tais análises deixam de captar algumas diferencialidades importantes, tais como as que sinalizei, quanto à constituição do regime de trabalho no Brasil no período do "fordismo à brasileira", tratando a flexibilidade e a precariedade como se fossem fenômenos inteiramente novos, enquanto que estes traços são tributários de um processo histórico anterior (Santos, 2008, p. 144).

Portanto, para apreender as mediações características das particularidades contemporâneas do desemprego, como expressão da "questão social", no Brasil, faz-se necessária a compreensão da totalidade, com vista a desmistificar "a 'ideologia' da suposta 'rigidez' do regime de trabalho no Brasil" (Santos, 2008, p 145). Desse modo, a precariedade do trabalho no Brasil não pode ser compreendida sem antes fazer a relação com as características do "fordismo à brasileira". Santos (2008, p. 103) explica que:

> [...] o desemprego enquanto expressão da "questão social" adquire o caráter de desemprego estrutural na economia brasileira desde que o capitalismo retardatário completa seu ciclo, no auge da "industrialização pesada". A importância dessas premissas, portanto, se afirma na medida em que particularizam o debate sobre o desemprego estrutural no Brasil em face de outras realidades, especialmente a dos países cêntricos, onde esse fenômeno aparece como algo "novo", ou, como querem Castel e Rosanvallon, como uma "nova questão social".

Foi no período da chamada "industrialização restringida"[33] que as bases do mercado e do regime de trabalho no Brasil foram gestadas. De acordo com Pochmann (*apud* Santos, 2008, p. 100), o período de 1930 a 1970 é entendido como momento de formação do mercado de trabalho no Brasil, o qual possui características imprescindíveis:

> [...] padrão de sociedade salarial incompleto, com traços marcantes de subdesenvolvimento, a exemplo da "distinção entre assalariamento formal e

[33] "A 'industrialização restringida' consolida o sistema de relações de trabalho em meados da década de 1940, sob as bases corporativistas instituídas a partir da década de 1930 e atrai parcela desses trabalhadores rurais para os centros urbanos em formação" (Santos, 2008, p.105).

> informal[34] [que] constituiu a mais simples identificação da desregulação, assim como a ampla presença de baixos salários e de grande quantidade de trabalhadores autônomos (não assalariados)" (Pochmann *apud* Santos, 2008, p. 100).

Dentre as razões que explicam o padrão de exploração da força de trabalho e a formação do excedente de mão-de-obra, o autor destaca a migração campo-cidade, obviamente, decorrente da manutenção dos latifúndios na estrutura agrária brasileira e do não acesso à terra por parte da classe trabalhadora rural. Ainda, Santos (2012) destaca o perfil da classe trabalhadora nesses tempos de gênese do mercado de trabalho brasileiro e seus impactos na organização da classe:

> [...]abolido o regime de trabalho escravo, a população negra não foi imediatamente transformada em trabalhadores assalariados, em face da opção pela imigração europeia. Seu papel foi, antes, o de população excedente para as necessidades medias do capital agrário. Ressalte-se, nesse interim, "a fase de branqueamento da população brasileira, [...] e a marginalização do negro" (Pochmann, 2006, p. 25), dois ícones culturais da sociedade brasileira, presentes até os dias atuais, inclusive em termos de constituição do mercado de trabalho.
> [...] Mattoso (1995) registra, porém, que embora os sindicatos no Brasil tenham surgido nas primeiras décadas do século XX até esse momento (1940) suas bases ainda eram restritas em face do perfil majoritário dos trabalhadores: essencialmente moradores das zonas rurais esses não eram protegidos pela legislação até então promulgada que atendia apenas aos poucos núcleos existentes de trabalhadores organizados e urbanos.
> Ocorre que as características desse trabalhador, superexplorado e sem direitos, próprio do meio rural de então, acaba por continuar se reproduzindo em sua cultura política, mesmo após sua transformação em empregado assalariado urbano. Sem dúvida que o processo de organização dos trabalhadores brasileiros foi impactado pela longa tradição escravista do país e pela ausência de antecedentes organizativos dos trabalhadores livres, de perfil predominantemente rural, no início do século XX. Isso significa dizer das dificuldades no processo de organização da classe operaria, nesse momento de sua emergência (Santos, 2012, p.138-139).

Cabe ressaltar, contudo, que será na fase da "industrialização pesada" (1955-1980) que o mercado e o regime de trabalho assumirão características que marcará o capitalismo brasileiro e que se aprofundam no contexto contemporâneo, principalmente, por dois fatores apontados por Santos (2008). O primeiro, "porque é nesse período que se completa o processo do capitalismo retardatário brasileiro" (Santos, 2008, p. 101). Foi nesse período que houve maior participação do Estado nos rumos da modernização conservadora e da consolidação monopolista do capital, por meio da associação entre capital nacional e internacional:

---

[34] "[...] 'informalidade' (ou subemprego, como preferem alguns autores) nas relações de trabalho como um tipo de inserção laboral sem vínculos formais e/ou aqueles que não possuem registros em carteira de trabalho, agregando, nesses termos, os trabalhadores autônomos e outras ocupações cuja renda média auferida não ultrapassa o salário mínimo legal" (Santos, 2008, p. 115).

> Implantou-se, desse modo, uma nova estrutura industrial com base nas indústrias mecânicas, de material elétrico e comunicações, de material de transporte, química e uma nova indústria metalúrgica. As repercussões dessa nova estrutura industrial devem ser entendidas, obviamente, não apenas do ponto de vista de alterações na composição do capital constante, mas, também do capital variável. Isso implicou tanto num crescimento significativo da classe operária quanto em mudanças qualitativas nos ramos que a absorvem, e, portanto, na estruturação do mercado de trabalho (Santos, 2008, p. 101-102).

O segundo fator, apontado por Santos (2008), refere-se aos aspectos do pós-1964, que deixou marcas, no período de 1980 e 1990, até os dias atuais. As forças produtivas do capitalismo brasileiro demostravam acompanhar a tendência mundial fordista, entretanto, no caso brasileiro, o "fordismo à brasileira" é atravessado pelo formato ditatorial encarnado pela "revolução burguesa tupiniquim", o que ocasionou em perdas quanto à estruturação do regime de trabalho, com vistas ao não acesso às tendências centrais do fordismo, como as negociações coletivas, estabilidade no emprego, reconhecimento social dos sindicatos, dentre outros. Esse contexto, refere-se a um período marcante dos governos militares e seu caráter anti-democrático (Santos, 2008).

Todavia, cabe ressaltar que:

> [...] apesar do seu protagonismo, marcado, por exemplo, pela substituição da estabilidade do emprego pelo FGTS [35], os governos ditatoriais encontram estabelecidos os marcos regulatórios centrais do **regime de trabalho e da proteção social**, que, ao serem mantidos e aprofundados na direção da "modernização conservadora", acabam por **reforçar a flexibilidade estrutural** e a **precariedade das ocupações no mercado de trabalho nacional** (Santos, 2008, p. 140, grifo nosso).

Conforme Santos (2008, p. 141), "o desemprego aparece, desse modo, como componente estrutural do 'fordismo à brasileira' ao contrário do 'pleno emprego' do fordismo clássico". É um período marcado pelo movimento crescente do exército industrial de reserva nos centros urbanos, em um cenário favorável para o aumento da exploração da força de trabalho, precariedade e instabilidade dos vínculos.

> Esta constitui, efetivamente, uma das principais diferenças entre o caso brasileiro e o fordismo dos países do centro. Como foi assinalado, o desenvolvimento capitalista do pós-guerra naqueles países gerou um amplo processo de massificação do consumo, enquanto que no Brasil tal processo teve caráter bastante restrito. Quando são buscadas as razões que explicam tal situação, aponta-se de imediato para o fato de que

[35] "[...] o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma verdadeira unanimidade entre os analistas no que se refere às vantagens para os empresários e perdas para os trabalhadores. O FGTS funciona através de um desconto em folha que arrecada previamente uma espécie de "poupança forçada" devida como garantia, sob forma de indenização equivalente ao salário de um mês de serviço para cada ano no emprego, ao trabalhador demitido sem justa causa (e com menos de dez anos no emprego)" (Santos, 2008, p. 133).

> a norma salarial fordista nunca foi dominante no país. Com efeito, ao se contemplar a evolução dos salários ao longo do tempo – e deixando, portanto, de lado as diferenças, por vezes substanciais, de comportamento dos salários nas diferentes fases de desenvolvimento da economia brasileira – constata-se que, de um modo geral (ou seja, considerando-se a grande massa dos trabalhadores e abstraindo-se os diferenciais entre categorias ou níveis de qualificação), não se registrou transferência dos ganhos de produtividade para os salários, e mesmo a indexação em relação à inflação foi imperfeita, provocando uma perda do poder aquisitivo" (Ferreira, 1993, p.17 *apud* Santos, 2008, p. 136).

Considerando as particularidades do desemprego no Brasil, evidencia-se sua relação com o modo como o capitalismo se desenvolveu em nosso país. Em síntese:

> [...] processo de constituição e desenvolvimento do capitalismo brasileiro tem uma trajetória marcada pela sua inserção periférica nas engrenagens do capitalismo mundial, especialmente após a conformação do imperialismo. Assim é que algumas características de nossa formação social, como a ausência de reformas capitalistas clássicas, acabam por ser um "elo" entre os interesses das classes dominantes locais e dos grandes monopólios. Do ponto de vista em questão aqui, claro está, por exemplo, que muitas das vantagens monopolistas extraídas do padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro têm sido possibilitadas pelo baixo custo da força de trabalho – que chega a ser seis a sete vezes inferior ao dos países desenvolvidos [...] – uma particularidade que se torna essencial na compreensão das expressões da "questão social". A elevada disponibilidade de mão-de-obra, resultante da manutenção das estruturas fundiárias concentradas, somada ao perfil da legislação sobre o trabalho no Brasil, cujos parâmetros de proteção social foram instituídos de modo seletivo, fizeram da informalidade e do desemprego realidades que se reproduzem de longa data no país (Santos, 2008, p. 161).

Na década de 1980, considerando o cenário de crise mundial e de desenvolvimento de um novo modelo de acumulação capitalista, novas determinações explicam a manutenção e aprofundamento do desemprego e da precariedade das ocupações.

As variações nos níveis de emprego e o aumento da informalidade, podem ser entendidos pelas bruscas oscilações na produção que foram resultantes da crise do padrão de desenvolvimento anterior, em que a instabilidade estaria relacionada à queda das oportunidades ocupacionais no setor produtivo que, em linhas gerais, não consegue mais absorver de maneira satisfatória, o aumento da população apta ao trabalho (Santos, 2008). Conforme os dados do IBGE (*apud* Santos, 2008, p. 171), em que

> [...] o número de pessoas que recebia menos que o salário mínimo regional cresceu 72% entre março e maio de 1981 nas seis principais regiões metropolitanas do país. Somando-se as taxas as de desemprego de maio de 1981 com as de subemprego observamos que 23% da força de trabalho das seis áreas metropolitanas, ou estava desempregada ou percebia menos que o salário mínimo regional. Em outras palavras, quase 1 de cada 4 membros da população economicamente ativa estava desempregado ou "gravemente" subempregado.

Um dado importante a ser ressaltado, nessa década de 1980, é a mobilização sindical, que apresenta duas dimensões de bastante relevância. A primeira, "cumpriram o papel de restaurar parte das perdas salariais acumuladas durante a dura política de 'arrocho salarial' vigente na ditadura, na medida em que pautaram, no centro de sua agenda política, a questão salarial" (Santos, 2008, p. 178), e, a segunda, que corresponde ao "efeito multiplicador dessas conquistas para o conjunto da sociedade brasileira. Foram incontestáveis as contribuições da mobilização sindical, sob a forma do chamado 'novo sindicalismo' para a restauração da democracia e do avanço dos direitos sociais" (p. 178).

Ainda tomando como parâmetro o desemprego, a análise da década de 1990 e início dos anos 2000, revela que

> [...] a partir dos anos 1990, registra-se, ao contrário do ocorrido até os anos 1980, uma tendência à dissociação entre recuperação da economia brasileira (e, nela, dos índices de produção) e sua repercussão no emprego regular. [...] Entre 1993 e 1994, por exemplo, a taxa média de crescimento do PIB foi da ordem de 4,9% ao ano, mas a ampliação dos postos de formais de trabalho alcançou apenas a 0,1% (PORTUGAL e GARCIA, In: VALLE e CARLEIAL (orgs.), 1997). Ou seja, o crescimento do PIB não traz consigo os empregos formais eliminados durante as fases de seu decréscimo. No mesmo sentido, mas tomando em consideração a relação entre o desempenho industrial e o comportamento dos empregos, Pochmann (In: ANTUNES (org.), 2006, p.69) assinala que "entre os anos de 1993 e 1997, registrou-se uma recuperação econômica responsável pelo aumento da produção doméstica em 23,4%, enquanto o emprego formal foi reduzido em 1,4% e a taxa de desemprego cresceu 18,5%" (Santos, 2008, p. 178).

Ao fazer uma relação entre o estado de desemprego, das décadas de 1980 e 1990, requer considerar, além das proporções, o fato que "o desemprego desse último período tem se caracterizado como um desemprego de longa duração" (Santos, 2008, p. 191).

> Dessa forma, a extinção dos empregos formais tem se feito substituir por subcontratações, que não necessariamente extinguem as ocupações (como seria o caso de uma reestruturação de cunho tecnológico). Se as ocupações (ou funções) não são extintas, a necessidade de força de trabalho para assumi-las também não é, o que significa que esse desemprego não representa uma diminuição do capital variável diante do capital constante. Representa sim a tendência a reduzir o estoque de empregados estáveis, otimizando seu uso pelas empresas, acompanhada da terceirização e outras formas de contratação indireta da mão-de-obra, o que redunda em maior instabilidade e precariedade das ocupações [...] (Santos, 2008, p. 194).

O desemprego de longa duração se estende aos anos 2000 e está relacionado à lenta recuperação do mercado de trabalho, que repercute no tempo durante o qual as pessoas ficam desocupadas, ou seja, sem ocupação, mas disponíveis para trabalhar e realizando busca ativa por trabalho. Vejamos alguns dados do IBGE (2020, p. 46):

> Em 2017, quando a taxa de desocupação atingiu seu ápice, 41,5% da população desocupada estava nessa situação há pelo menos um ano. Em 2019, apesar da redução da desocupação, a proporção de desocupados que experimentavam um fenômeno de longo prazo não diminuiu (alteração não significativa). Entretanto, observando-se separadamente os desocupados há pelo menos dois anos, sua proporção aumentou de 23,5%, em 2017, para 27,5%, em 2019.

De acordo com os dados do IBGE (2020), as mulheres (47,5%) foram mais atingidas que os homens (36,4%) pela desocupação de longo prazo. O ano de 2019, foi o que gerou maior dificuldade para encontrar ocupação. De acordo com as pesquisas, as mulheres de cor ou raça preta ou parda estavam em desvantagem em relação às mulheres de cor ou raça branca, mas o mesmo não ocorreu na comparação entre os homens, segundo o critério de cor ou raça (IBGE, 2020). Outro dado que chama atenção em relação ao desemprego de longo prazo é em relação aos jovens e idosos, observamos que:

> Embora a taxa de desocupação seja maior entre os jovens, são os idosos que, uma vez desocupados e decidindo manter-se na força de trabalho, levam mais tempo para encontrar ocupação. Em 2019, enquanto 41,3% dos desocupados de 14 a 29 anos de idade estavam sem trabalhar e procurando trabalho há pelo menos um ano, entre os desocupados com 60 anos ou mais, 50,0% enfrentavam a desocupação de longo prazo (IBGE, 2020, p. 47).

Em suma, o desemprego, como expressão da "questão social", no Brasil, foi preservado e aprofundado em meio às novidades da crise estrutural do capital. Pesquisas recentes do IBGE, no 2º trimestre 2023[36], apresentam que a Taxa de Desocupação no Brasil e nas Grandes Regiões, aponta que: o Brasil possui taxa de desocupação de 8%. Com as Grandes Regiões apresentando taxa desocupação de 8,1% no Norte; 11,3% no Nordeste; 7,9% no Sudeste; 4,7% no Sul e 5,7% no Centro-Oeste.

Somam-se ao desemprego outras expressões da "questão social", como a pobreza, em um processo que se avoluma e se aprofunda consideravelmente com a nova fase do capitalismo em crise e suas repercussões na formação social brasileira. O Brasil, na ausência de uma linha de pobreza monetária oficial, utiliza-se de várias linhas coexistentes para análise da evolução da pobreza, totalizando números e indicadores que acabam oscilando a depender do caso a ser analisado. As linhas mais comuns a serem utilizadas são de ¼ e ½ salário mínimo de rendimento domiciliar *per capita* para identificação das famílias pobres ou em extrema pobreza. Para a inscrição no CadÚnico estão as famílias de até ½ salário mínimo de rendimento domiciliar *per*

[36] Dados do site do IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acessado em 07 de setembro de 2023, às 16h35.

capita e aquelas abaixo de ¼ do salário mínimo, como idosos e pessoas com deficiência, têm direito ao benefício do BPC-LOAS, pago pela Previdência Social (IBGE, 2020).

Considerando as famílias até ½ salário mínimo de rendimento domiciliar *per capita* inscritas no CadÚnico e que buscam programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, há uma outra condicionalidade ainda mais restrita, em que para se tornarem elegíveis ao programa as "famílias devem declarar renda familiar *per capita* de até R$ 178[37] e as extremamente pobres (até R$ 89) recebem um benefício básico no valor da linha de extrema pobreza (para as demais, somente os benefícios variáveis em função da composição familiar) (IBGE, 2020, p. 63)". Logo, cabe ressaltar que "o Brasil define institucionalmente em suas políticas e programas sociais diferentes conjuntos de pobres e transfere renda diferenciadamente a depender dos requisitos de elegibilidade a cada um deles" (IBGE, 2020, p. 63).

O cenário de pobreza, desemprego estrutural, desigualdade, dentre outras expressões da "questão social", se torna ainda mais emblemático se tomarmos como referência a década que se inicia em 2020, em que o mundo acabou de vivenciar uma tragédia global, provocado pelo vírus Sars-cov2, no cenário pandêmico do COVID-19 que:

> [...] arrebata o desenvolvimento humano com uma tragédia avassaladora, ao colocar por terra os limitados e desiguais avanços lentamente conquistados durante mais de trinta anos, porque se antes um ou outro indicador (saúde, renda, educação) podia apontar algum tipo de progresso, dessa vez nenhuma destas dimensões estaria imune à pandemia da COVID-19 (Nunes, 2021, p. 186).

Por conseguinte, a síntese aqui apresentada, revela, através de dados alarmantes, o cenário devastador das condições de vida da classe trabalhadora no Brasil, aprofundado na atual crise estrutural do capital, crise que vem se arrastando desde os anos 1970 e que tem se agravado cada vez mais. É diante desse contexto que as políticas sociais, principalmente, os programas de transferência de renda, são mais requisitados como uma das formas de intervenção do Estado na busca de conter os efeitos potencialmente explosivos da luta de classes.

No contexto de transformações, é propagada a "tese da crise fiscal do Estado", em que a população é a primeira a sofrer com baixa da qualidade dos serviços prestados. Essa política

[37] "Não existe um mecanismo regular e definido para reajuste monetário das linhas de pobreza do Programa, em contraste com a linha utilizada no BPC-LOAS, indexada ao valor do salário mínimo. Assim, a linha de pobreza de R$ 178 está vigente desde julho de 2018 e ao longo de toda existência do Bolsa Família (desde 2003) só foram observados reajustes nominais na linha de pobreza em agosto/2007, julho/2009, maio/2014, junho/2016 e o último em julho/2018" (IBGE, 2020, p. 63).

de austeridade[38] fiscal tem início com o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), é mantida pelo governo Lula (2003 a 2011) e nos governos atuais, tendo em vista os ditames do receituário neoliberal de reestruturação do Estado e da desregulamentação das relações econômicas e sociais, que submete o Estado nacional às ordens preconizadas pelo capital internacional e pelos organismos internacionais, como ONU, Banco Mundial, FMI, OMC. Essas medidas de ajuste estrutural referem-se a uma lógica de "contra-reforma"[39] (Behring, 2016), que visam responder às demandas do capital.

De acordo com Boschetti (2009, p. 181), a "contra-reforma" representa mudanças na condução das políticas sociais após as décadas 1970/80, afeta e reconfigura o Estado em três partes estratégicas:

> [...] 1) as funções típicas do Estado (segurança nacional, emissão de moeda, corpo diplomático e fiscalização); 2) as políticas públicas (saúde, cultura, ciência e tecnologia, educação, trabalho e previdência); 3) o setor de serviços (empresas estatais estratégicos, como energia, mineração, telecomunicações, recursos hídricos, saneamento e outros) (Boschetti, 2009, p. 181).

Trata-se da reconfiguração do papel do Estado capitalista em um processo de reformatação para a adaptação passiva à lógica do capital, cujo objetivo foi determinado por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, bem como pela disposição política dos interesses de centro-direita, protagonizado por Fernando Henrique Cardoso. Portanto, "uma contra-reforma que foi possível a partir de algumas condições gerais, que precedem os anos 1990: a crise econômica dos anos 1980 e as marchas e contramarchas do processo de democratização do país" (Behring; Boschetti, 2016, p. 152).

> A "reforma", tal como foi conduzida acabou tendo um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas pública, considerando sua relação com a política econômica e o boom da dívida pública. Houve uma forte

[38] "[...] austeridade no gasto público não é necessariamente 'neoliberalismo', se não vier acompanhada de um processo acelerado de privatização, desregulamentação financeira, abertura externa, desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas, reestruturação das políticas sociais etc. Além disso, é preciso notar que a adoção das políticas neoliberais como programa de governo não ocorreu simultaneamente, nem seguiu a mesma trajetória ou o mesmo ritmo em todos os países, devido às condições políticas particulares" (Laurell, 2002, p. 166).

[39] "[...] Observa-se que o centro da 'reforma', na verdade, foi o ajuste fiscal. O 'reformismo' neoliberal traz em si uma forte incongruência entre o discurso da chamada reforma e a política econômica. Aqui ocorreu uma espécie de aparente esquizofrenia (Behring, 2003: 199): argumentava-se que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívida interna e externa" (Behring; Boschetti, 2016, p. 152).

> tendência de desresponsabilização pela política social – em nome da qual se faria a "reforma" –, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Isso ocorreu vis-à-vis um crescimento da demanda social, associada ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real. [...] as formulações de política social foram capturadas por uma lógica de adaptação ao novo contexto. Daí decorre o trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais – privatização, focalização/seletividade e descentralização [...]. (Behring; Boschetti, 2016, p. 155).

A ideia de privatização gera uma dualidade discriminatória entre aqueles que podem e que não podem pagar pelos serviços, sendo que "[...] a privatização no campo das políticas sociais públicas compõe um movimento de transferências patrimoniais, além de expressar o processo mais profundo da supercapitalização" (Behring; Boschetti, 2016, p. 159). No caso da seletividade e da focalização, estão direcionados apenas aos comprovados e extremamente pobres. Cabe ressaltar que, os direitos mantidos pela seguridade social se baseiam, sobretudo, pela seletividade e pela privatização, em detrimento da universalidade e da estatização.

A proteção social, desde o final dos anos 1970, vem perdendo seu caráter de modelo universal, baseado nas necessidades sociais e nos princípios da igualdade, equidade e justiça distributiva. Em contrapartida a isso, correntes ideológicas, valores e práticas fundamentais, na ideia da administração de recursos escassos, direciona a uma visão que considera o mérito individual em detrimento dos direitos sociais, o que resulta em limites na efetivação da política pública.

> Um dos princípios norteadores da ideologia neoliberal é o de que, assim como o mercado, a sociedade é regulada por uma "mão invisível" que, livre de interferências, conduzirá naturalmente os homens e as mulheres à ordem e à justiça. Garantida a maior liberdade possível, os indivíduos regidos por esse princípio teriam incentivos para conquistar o seu bem-estar na medida de seus esforços e capacidades pessoais, graças à concorrência saudável que se estabelecem entre eles (Pereira; Siqueira, 2010, p. 214).

O que se observa é uma tendência a retomada de mecanismos liberais clássicos, mas que diferente do que aconteceu no século XIX – inserção de pessoas no mercado de trabalho, na condição de assalariado – é vivenciado, no contexto contemporâneo, a situação do desemprego estrutural. Na ótica neoliberal as políticas sociais passam a ser conduzidas pelas seguintes características: focalização na pobreza extrema; privatização; centralidade dos programas de transferência de renda; e regressividade tributária (Pereira; Siqueira, 2010).

Na visão dos teóricos neoliberais, a existência da desigualdade é algo comum nas relações sociais, pois consiste nas diferenças que há entre as pessoas. Ademais, aos indivíduos é dada a liberdade para que, por meio de suas habilidades, eles consigam ultrapassar, ou não, a

situação de pobreza, mas quando isso não acontece, eles acabam sendo culpabilizados e caracterizados como desprovidos de habilidades, a saber: espírito empreendedor, polivalência, coragem de assumir riscos dentre outros aspectos que colocam-nos como promotores do próprio fracasso, considerando que a promoção da qualidade de vida é de responsabilidade inteiramente pessoal (Pereira; Siqueira, 2010).

A realidade contemporânea traz um novo cenário, o qual a luta por direitos dá lugar a aceitação de garantias sociais mediadas pelo mercado, em que a "ordem monopólica contemporânea e o novo papel do Estado, diante das necessidades do capital financeiro e do caráter parasitário do capital imperialista, implica uma apropriação singular da riqueza socialmente produzida" (Iasi, 2019, p. 429). Nesse sentido, a riqueza produzida pela força de trabalho é direcionada para a lucratividade "predatória do capital monopolista", capital financeiro e o bem-estar do fluxo de capitais, o que resulta em uma concentração privada de renda a uma parcela, incisivamente, pequena da população, ou seja, a riqueza produzida é depositada nas mãos de menos de 1% da parcela mais rica e do centro do sistema imperialista (Iasi, 2019). Pode-se concluir com o autor que:

> [...] o caráter do Estado burguês no Brasil e aquilo que se expressa em sua tendência a se impor pelo alto não deriva de um mal desenvolvimento político, jurídico, institucional ou cultural, mas reside na materialidade da produção e reprodução da vida nos marcos das relações sociais e formas de propriedades estabelecidas (Iasi, 2019, p. 422).

Conforme Mauro Iasi (2019), esse cenário permite ao poder público responder, prioritariamente, aos interesses do capital monopolista e financeiro e de maneira pontual e focalizada, responder os efeitos mais latentes da miséria absoluta e as demandas dos que lutam por seus direitos[40]. Vejamos, no item a seguir, como a política de assistência social brasileira vem se constituindo diante desta configuração societária.

2.2 – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

> *"[...] atualmente, a "inclusão dos excluídos" serve de discurso de legitimação para o avanço do capital sobre os ativos públicos e para andamento das reformas neoliberais" (Maranhão, 2006 apud Mota, 2009, p. 137).*

[40] "A parte da sociedade que resiste contra a perda de direitos (organizações sindicais, partidos políticos, movimentos sociais) ao lado daqueles que lutam por eles (movimentos sociais, segmentos sociais oprimidos etc.) se confrontam contra essa lógica nadando contra a corrente que parece ser ajudada por amplos segmentos da massa proletária empenhada em iniciativas guiadas pela concorrência, pela meritocracia, pelo empreendedorismo" (Iasi, 2019, p. 431).

A Assistência Social brasileira foi instituída como direito em uma perspectiva não contributiva com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), sendo direcionada àqueles que não possuem meios de assegurar as suas necessidades materiais, sociais, econômicas e culturais por meio da venda de sua força de trabalho, seja por condição geracional (infância e velhice) e/ou por suas condições físicas e mentais. Ademais, alcançou o status de direito social[41], não mais atrelada às práticas de filantropia e caridade que tanto marcaram sua origem e seu desenvolvimento em um longo capítulo da história da sociedade brasileira.

Por meio da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a assistência social passou a integrar o sistema de Seguridade Social brasileira, entendida, conforme o artigo 194, como "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". Sendo assim, depreende do texto constitucional a tríade da Seguridade Social: saúde, previdência e a assistência social.

A Seguridade Social, tanto na América Latina quanto em países capitalistas da Europa Ocidental, se estruturou tendo por base a organização social do trabalho. Em cada país a formação ocorre de forma diferenciada, pois depende do desenvolvimento do capitalismo, da configuração do Estado, das lutas de classes e de questões conjunturais específicas, principalmente, da organização dos trabalhadores. No contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, a Seguridade Social se consolidou como uma política social articulada ao padrão keynesiano-fordista de acumulação do capital (Boschetti, 2009).

---

[41] O direito social alcançado pela Assistência Social se expressa por meio da Constituição Federal de 1988 (CF/88), nos artigos 203 e 204 do Título da Ordem Social (BRASIL, 1988). O **Art. 203** prevê que: "A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza" (Brasil, 1988).
Nesse sentido, o **Art. 204** ressalta que: "As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados" (Brasil, 1988).

Os direitos da Seguridade Social estão atrelados aos modelos bismarckiano (alemão) e beveridgiano (inglês), em que ambos têm por parâmetros os direitos dos trabalhadores, com o propósito de viabilizar benefícios oriundos do trabalho para os trabalhadores que perderam sua capacidade laborativa, momentânea ou permanentemente. Para Boschetti (2009, p. 1), "a seguridade social brasileira, instituída com a Constituição brasileira de 1988, incorporou princípios desses dois modelos, ao restringir a previdência aos trabalhadores contribuintes, universalizar a saúde e limitar a assistência social a quem dela necessitar". Esses modelos[42], entre seguro e a assistência, deixam sem acesso aos direitos da seguridade social uma parcela gigantesca da população.

De acordo com a construção histórica, o acesso ao trabalho sempre foi a condição para permitir acesso à seguridade social, todavia, muitos trabalhadores desempregados ou inseridos de forma precária e informal, no mercado de trabalho, não têm acesso a muitos desses direitos, baseados na concepção da lógica do contrato ou do seguro social.

Os princípios que regem a Seguridade Social e, consequentemente, deveriam orientar a gestão da assistência social, estão elencados no Artigo 194 da CF/88 (Brasil, 1988), no parágrafo único:

> Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
> I - universalidade da cobertura e do atendimento;
> II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
> III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
> IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
> V - equidade na forma de participação no custeio;
> VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;
> VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

[42] De acordo com Boschetti (2009), "enquanto os benefícios assegurados pelo modelo bismarckiano se destinam a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho, o modelo beveridgiano tem como principal objetivo a luta contra a pobreza (Beveridge, 1943). As diferenças desses princípios provocaram o surgimento e instituição de diferentes modelos de seguridade social nos países capitalistas, com variações determinadas pelas diferentes relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais em cada país. Hoje, é difícil encontrar um 'modelo puro'. As políticas existentes e que constituem os sistemas de seguridade social em diversos países apresentam as características dos dois modelos, com maior ou menor intensidade. No Brasil, os princípios do modelo bismarckiano predominam na previdência social, e os do modelo beveridgiano orientam o atual sistema público de saúde (com exceção do auxílio doença, tido como seguro saúde e regido pelas regras da previdência) e de assistência social, o que faz com que a seguridade social brasileira se situe entre o seguro e a assistência social [...]". (Boschetti, 2009, p. 3).

Contudo, quando analisados os direitos que compõem o tripé da seguridade, nota-se especificidades que tencionam e problematizam sua operacionalização entre a lógica do seguro e a lógica da assistência:

> Foi somente com a Constituição de 1988 que as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas e reestruturadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social brasileiro. Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência). Conforme já indicado anteriormente (Boschetti, 2004), aquelas diretrizes constitucionais, como universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração (C.F, artigo 194), não foram totalmente materializadas e outras orientaram as políticas sociais de forma bastante diferenciada, de modo que não se instituiu um padrão de seguridade social homogêneo, integrado e articulado (Boschetti, 2009, p. 330-331).

O *princípio da universalidade*, que deveria garantir direitos iguais a todos os cidadãos, não abarca a assistência social e a previdência, mas tão somente a política de saúde em uma perspectiva de direito universal. Em detrimento a isso, a legislação estabelece a assistência social como direito aos que dela necessitarem, além de manter a previdência submetida à lógica de seguro, em que o acesso aos direitos é proveniente de uma contribuição direta anterior (Behring; Boschetti, 2016).

Os princípios da *uniformidade e da equivalência* dos benefícios visam a unificação dos regimes previdenciários urbanos e rurais, em que os trabalhadores rurais e urbanos passam a ter os mesmos benefícios. Já os princípios da *seletividade e a distributividade* estão voltados a instituir benefícios orientados pela "discriminação positiva", sendo que "não se refere apenas aos direitos assistenciais, mas também permite tornar seletivos os benefícios das políticas de saúde e de assistência social, numa clara tensão com o princípio da universalidade" (Behring; Boschetti, 2016, p. 157).

O princípio da *irredutibilidade* dispõe que nenhum benefício deve ser inferior ao salário mínimo, salientando, ainda, que deve ser reajustado de modo a não ter seu valor real corroído pela inflação. O princípio da *diversidade* das bases de financiamento é entendido como um dos mais importantes princípios para estruturar a seguridade social, pois está atrelado a duas implicações:

> [...] Primeiro, as contribuições dos empregados não devem ser mais baseadas somente sobre a folha de salários. Elas devem incidir sobre o faturamento e o lucro, de modo

> a tornar o financiamento mais redistributivo e progressivo, o que compensaria a diminuição das contribuições patronais ocasionadas pela introdução da tecnologia e consequente redução da mão-de-obra, além de compensar o elevado mercado informal no Brasil. Em seguida, essa diversificação obriga o governo federal, os Estados e os municípios a destinarem recursos fiscais ao orçamento da seguridade social (Behring; Boschetti, 2016, p. 157-158).

Por fim, o princípio voltado ao *caráter democrático e descentralizado* da administração, visa garantir a gestão compartilhada entre o governo, trabalhadores e prestadores de serviços, de maneira a permitir que todos participem das tomadas de decisão, tanto os que financiam quanto os que usufruem (os cidadãos), sem, por outro lado, permitir que os trabalhadores e empregados passem a administrar as instituições responsáveis pela seguridade social, já que essa função permanece sendo de responsabilidade do Estado (Behring; Boschetti, 2016).

De acordo com Behring e Boschetti (2016), esses princípios constitucionais são entendidos como genéricos, porém são as bases norteadoras para a estrutura da seguridade social e que deveriam gerar transformações profundas na política de saúde, previdência e assistência social, conduzindo a construção de uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente, com o propósito maior de permitir a transição de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para a efetivação do que está previsto no Artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil:

> Esses princípios poderiam redirecionar as políticas de saúde, previdência e assistência social, no sentido de articulá-las e formar um sistema de seguridade social amplo, coerente e consistente, com predomínio da lógica social e não da lógica contratual do seguro. Isso, contudo, não ocorreu, em função de uma série de elementos conjunturais e estruturais. A onda neoliberal que assolou o país a partir da década de 1990 foi determinante para o desenvolvimento de uma política econômica voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais (Boschetti, 2009, p. 331).

Apesar da instituição de tais princípios, não foram eles as bases que sustentaram a implementação das políticas que compõem a seguridade social na década de 1990, um período de crise econômica no país, conduzida por um Estado que não assumiu compromissos redistributivos e apresentou um processo "retardatário, híbrido, distorcido ou inconcluso da seguridade social brasileira, conforme apontam importantes pesquisadores do tema" [43] (Behring; Boschetti, 2016, p. 158). A Seguridade Social brasileira se deparou com dificuldades antigas e novas ainda maiores para se consolidar, considerando o

[43] "[...] consultar o texto de Boschetti (2000 e 2006). Na mesma direção, conferir Pereira, 1996, e também a ideia de seguridade social híbrida que está presente em nosso conceito de seguridade, segundo Fleury, 2004. Já a caracterização de uma seguridade social tardia ou retardatária pode ser encontrada em Soares (2000) e a de sua inconclusão encontra-se em Teixeira (1990) e Fleury (2004) " (Behring; Boschetti, 2016, p. 158).

> [...] processo que foi atropelado pelo ajuste neoliberal, alimentado pelo drama crônico brasileiro tão bem apanhado por Fernandes (1987), no qual a heteronomia e o conservadorismo político se combinam para delinear um projeto antinacional, antidemocrático e antipopular por parte das classes dominantes, no qual a política social ocupa um lugar concretamente secundário, à revelia dos discursos "neo-sociais" e dos solidarismos declarados (Behring; Boschetti, 2016, p. 158-159).

Conforme Behring e Boschetti (2016, p. 161), "a assistência social é a política que mais vem sofrendo para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas, como: morosidade na sua regulamentação como direito". Após a promulgação da CF/88, a assistência social precisou de mais cinco anos para ser regulamentada e ter uma legislação própria, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil, 1993) que, em seu artigo 1º, define a assistência social como

> [...] direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Brasil, 1993).

Cabe ressaltar que a LOAS foi sancionada em 1993, mas só foi efetivada a partir de 1995. Essa lei permitiu um novo perfil da assistência social, atribuindo o caráter de direito não contributivo por tratar da importância da integração dos aspectos econômico e social, por atribuir ao Estado a centralidade e a responsabilidade pela universalização dos direitos, e pelo acesso aos serviços, permitiu, ainda, o exercício do controle por parte da sociedade nos processos próprios da assistência desde a sua formulação.

A Lei Orgânica da Assistência Social, além de determinar as diretrizes organizativas e a descentralização político administrativa, presumiu a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) com a função de concentrar e distribuir todos os recursos para os programas e benefícios assistenciais, também definindo a forma de participação popular e de controle democrático. Ademais, instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que integra, de forma paritária, membros do governo e da sociedade civil e tem como competências, entre outras: normatizar as práticas assistenciais no âmbito público e privado, aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); definir procedimentos para a emissão de certificado de entidade beneficente de assistência social; convocar a Conferência Nacional de Assistência Social a cada quatro anos para avaliações e sugestões de atuação.

Ainda nesse processo de luta para materializar a assistência social enquanto política pública e para superar algumas características históricas, em 2004, ocorreu a IV Conferência

Nacional de Assistência Social, que permitiu aprovar a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) e instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que representa um esforço no sentido de operacionalizar a assistência social e reformular os pressupostos constitucionais e da LOAS em princípios e diretrizes para nortear a sua implementação.

A PNAS/2004 conceitua a assistência social como política de proteção social e, desse modo, estabelece a possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e como espaço de ampliação de seu protagonismo. Conforme posto na PNAS/2004 e de acordo com Di Giovanni (1998), a proteção social pode ser entendida como

> [...] as formas "institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações [...]. Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades" (Brasil, 2004, p. 25).

Com a crise vivenciada pelo capitalismo na década de 1970, juntamente com a implementação de medidas neoliberais e o processo crescente de desemprego, a lógica de seguro foi sendo substituída por benefícios que não possuíam a exigência de prévia contribuição, sobretudo na categoria de programas de transferência de renda. Cabe ressaltar que, até a década de 1970, os benefícios assistenciais eram considerados como um complemento importante na redução das desigualdades sociais e nas respostas às demandas especificas do sujeito. Em contrapartida, no contexto atual, esses benefícios assistenciais, sobretudo, de transferência de renda permanente, estão assumindo a função de "substitutos" da renda que deveria ser oriunda do trabalho, por conta do grande índice de desemprego estrutural, tal como, apresentado anteriormente. Nesse sentido, Boschetti (2009) ressalta:

> Essa situação atual não resolve, ao contrário, agudiza a histórica tensão entre trabalho e assistência social, pois é a **ausência de trabalho/emprego** que provoca a demanda pela **expansão da assistência**, sem que essa seja capaz de resolver a questão do **"direito ao trabalho"** e o direito a ter direitos, nos marcos do capitalismo. Assim, a **assistência social não pode e não deve substituir o trabalho**, mas pode ser um elemento intrínseco de um sistema maior de proteção social, complementar aos direitos do trabalho, podendo contribuir para transferir renda do capital para o trabalho (Boschetti, 2009, p. 8, grifo nosso).

O que Behring e Boschetti (2016) estão apontando é que, no Brasil, a conjuntura a partir da década de 90 foi marcada pelas respostas do capital à crise estrutural que, desde 1970,

aprofundou as contradições da sociedade capitalista contemporânea. Na periferia do sistema, as medidas neoliberais, os ajustes estruturais, as contrarreformas, a financeirização, as alterações "flexíveis" do mundo do trabalho, combinaram-se em um grave drama em que o desemprego, a precarização do trabalho e a pauperização crescente eram as consequências mais evidentes, conforme já apontamos no item anterior.

Nesse período, a assistência social é entendida pela classe dominante como estratégia para enfrentamento das desigualdades sociais, oriundas das relações capitalistas, razão pela qual Mota (2011, p. 68) adverte para o problema da assistencialização das políticas sociais, no qual a "Assistência Social como direito não pode se confundir com o papel que ela tem no campo do enfrentamento da questão social". A "Assistência Social é um direito que pode não se constituir num mito", ou seja, a política não pode continuar assumindo a centralidade que vem exercendo como o principal mecanismo de enfrentamento da desigualdade social. É justamente por esse fator que há o entendimento da assistencialização da seguridade social, que não se confunde com as práticas assistencialista de sua gênese, mas diz respeito a essa centralidade dentre os mecanismos de proteção vigente.

2.3 A CRÍTICA DO SERVIÇO SOCIAL À ENTRADA DA TEORIA DO RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

> *"[...] a conjunção globalização/neoliberalismo veio para demostrar aos desavisados que o capital não tem nenhum compromisso social" (Netto, 2010 apud Almeida, 2017, p. 24).*

Esse item tem por objetivo apresentar a crítica do Serviço Social à entrada da teoria do risco e vulnerabilidade social na Assistência Social brasileira, enquanto concepções que se articulam à ideologia social-liberal. Para tal, busca analisar, dentro da literatura do Serviço Social, possíveis respostas para as seguintes perguntas norteadoras postas no roteiro de estudo (Cf. Apêndice 1): Tendo em vista a formulação das teorias do risco e vulnerabilidade, qual a concepção de proteção social e política social destes formuladores? Como suas ideias foram divulgadas e apropriadas no Brasil? Como suas formulações comparecem no campo da assistência social?

Considerando os apontamentos feitos até esse momento, o subitem que segue traz por título *"Assistência Social: Proteção Social ou Gestão de Risco Social?"* com a proposta de gerar indagação dos caminhos que serão apontados e, principalmente, por conta da direção

ideopolítica que a Política Nacional de Assistência Social tem sido conduzida diante da vertente neoliberal e do cenário atual de crise estrutural do capital e suas expressões.

2.3.1 Assistências Social: proteção social ou gestão de risco social?

Como posto anteriormente, a assistência social, como política pública de seguridade social, vem passando por profundas transformações a partir da Constituição de 1988, sendo que as normativas que mais impactaram nos rumos da assistência social consistem na edição da PNAS/2004 e na publicação da NOB SUAS/2005, aprovadas, respectivamente, pelas Resoluções CNAS nº 145 de 15 de outubro de 2004 e nº 130, de 15 de julho de 2005, que criou o SUAS e o operacionalizou, lançando no país um novo modelo de organização da gestão e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (NOB SUAS/2005; 2012).

Nesse sentido, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) procura incorporar as necessidades presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, visando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

> A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB's), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social. (Brasil, 2004, p.8).

Os direitos sociais viabilizados pela seguridade social se orientam, sobretudo, pela ideia de seletividade e privatização em detrimento da universalidade e estatização. Contudo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) busca reverter esse quadro e, mesmo diante de um cenário difícil, traz avanços que precisam ser reconhecidos, a exemplo da concretização do sistema descentralizado e participativo que considera a dimensão territorial e fortalece as proposições da LOAS quanto à articulação entre Planos, Fundos e Conselhos. Todavia, ressalta-se a existência de algumas armadilhas em sua concepção, fortemente influenciada pela perspectiva da integração social daquelas famílias que estão em situação de "risco e

vulnerabilidade social" (Brasil, 2004) e balizada pela perspectiva protecionista que superdimensiona as funções da assistência social na proteção social (Behring; Boschetti, 2016).

A NOB/SUAS de 2005, em seu artigo 1º, Capítulo I, Título: Sistema Único de Assistência Social, estabelece que a política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Posto ao que está destacado no parágrafo único desse mesmo artigo, "a assistência social ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, independente de contribuição prévia, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da Seguridade Social" (Brasil, 2005).

Cabe ressaltar que os conceitos de risco e vulnerabilidade social já estavam presentes na NOB de 1999 (Brasil, 1999), ainda no governo Fernando Henrique Cardo (FHC). Nas normatizações do SUAS que segue esse período, tais conceitos aparecem sem qualquer explicação sobre seus significados (Silveira Júnior, 2016). De acordo com Silveira Júnior (2016, p. 207), as conceituações assumidas pela assistência social, precipuamente, após a PNAS/SUAS, partem do seguinte binômio categorial: primeiro, com os conceitos risco e vulnerabilidade social "inscritos nos primeiros documentos governamentais sem explícitas filiações teórico-políticas, e com alguma abertura a interpretações discordantes"; e, o segundo, que "abraça o conceito de 'capacidades humanas', passando pelas noções de 'ativos sociais' e 'empoderamento', todos receitados e alardeados pelos organismos financeiros internacionais na fase de readequação da supremacia neoliberal"[44].

A PNAS/2004 estabelece que serão destinatários da assistência, indivíduos e grupos que

> [...] se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p.27).

[44] "Noutro artigo do livro *Concepção e gestão....* de autoria de Edgar P. de Magalhães, são identificadas duas vertentes que embasariam as ideias de vulnerabilidade e exclusão: a primeira, ligada a sociologia francesa, estaria representada nas formulações de Robert Castel e Serge Paugam; a segunda estaria associada às ideias propagandeadas pelo Banco Mundial (p. 403-404). Ao final do seu artigo, Bronzo propõe alguns exercícios, nos quais encontra-se uma indicação para examinar a matriz elaborada pelo Departamento de Proteção Social do Banco Mundial, cujo conteúdo forneceria "[...] uma ideia mais clara dos tipos de estratégias governamentais possíveis" (p. 197) em cada um dos tipos de intervenção existentes: prevenção, mitigação e superação dos riscos". (Silveira Júnior, 2016, p. 207).

A nova concepção de assistência social, segundo a PNAS/2004:

> A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão predefinido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos (Brasil, 2004, p. 15-16).

De acordo com a PNAS/2004, a proteção social supõe compreender os riscos e vulnerabilidades sociais que afetam a população, bem como os recursos utilizados para enfrentar as situações com menor impacto pessoal e social possível, isto é, supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los. Os pressupostos permitem compreender que "a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é, a família" (Brasil, 2004, p. 15). Isso requer o conhecimento da realidade (ou território), pois é nela que riscos, vulnerabilidades se constituem. Mas o que estes termos recorrentes revelam e ocultam no enfrentamento da "questão social"? Que política social o uso destes termos está querendo defender? Certamente, o uso desses termos não é inocente, mas faz parte de estratégias ideológicas que orientam a formulação e operacionalização de uma política social.

No âmbito do Serviço Social, Mirella Souza Alvarenga (2012) foi uma das primeiras, senão, a primeira pesquisadora da categoria a explorar as razões e implicações do uso dos conceitos risco e vulnerabilidade social na PNAS. Seu estudo trouxe considerações importantes, que, após uma década, ainda é base fundamentadora para as discussões no assunto, inclusive, para toda amostra de dados estudados nessa pesquisa.

Em seu estudo, Alvarenga (2012) realizou entrevista com as assistentes sociais que participaram do processo de formulação da PNAS. Dentre as formuladoras, participaram da pesquisa estudiosos consultados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (no momento inicial e na elaboração do texto preliminar), membros do CNAS que

discutiram e propuseram mudanças ao texto e representantes do MDS[45]. Além das entrevistas, a autora fez análise documental[46], destacando a análise do texto da PNAS (2004).

Para compreender o marco deflagrado em 2004 de elaboração e aprovação da PNAS é de suma importância entender a fase de construção da PNAS, que teve início bem antes dessa data. A PNAS era requisito importantíssimo da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública. Dessa forma, a Assistência Social necessitava das 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 (Alvarenga, 2012).

A implementação de um Sistema Único de Assistência Social foi deliberada logo na I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1995 – sustentado pela necessidade de estruturá-la, bem como seus dispositivos operacionais. Portanto, foi a partir da IV Conferência Nacional, realizada em 2003, primeiro ano do governo Lula, que a demanda pela estruturação do SUAS é inserida na agenda do governo federal, o que não representou a elaboração imediata da política, mas o momento que foi introduzida como pauta do Ministério, em que foi redigida e aprovada (Alvarenga, 2012).

Alvarenga (2012) ressalta que para a própria gestão do MDS, no período da formulação da PNAS, os termos risco e vulnerabilidade social eram entendidos como desafios conceituais, tendo em vista que, nesse período de formulação, os conceitos se mostravam incipientes, considerando a produção teórica sobre o assunto. Todavia, há consenso entre as entrevistadas que os conceitos introduzidos na PNAS tiveram origem a partir da política de saúde, sendo que

---

[45] "A pesquisa foi realizada através de análise documental e de entrevistas realizadas com assistentes sociais que participaram, direta ou indiretamente do processo de formulação desta política. São elas: **Aldaíza Sposati** (PUC/SP, Gestora da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS/SP, participou à distância, mas trouxe importantes contribuições para a formulação da PNAS); **Ana Lígia Gomes** (Diretora de benefícios/MDS, contribuiu para a redação do texto, responsável pela discussão dos benefícios); **Berenice Rojas Couto** (PUC/RS, Consultora MDS, contribuiu para o debate, mas não participou diretamente da elaboração do texto); **Dirce Koga** (Pesquisadora Instituto de Estudos Especiais (IEE) — PUC/SP, contribuiu diretamente e foi responsável pela discussão do território); **Márcia Lopes** (UEL/SNAS/MDS, participou de todo o processo de formulação da PNAS); **Márcia Maria Pinheiro Biondi** (MDS/SNAS, participou de todo o processo, do debate à redação do texto); **Maria Carmelita Yazbek** (PUC/SP/IEE, Consultora MDS, participou indiretamente da redação do texto, especialmente da parte da proteção social); **Maria Luiza Rizzotti** (UEL, Gestora SEMAS/Londrina, colaborou a partir da revisão do texto, solicitada pelo MDS); **Potyara Pereira** (UnB/NEPOS, Consultora MDS, contribuiu para o debate sobre a assistência social na elaboração da LOAS e não participou das discussões oficiais e da elaboração do texto da PNAS e SUAS); e **Simone Albuquerque** (Diretora do SUAS/MDS, responsável pela coordenação da formulação da PNAS)" (Alvarenga, 2012, p. 31-33, grifo nosso).

[46] "Documentos primários selecionados: **Lei Orgânica da Assistência Social** – nº 8.742/1993 (Elaboração: Legislativo federal; Acessibilidade: Irrestrita); **Política Nacional de Assistência Social de 1998** (Elaboração: Ministério da Previdência e Assistência Social; Acessibilidade: Irrestrita); **Política Nacional de Assistência Social – versão preliminar** (Elaboração: MDS; Acessibilidade: Irrestrita); **Política Nacional de Assistência Social/2004** (Elaboração: MDS; Acessibilidade: Irrestrita); **Atas da I, II, III e IV Conferência Nacional de Assistência Social – ocorridas entre 1995 e 2003** (Elaboração: CNAS; Acessibilidade: Irrestrita); e **Atas das reuniões do CNAS de 2004** (Elaboração: CNAS; Acessibilidade: Irrestrita)" (Alvarenga, 2012, p. 34, grifo nosso).

admitem o equívoco em transplantar sem a devida problematização a estrutura e os conceitos da política de saúde para a política de assistência social.

De acordo com Alvarenga (2012), foi na década de 1980 que o termo "risco" foi colocado no centro da teoria social, com o início dos estudos de Beck e Giddens sobre a fase de transição por qual passava a humanidade, da "sociedade industrial para a sociedade de risco". Já o termo vulnerabilidade torna-se importante para os estudos sociais na década de 1990, em que "o termo vulnerabilidade ganha 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 [...]" (Alvarenga, 2012, p. 38).

Nesse sentido, cabe apontar algumas considerações de Alvarenga (2012) quanto aos posicionamentos das entrevistadas:

> Os termos risco e vulnerabilidade foram introduzidos na PNAS a partir das compilações da saúde. Fora 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 (Alvarenga, 2012, p. 120).

A autora destaca que, de acordo com o estudo de Marandola Júnior e Hogan (2006), a vulnerabilidade como incapacidade de enfrentar os riscos ou como impossibilidade de manobrar ativos para proteger-se, traria, nesse sentido, "a teoria dos direitos de Amartya Sen e a importância do conhecimento para potencializar o *empowerment* das pessoas [...]", isto é, "o termo vulnerabilidade, nessa concepção, está atrelado à nova concepção de pobreza utilizada e propagada pelo Banco Mundial" (Alvarenga, 2012, p. 38).

Para Alvarenga (2012), a primeira indicação para o estudo de como os conceitos riscos e vulnerabilidade social foram introduzidos na PNAS foi o seu complexo processo de elaboração em duas situações específicas. Primeira, "em um contexto favorável à sua construção como um direito, tal como houve na década de 1980" e, a segunda, "em um contexto desfavorável, como no decorrer das últimas duas décadas, momento marcado pela vitória do neoliberalismo" (Alvarenga, 2012, p. 120). Essas duas situações acarretaram divergências conceituais em relação ao processo de formulação e implementação da política, considerando que o contexto social e político gera influência direta, ditando as vertentes de sua condução.

Para Tavares (2015) [47], o tema da política social é complexo, sendo objeto de estudos e debates no âmbito das ciências sociais e recebeu do Serviço Social consistentes contribuições. Para a autora:

> [...] sua emergência associa-se a um fenômeno estritamente relacionado com a constituição da sociedade burguesa, isto é, do específico modo de produção e reprodução capitalista. Não desde as suas origens, mas quando há um reconhecimento da "questão social" intrínseca às relações sociais nesse modo de produção, no momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário (Tavares, 2015, p. 166).

Assim, ressalta que a análise das políticas sociais necessita que se estabeleça uma inter-relação entre o que é dito sobre ela, suas estratégias, sua relação com a economia, com o Estado e as forças sociais e com as crises econômicas. Na sua análise, Tavares (2015) destaca que o período de maior desenvolvimento das políticas sociais foi no estágio do capitalismo monopolista, especialmente em sua fase tardia, tal qual apontam Behring e Boschetti (2016).

Dando sequência em sua análise, a autora faz referência a Netto, ao destacar o papel do Estado na reprodução da força de trabalho. No período monopolista, as funções políticas do Estado estão inteiramente relacionadas com as funções econômicas, com o propósito de garantir os superlucros dos monopólios. Nesse sentido, Netto (2011) define que o Estado é o "comitê executivo" da burguesia monopolista, pois visa ações voltadas às condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista, que inclui nesse processo de manter a reprodução ampliada do capital, a manutenção física da força de trabalho ameaçada pela superexploração.

A autora, ainda em consonância com Netto, entende que a articulação entre funções econômicas e políticas pelo Estado foi mediatizada pelas lutas sociais, pela organização da classe trabalhadora, tanto que onde esse aspecto não existiu, o capitalismo monopolista se articulou a formas políticas não democráticas ou inclusivas. Com base nestes aportes teóricos, Tavares (2015) defende que, no Brasil, o desenvolvimento da proteção social tem particularidades que se relacionam com o perfil da burguesia, do Estado, do capitalismo e da luta de classes no nosso país. Entende-se assim que, em sua construção histórica, as políticas de proteção social brasileira "sempre estiveram amparadas na subordinação do Estado no

[47] Textos base utilizados por Tavares (2015, p. 214) "Os principais documentos oficiais analisados serão: Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS Atualizada (Brasil, 2013); Política Nacional de Assistência Social – PNAS(Brasil, 2004); Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS (Brasil, 2012)".

sentido de legitimar os interesses da burguesia, desde a era Vargas, a expansão de políticas na ditadura militar e, mais recentemente, os governos FHC e Lula [...]" (Tavares, 2015, p.177).

No contexto atual de crise do capital, de financeirização da economia e disputa pelo fundo público a proteção social sofre a ofensiva por parte do capital e da mercantilização dos direitos sociais. Com a redução de recursos em toda esfera da vida humana, as ideias neoliberais de responsabilizar o indivíduo pelo seu bem-estar têm, de acordo com reflexão de Harvey (2008), resultados duplamente corruptivos (Tavares, 2015), vejamos:

> À medida que reduz os recursos dedicados ao bem-estar social e reduz o seu papel em áreas como a assistência à saúde, o ensino público e a assistência social, que um dia foram tão fundamentais para o liberalismo embutido, o Estado vai deixando segmentos sempre crescentes da população expostos ao empobrecimento. A rede de seguridade social é reduzida ao mínimo indispensável em favor de um sistema que acentua a responsabilidade individual. Em geral se atribuem os fracassos pessoais a falhas individuais, e com demasiada frequência a vítima é quem leva a culpa! (Harvey, 2008, p. 86 apud Tavares, 2015, p. 183).

Desde o final da década de 1990 até os dias atuais, os organismos multilaterais têm produzido documentos, com vistas a propagar uma "nova" concepção em relação à pobreza e às formas de gerenciá-la, com caráter focalizado e seletivo na condução das diferentes políticas (saúde, assistência social e outra). Nesse cenário, é possível perceber o descolamento da vertente de proteção social para a da gestão do risco social da Política Nacional de Assistência Social, além de disseminar a ideia de responsabilidade individual.

A tese defendida por Tavares é de que as respostas do capital à "questão social", conforme diretrizes dos organismos multilaterais, deslocaram-se da proteção social para gestão do risco social:

> Nesse sentido, a primeira geração de ajuste nos anos 1990 foi importante para o desmonte da nossa seguridade social para que ela pudesse funcionar de outro modo, com base na leitura que foi sendo desenhada pela despolitização, pela tecnificação, expressões que surgem com esses organismos internacionais. Já na segunda geração de ajuste o movimento de maior importância foi o de naturalização da pobreza e na abordagem individualizante e desistoricizada da questão social, da qual as concepções de Amartya Sen, da pobreza atrelada à existência humana, são exemplares. E, se a pobreza está ligada à condição humana, conforme sustenta Sen, ela é inerente ao funcionamento da sociedade e, nesse caso, não há nada a fazer senão minimizá-la, gerenciá-la. (Tavares, 2015, p. 193).

Tal como Tavares (2015), a análise de Silva (2013) destaca a subordinação das políticas sociais, da sua concepção, gestão, operacionalização às imposições dos organismos

internacionais no que se refere ao modo como intervir nas diversas e profundas expressões da "questão social" na contemporaneidade:

> Na nova concepção internacional de formulação de políticas sociais e na pragmática agenda social para o país, os investimentos em políticas sociais passam longe do padrão de proteção social universal com o fomento a seguridade social como colocado na Constituição Federal de 1988, na atualidade o direcionamento é para políticas de seguridade social ínfima com uma previdência básica, uma saúde pormenorizada com viés hospitalocêntrica e a assistência social com tendência nas transferências de renda focalizadas nos mais pobres dos pobres, os ditos vulneráveis e em risco social como perspectiva presente nas políticas sociais de Estado e dos programas emergenciais e inseridos na política de assistência social contemporânea (Silva, 2013, p. 45).

Para a autora, o estágio atual de acumulação capitalista trouxe implicações para o mundo do trabalho, conforme já foram anunciadas nos itens anteriores. Ora, no Brasil, este quadro tem um agravamento por conta da sua histórica informalidade, precariedade das ocupações. Nesse contexto, mais especificamente por volta da década de 1990, é marcante as

> [...] regressões das políticas de proteção social que se inicia e que perdurou na década de 1990 tem continuidade na contemporaneidade com processos de focalização, seletividade, fragmentação, terceirização e desvirtuamento do fundo público que seria para investimento em políticas de proteção social. Esta última ação em tempos de crise do capital torna-se mais nefasto, em que o capitalismo se vale do fundo público para dar continuidade a reprodução e acumulação capitalista (Silva, 2013, p. 25-26).

Barroso (2020, p.56), que toma as obras da autora Sposati (2002) como uma de suas análises para seu processo de fundamentação, destaca que "a conquista dada pelo reconhecimento formal da assistência social como direito não a exclui da lógica do capital, ao contrário, transfere-lhe um papel importante para a manutenção das condições de reprodução social do trabalhador". Dessa forma, salienta que:

> Diante do desemprego estrutural e do constante desmonte de direitos da classe trabalhadora abre-se campo para a recuperação do debate histórico sobre a relação entre assistência e trabalho. Ressalta-se que esse é um ponto-chave do qual não se pode deslocar. Admite-se, assim, que a escolha política de aceitar outras nomenclaturas e significados para a definição do público usuário da assistência social que desconsiderem esses aspectos tende a desviar as atenções, escamotear a verdadeira face das relações sociais no capitalismo atual e se esquivar de reconhecer a natureza de classe dos usuários e usuárias dos serviços e benefícios desta política (Barroso, 2020, p. 60).

No âmbito do estudo da assistência social, é notório o reconhecimento das desigualdades sociais, no entanto, é necessário, ainda, um processo de reconhecimento das condições estruturais, nas quais elas se desenvolvem, bem como situar os "usuários" nesse contexto,

explicitar qual a posição desse público na sociedade de classes (Barroso, 2020). A conjuntura contemporânea tem favorecido para a crescente massa de usuários na assistência social e isso "exige um olhar analítico com vista a identificar quem são os usuários da assistência social e quais são as implicações das mudanças no campo econômico social na vida dessas pessoas" (Barroso, 2020, p. 60). Considerando que a assistência social tradicionalmente é "[...] utilizada como instrumento para 'estancar hemorragias' da população empobrecida, isso não significa, necessariamente, criar condições de acesso a direitos sociais, mas acesso a condições parcas/mínimas de sobrevivência" (Barroso, 2020, p. 68).

> Nessa conjuntura, a assistência social encontra grandes desafios em especial o de romper com o ranço assistencialista que ainda persiste e avança fortemente sob o viés neoconservador. Uma recente e crescente onda moralista-conservadora que, somada às orientações neoliberais, tendem a levar a assistência social para o domínio da culpabilização do indivíduo e da família pelas condições precárias nas quais se encontram, tanto no aspecto social, quanto econômico e, ao mesmo tempo, transferem as responsabilidades do Estado para o campo privado da vida dos sujeitos. (Barroso, 2020, p.68).

A assistência social tornou-se, neste contexto, a "tábua de salvação" daqueles que enfrentam "riscos sociais". Tavares (2015) apresenta, na fundamentação teórica de sua tese, os estudos de Ana Elizabete Mota, autora que possibilita reflexões quanto aos rumos da política de assistência social no cenário atual, considerando as orientações do Banco Mundial para as políticas de proteção social.

De acordo com o processo histórico de formulação, a política de assistência social ocupou uma posição residual no campo da seguridade social, sendo que a sua ampliação e sua reorganização, expressas na PNAS/2004 e no SUAS, deveria expressar a lógica da universalidade da proteção social brasileira. No entanto, o que tem sido evidenciado é:

> As políticas sociais que integram a seguridade social brasileira, longe de formarem um amplo e articulado mecanismos de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto a mercantilização da saúde e da previdência precariza o acesso aos benefícios e serviços, **a assistência social se amplia, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social** (Mota, 2007, p. 129 *apud* Tavares, 2015, p. 238, grifo nosso).

Ou seja, esse novo arranjo da política de assistência social é apreendido como "novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social", em que as demais políticas que compõem o tripé seguridade social incorrem em crescente processo de "mercantilização e privatização", negando o acesso aos direitos que lhe são próprios.

> Em outras palavras, estaria em curso um processo de gestão das políticas sociais que coloca como mediação explícita o "mercado", conforme preconizam os documentos oficiais do Banco Mundial, mas também amplia o campo de intervenção da política de assistência social, recolocando duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na política de saúde e previdência e a relação entre trabalho e assistência social no contexto de desemprego e precarização do trabalho (Tavares, 2015, p. 238).

O processo de "expansão pública e mercantilização", são nítidas estratégias voltadas às propostas neoliberais, sob influência dos organismos internacionais. Para Tavares (2015, p. 238), o que chama a atenção de Mota (2007) é a capacidade de articulação da classe dominante no processo de condução da política de assistência social, "transformando-a no principal instrumento de enfrentamento frente à crescente pauperização relativa, ampliando o exército industrial de reserva no interior da classe trabalhadora", isto é, para Mota (2008, apud Tavares, 2015, p. 239), a assistência chegou em uma fase em que se tornou mais que política de proteção social, para a autora, a política se tornou um "mito social". "Segundo ela, o 'mito' da assistência social se explica pela sua condição política e ideológica, e ganha forças no plano superestrutural por escamotear o lugar que a precarização do trabalho e o aumento da pobreza tem no processo de reprodução social".

Nesta direção, contribui também para uma análise crítica a incorporação das formulações de risco e vulnerabilidade na política de assistência social, a pesquisa de Renata Nóbrega Miguel, cuja dissertação, de 2013, trata sobre a temática *A expressão do neoconservadorismo pós-moderno na Política de Assistência Social brasileira*:

> Neste aspecto, é possível verificar que esta inflexão operacionalizada nas políticas de proteção social vem sendo introduzida a partir do ano 2000 através dos relatórios do Banco Mundial frente à constatação do aumento da pobreza em consequência dos planos de ajuste estrutural, portanto, levanta a necessidade de promover um reordenamento nos sistemas de proteção social através da incorporação da noção de risco social, a fim de adequá-lo a atual realidade de milhares de indivíduos em situação de pobreza e desemprego. (Miguel, 2013, p. 13).

Assim como Miguel, Alvarenga (2012) adverte para a concepção de política social que orienta a intervenção sobre riscos articulada ao contexto de regressão de direitos sociais no bojo da crise capitalista, após 1970, e a contenção dos componentes explosivos orientados do agravamento da "questão social":

> 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 dosinvestimentos 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, *apud* Alvarenga, 2012, p. 21).

Para Barroso (2020), abordar como se deu os arranjos sociais, políticos e econômicos da concepção de política social, proteção social e da própria política de assistência social no Brasil, foram utilizados os estudos de Antunes (2006), Stein (2005) e Laurell (1995). Assim, para a autora,

> É preciso manter à vista a perspectiva dialética da política de assistência social em sua totalidade, complexidade e aspectos contraditórios. Como uma política social inserida nas sociedades capitalistas, atua contraditoriamente na inserção dos pobres e não assalariados na lógica de produção e dominação capitalista, seja na garantia de condições de sobrevivência e consumo seja na ativação para o trabalho. Por outro lado, também alivia o sofrimento social da "classe que vive do trabalho" (Antunes, 2006) e contribui para uma melhor condição de vida e sobrevivência (Barroso, 2020, p. 56).

Barroso (2020) destaca que a América Latina, no campo da proteção social, apresentou uma trajetória diferente daquelas vivenciadas no capitalismo central, considerando as peculiaridades continentais, assim, "com a hegemonia do receituário neoliberal países periféricos, com destaque aos da América Latina, 'acompanhando' o movimento mundial, incorporaram seus preceitos às políticas sociais que se desenhavam" (Barroso, 2020, p.66).

> Sobre isso Stein (2005) refere que nesses países foram criados sistemas de proteção deformados, configurados pela justaposição de programas, que contemplam, de certa maneira, a universalidade e a equidade, entretanto não são capazes de realizá-las plenamente. **A proteção social no Brasil, como na América Latina, apresenta-se como uma espécie de reprodução imperfeita dos modelos experimentados no capitalismo central, desconectados dos processos histórico-sociais nacionais**. (Barroso, 2020, p.66, grifo nosso).

Alvarenga (2012, p. 23) também se utiliza dos estudos de Stein (2005) e ressalta que "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".

Esse processo de implementação de políticas sem características próprias e bases sólidas de implementação, acabam gerando, em países como o Brasil, uma ação sem considerar as verdadeiras demandas e, principalmente, sem considerar a pobreza vivenciada pela classe trabalhadora como decorrente do processo contraditório das relações capitalistas. Outro ponto que merece destaque, é a influência das correntes internacionais, como as recomendações

neoliberais de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) na gestão dos gastos e na área social. Nesse sentido, Barroso (2020, p.66-67) destaca:

> Países como o Brasil, que historicamente contam com uma dura realidade de desigualdades sociais, sofrem ainda mais com os efeitos de políticas neoliberais. Isto porque, o corte dos gastos sociais, a privatização, e a focalização das ações na pobreza extrema, acentuam ainda mais essas desigualdades (Laurell, 1995). Deste modo, as políticas sociais aplicadas sob a égide desse modelo, caminham para o esvaziamento do sentido de direitos sociais bem como dos princípios de universalidade e igualdade, principalmente por desresponsabilizarem o Estado da prestação e do financiamento dos serviços públicos e sociais.

Nesse viés, é importante entender as políticas mais a serviço dos interesses do capital, do crescimento econômico e da acumulação capitalista, em detrimento da satisfação das necessidades sociais e dá efetivação dos direitos sociais.

Conforme Miguel (2013), seguir as orientações do Banco Mundial é uma forma de redesenhar as estruturas de proteção social mundialmente, com vistas a acompanhar o processo de oscilações econômicas e do reconhecimento da incapacidade das medidas de ajuste estrutural. Com o propósito de atender ao grupo constituído pelos Ministros das Finanças dos sete países mais industrializados do mundo, o Banco Mundial estabelece os "Princípios Sociais" e as "Boas Práticas de Política Social", como estratégias orientadoras das políticas sociais, com vista a possibilitar condições sociais mínimas de indivíduos em períodos de crise.

> Por isso que, para o Banco Mundial, o desenvolvimento de um sistema de proteção que tivesse como foco atuar sobre tais riscos, seria mais eficiente e eficaz na resolução dos problemas**. A Gestão de Risco Social deve permitir assim, uma melhor concepção de programas de política social** como um componente estratégico de redução da pobreza. **O novo paradigma de proteção** proposto pelo Banco Mundial vê a política social como intervenções públicas para (i) ajudar os indivíduos, famílias, e comunidades a gerenciar melhor os riscos e (ii) dar apoio à crítica para com os pobres[48]. (Miguel, 2013, p. 123, grifo nosso).

Assim como em Miguel (2013), a análise de Silva (2013) afirma que, no contexto brasileiro, a centralidade da política de assistência social imersa no marco de regressão das políticas de proteção social, adquire caráter de gestão de risco social:

[48] "Esta expressão se refere a métodos participativos, pesquisas de opinião, levantamento de variáveis qualitativas. O relatório do Banco Mundial de 2000/2001 toma como ponto de partida, o estudo 'The Voices of the Poor', realizado em 2000, cujo objetivo consistiu em ouvir o que os 'pobres' de cinquenta países do mundo 'em desenvolvimento' têm a dizer sobre a 'pobreza'. O estudo partiu de uma avaliação 'participativa' da pobreza, que consiste num método que procura o expressar a voz dos pobres, a partir do que eles têm a dizer sobre a pobreza, uma vez que são considerados os mais apropriados a emitir opinião sobre esta temática" (Miguel, 2013, p. 123).

> [...] a utilização do novo marco conceitual tem como objetivo central o alívio da pobreza extrema por meio da "melhor" administração dos riscos e demarca a intenção de reconceitualizar a política social como gestão do risco social, redefinindo de maneira ampla a proteção social contra os perigos e os eventos de risco sociais, econômicos, políticos, ambientais, do mercado de trabalho e outros riscos não trabalhistas. (Silva, 2013, p. 58).

Nesse contexto, a função do Estado no âmbito da proteção social, voltada à gestão de riscos, desenvolve-se por meio das seguintes direções:

> (i) implementação de ações de políticas para a prevenção de riscos, (ii) Facilitar o set-up de instituições financeiras baseadas no mercado, proporcionando o ambiente legal favorável, assegurar a sua regulação e supervisão, e ajudando a facilitar o fluxo de informações, (iii) fornecimento de instrumentos de gestão de risco, onde o setor privado falhar (por exemplo, o desemprego seguro), (iv) fornecer redes de segurança social para o risco de enfrentamento, e (v) aprovar a redistribuição de renda, se os resultados do mercado são considerados inaceitáveis do ponto de vista do bem-estar social (Miguel, 2013, p. 123-124).

Para Miguel (2013), essa nova concepção passa a influenciar a construção dos novos paradigmas de proteção social em oposição à hegemonia das proteções universais oriundas das regulações coletivas da organização "fordista". Essa nova abordagem, voltada à gestão do risco, coloca enfoque na luta conta a pobreza. O entendimento de Silva (2013) também segue nesta direção: "a dimensão pedagógica que é trabalhada na assistência social tende a centrar na individualização e na família, o que favorece mecanismos de desmobilização e despolitização junto aos usuários" (Silva, 2013, p. 33).

Cabe ressaltar que, na abordagem desse processo de combate à pobreza, os níveis de proteção social do SUAS passam por um processo de organização e operacionalização evidenciando ainda mais a concepção de gestão oriunda com os conceitos de risco social e vulnerabilidade. Nesse processo, o

> [...] **indivíduo passa a ser a unidade referencial do social, e a proteção social se redefine em torno da figura do indivíduo em situação de risco e vulnerabilidade social.** As ações são criadas tendo como foco o indivíduo e as situações que os expõem ao risco e a vulnerabilidade, através de estratégias focalizadas em aspectos como a liberdade individual de escolha, desenvolvimento humano e ativo. Aqui, pretendemos destacar a influência que o **individualismo** passa a desempenhar na concepção de proteção social desenvolvida pelo Banco Mundial e, posteriormente, seu reflexo na Política Nacional de Assistência Social. (Miguel, 2013, p. 115, grifo nosso).

Em seu estudo, Miguel (2013, p. 134) utiliza-se das discussões de Mauriel (2012) para compreender a teoria do desenvolvimento humano elaborada por Amartya Sen, e sua noção de

"capacidades", qualidades que o indivíduo deve possuir para enfrentar os riscos e as vulnerabilidades. A teoria do desenvolvimento humano presume um indivíduo com capacidade para se habilitar/capacitar, ou seja, de desenvolver certas habilidades para encarar as situações de pobreza, pois, nessa perspectiva, o papel central do Estado está voltado às condições mínimas, sendo a única intervenção permitida. A política social, nesse contexto de intervenção do Estado, é denominada, por Werneck Viana (*apud* Mauriel, 2012), como "liberal revisitada", apontando que:

> [...] a convivência entre as políticas sociais universais e as focalizadas não é só permitida, mas recomendada. **Esse hibridismo é justamente o principal elemento distintivo que vai caracterizar a política social hoje: um mix entre sistemas universais básicos e formas individualizadas de proteção privada** (Mauriel, 2012 *apud* Miguel, 2013, p. 134, grifo nosso).

Miguel (2013, p. 140-141) entende que, nessa conjuntura, a proteção social passa a estar reduzida a estratégias de manejo ou administração de riscos, que abrange prevenção, atenuação e enfrentamento das situações de risco. "Nesta perspectiva, têm-se a necessidade de 'empoderar' as pessoas que vivem na pobreza crônica, nelas desenvolvendo potencialidades e capacidades para aliviar os riscos, com base no acesso crescente a uma gama de ativos". Esta formulação se encontra articulada às concepções de:

> [...] "capacidades e ativos", "privações de capacidade" desenvolvida pelo pensamento de Amartya Sen. As estratégias propostas pelo relatório de 2000-2001 para lidar com a pobreza têm como foco central a concepção deste autor, ao ampliar o foco analítico dos critérios de pobreza, exclusivo na renda, para uma abordagem que leva em consideração as oportunidades sociais que objetivam o desenvolvimento das capacidades humanas dos agentes individuais. (Miguel, 2013, p. 125).

Em sua discussão, Miguel (2013) aponta o conceito – "trampolim para os pobres" – que faz lembrar os estudos de Marilda Villela Iamamoto (2013), quando fez referência à ideia de "trampolim para a vida segura", que estaria ligada à ideia da oferta de oportunidades por meio do mercado. Nessa lógica, é atribuição dos "indivíduos atomizados e suas famílias a responsabilidade de se protegerem contra os riscos (naturais e artificiais) a partir de instrumentos de manejo de riscos ofertados pelo Estado e pela iniciativa privada" (Iamamoto, 2013, p. 339).

Dessa forma, Miguel (2013) afirma que:

> A ideologia propagada é a de que, desprovidos de certos dotes, as políticas sociais deveriam funcionar como um "trampolim para os pobres" se inserirem no mercado de

> trabalho. Subtende-se com essa definição que a vulnerabilidade encontra-se inerente a certos indivíduos e grupos, e não como um fenômeno eminentemente estrutural, sendo, portanto, necessária à reorientação e a criação de estratégias de proteção social, dirigidas a administração e gestão desses riscos (Miguel, 2013, p. 127).

O que se observa é que todas as ações da política de assistência social brasileira incorporam esta tendência. Apesar de aliarem o caráter de direito e cidadania, passam a transferir para os indivíduos, em situação de vulnerabilidade, o enfrentamento das expressões da "questão social" através da potencialização de suas capacidades. Essa ação vem respondendo, em boa medida, à face da justiça social "neodesenvolvimentista", posto as orientações dos interesses do receituário neoliberal da classe dominante ao priorizar a transferência de renda como estratégia central da proteção social brasileira. Esse apanhado de aspectos reafirma a redefinição do padrão de proteção social brasileiro, que vem direcionando para a centralidade da assistência social na seguridade social no combate à pobreza (Miguel, 2013).

Nesse sentido, as teorias de risco e vulnerabilidade, produzidas por autores, como Beck e Giddens, divulgadas e apropriadas no Brasil, segundo Tavares (2015), acabam não problematizando os contrastes do desenvolvimento ocorrido no Brasil, pois extraem categorias "das experiências históricas específicas de uma meia dúzia de sociedades nacionais particulares contribuem pouco para a compreensão da dinâmica de sociedades como a brasileira" (Tavares, 2015, p. 75).

> Cabe ainda ressaltar que, particularmente no Brasil, os processos econômicos, políticos e sociais tampouco dão sustentação à tese da integração brasileira a uma sociedade mundial de risco, idealizada por Beck e Giddens. Em nosso país, os riscos se relacionam com o crescimento exponencial da informalização das relações de trabalho, visto a quantidade de trabalhadores nômades que pulam, como "paus-de-toda-obra", de atividade para atividade, embora se observe um crescimento de formações especializadas em áreas determinadas. Essa informalidade não resulta apenas do crescimento dos setores periféricos da economia, com trabalhadores ambulantes ou prestadores de serviços de baixa qualificação. As ocupações informais também se mostram significativas no âmbito da prática da terceirização das atividades nos setores mais modernos da economia,e não podem ser tratados como "excluídos" dos sistemas funcionais. São processos simultâneos e complementares da integração do Brasil à economia mundial. Os riscos se relacionam também com a criminalidade e a violência urbana, e estão longe de constituírem uma sociedade mundial e nem mesmo nacional de risco. Estes variam de região para região, cidade para cidade e dos quais a população busca se proteger individualmente, sem o recurso das nossas instituições "modernas" (COSTA, 2001) (Tavares, 2015, p. 75).

De acordo com Costa (2001 *apud* Tavares, 2015, p. 75-76), no cenário brasileiro, o mais assertivo seria apreender as categorias socias considerando os "processos sociais concretos", através da análise que permita compreender as particularidades das profundas desigualdades

sociais e também da confiança nas nossas instituições modernas que representam o processo de modernização no Brasil. No contexto de uma sociedade pós-colonial, a dependência de fatores externos, a crítica às instituições e a procura por estratégias pessoais de superação de suas insuficiências são marcas que representam as constantes históricas:

> Ou seja, essas teorias, talvez mais em Beck, circulam entre a verdade e a profecia. É nesse sentido que, embora os dois autores possam caracterizar-se como apologetas da sociedade de risco, o discurso de Beck se mostra ainda mais apologético. A caracterização da crise econômica é quase inexistente, pois atribuem ênfase demasiada à vitória e perenidade do capitalismo, reforçando a perspectiva que naturaliza a ordem social vigente. **Trata-se de um duro combate as grandes matrizes do pensamento social, sobretudo no que se referem as matrizes do pensamento marxiano**. São essas as argumentações que atravessam as análises sobre o risco social, principais municiadores das orientações do Banco Mundial para as políticas de proteção social (Tavares, 2015, p. 76, grifo nosso).

Nessa perspectiva de análise, o Banco Mundial infiltra seus princípios norteadores através da inserção de conceitos, como: risco, ativos, vulnerabilidades, igualdade de oportunidades. Esses conceitos são entendidos como de inspiração liberal e estão intrinsecamente ligados à lógica regressiva, focalizada e compensatória do marco teórico de proteção social proposto pelo neoliberalismo (Miguel, 2013). É, nesse contexto, que surge o "novo paradigma de proteção social" (Miguel, 2013, p. 128) sob conceitos liberais que acarreta em um processo de refuncionalização da própria proteção social que deveria ter o princípio universalizante. Ao contrário, o combate à pobreza, atrelado ao desenvolvimento das capacidades humanas dos indivíduos pobres para enfrentar as situações de risco e vulnerabilidade, torna-se o modelo de proteção social na contemporaneidade.

Retomando a discussão (Cf. Cap. 1), Pierre Rosanvallon e Robert Castel direcionavam seus estudos sobre "novas" definições para a "questão social" a partir de conceitos, como "exclusão social" e "risco social", fundamentado na análise da erosão nos sistemas de proteção social. Já Ulrich Beck e Anthony Giddens têm sua contribuição fundamentada no trato da noção do "risco social" – ambientais e tecnológicos de grave consequência – esses autores coincidem ao apreenderem que a concepção de "sociedade de risco passe a substituir a de sociedade de classe". Tal entendimento tem levantado um polêmico debate, principalmente no âmbito "acadêmico anglosaxão" apresentado anteriormente (Tavares, 2015).

Silveira Júnior (2016) apresenta como a nova configuração da política tem influenciado em sua operacionalização e nas práticas profissionais. Ele apresenta, em sua análise, o estudo detalhado dos principais fundamentos conceituais e prescrições técnico-operativas difundidos

na política, sistematizado no livro de 2009, denominado de *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*[49], organizado pelo Ministério, em parceria com a UNESCO.

A referente obra, citada anteriormente, é umas das bases para o estudo de Silveira Júnior (2016), em que apresenta formulações fundamentadoras que alimentam a política de assistência social, sistematizadas por intelectuais de referência no campo teórico e técnico-gerencial dessa política social. Dentre os intelectuais, três são entendidos como expressivos no trato do objeto de estudo dessa pesquisa, sendo eles: Aldaíza Sposati, que aborda sobre "*Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*"; Luciana Jaccoud, que trata sobre a "*Proteção social no Brasil: debates e desafios*"; e Jorge Abrahão de Castro, que aborda sobre a "*Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão*". Para o autor,

> [...] se foi entre os pesquisadores e profissionais do Serviço Social de onde partiram decisivos aportes teórico-conceituais e técnico-operativos para a estruturação do SUAS, também dessa área brotaram as principais polêmicas e as mais qualificadas avaliações críticas dos preceitos e da implementação do Sistema (Silveira Júnior, 2016, p. 221).

Para o autor, "[...] de quase nenhuma parte se pode extrair uma abordagem definitiva, sem reservas ou isenta de críticas, das noções e preceitos introduzidos na política de assistência social após, especialmente, a PNAS (2004)" (Silveira Júnior, 2016, p. 209), logo depois, a NOB/SUAS (2005) e nas alterações promovidas no texto da LOAS, com a lei n° 12.435/2011[50]. Destaca, também, as repercussões nas diferentes produções governamentais de propagação dessas normativas e dos novos parâmetros em livros, cadernos de capacitação, guias de orientação, cartilhas, manuais dentre outros, principalmente, relacionados "àquelas impostações teórico-conceituais relacionadas às terminologias de 'risco e vulnerabilidade social', 'exclusão/inclusão social', 'vigilância social', dentre outras" (Silveira Júnior, 2016, p. 209). A saber:

---

[49] "O conteúdo desse livro reúne as formulações basilares que alimentam a política de assistência social, sistematizadas por intelectuais de referência no campo teórico e técnico-gerencial dessa política social. Além de nutrir os conteúdos pedagógicos do *Programa Gestão Social Com Qualidade* (2008-2012), inclusive servindo para a construção dos manuais de apoio dos cursos, o referido material manteve-se como balizamento conceitual-técnico das ações do *Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social – CapacitaSuas* (2012-2014)" (Silveira Júnior, 2016, p. 139).

[50] "Talvez o único texto consultado em que os significados das concepções de 'risco e vulnerabilidade social' encontram-se identificados, sem ressalvas, à uma base conceitual exclusiva e explícita, seja o artigo de Carla Bronzo (2009) no livro *Concepção e gestão...* Nele, já vimos que a autora não se demora em vincular os conteúdos daquelas noções às sistematizações oferecidas pela unidade de proteção social do Banco Mundial" (Silveira Júnior, 2016, p. 209).

> Um caso evidente se expressa num texto dos conhecidos volumes da coleção *CapacitaSuas* (Brasil, 2008). A certa altura daquela brochura, refletindo sobre a noção de "risco social", a qualificada equipe de pesquisadores que elaborou o material vê-se na obrigação de traçar algumas diferenciações, afastando as filiações teóricas possíveis daquelas "[...] teses que intitulam a sociedade moderna como 'sociedade do risco'" (Brasil, 2008, p. 55). Vertentes associadas basicamente às formulações de Ulrich Beck e Antony Giddens. Na ocasião, as autoras conduziam-se, alternativamente, para uma aproximação à leitura sobre "riscos e proteção social" realizada por Robert Castel (2005) (Silveira Júnior, 2016, p. 219).

Ao fazer o levantamento nessa segunda parte da pesquisa, se tornou possível identificar que os pesquisadores em Serviço Social recorrem fundamentalmente a autores expressivos para o Serviço Social no trato da política de assistência social, como: Iamamoto (2013), Mota (2007), Sposati (2002), Costa (2001), Behring e Boschetti (2006), Lauriell (1995), Mauriel (2012), Antunes (2006) dentre outros. Compreendemos que isso permite ainda mais a aproximação do objeto de estudo, aqui proposto, e a "real" repercussão que os conceitos de "risco e vulnerabilidade social" tem apresentado no âmbito da política e, consequentemente, do Serviço Social. A existência de um acervo teórico crítico e de um acúmulo nos debates da profissão sobre política social se coloca como uma estratégia para disputar o significado da assistência social numa perspectiva de direitos e fazer frente à gestão de riscos sociais.

Para Aldaíza Sposati (2013), a presença do Serviço Social na proteção social está em torno de três vertentes. A primeira, consiste no entendimento da proteção social como campo inerente ao trabalho profissional do assistente social, cujo exercício requer preparo especializado, sobretudo, para o trato de situações de vitimizações decorrentes de violências, entre outras formas; a segunda, compreende a proteção social enquanto campo de ampliação e conquista de direitos humanos e direitos sociais na sociedade do capital; e, a terceira, trata a proteção social e suas diferentes políticas, como expressões do entrave do capital sobre o trabalho na sociedade de mercado.

A concepção crítica da proteção social, no âmbito da sociedade do capital, com a presença da política de assistência social, não significa negar sua presença, nem mesmo, significa negar a presença do trabalho do profissional de Serviço Social nesse campo. Considerada uma política pública de proteção social, a assistência social opera por um sistema único federativo, o SUAS. É sob essa vertente que o trabalho exercido pelo profissional de Serviço Social "constrói suas possibilidades de exercício da prática que é, ao mesmo tempo, um contínuo confronto com as reduções que se processam no caminho da igualdade e uma ação que busca estender o mais possível o alcance do direito" (Sposati, 2013, p. 665).

A luta por direito precisa ser compreendida como uma mediação de lutas históricas pela emancipação humana, considerando que os direitos, no âmbito da sociabilidade capitalista, estão envoltos de um processo completo e contraditório de produção e reprodução das relações econômicas e sociais, sob as normativas do capital e da mercantilização das relações sociais (Santos, 2007; Boschetti, 2008).

2.4 IMPLICAÇÕES ÉTICO-POLÍTICAS DOS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA POLÍTICA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Cicatrizes são como folhas secas: já foram verdes
já foram vivas
já foram corte
já foram dor
Cicatrizes são coisas passadas
que não se foram.

Mauro Iasi, Cinco teses sobre a formação social brasileira[51]

O presente item tem a proposta de apresentar a análise da última parte das teses e dissertações do Serviço Social. Nesta etapa, o levantamento de dados se volta a responder as seguintes questões do roteiro de estudo: Quais as críticas do Serviço Social à incorporação das formulações de risco e vulnerabilidade na política de assistência social?; Qual a crítica elaborada pelo Serviço Social no que se refere ao projeto social destas formulações?

O objetivo, das linhas que se seguem, é entender, com base na mostra da literatura do Serviço Social, como a categoria tem apreendido a entrada desses conceitos de "risco e vulnerabilidade social" na PNAS; além de buscar compreender como, e se realmente tem, no âmbito do Serviço Social, crítica no que se refere ao projeto social dessas formulações e indicativo de desafios para a profissão.

2.4.1 A incorporação das formulações de risco e vulnerabilidade na política de assistência social e os desafios para o Serviço Social

[51] Iasi (2019, p. 437).

Alvarenga (2012, p. 122), com base nas partilhas de saberes com as entrevistadas e com a análise dos documentos fundamentadores de seu estudo, ressalta que a formulação e implementação da PNAS permitiu muitos avanços no âmbito da Assistência Social, mas cabe identificar "sobre qual classe está se aliançando – se ao capital ou se ao trabalho", pois espera-se que a inserção dos conceitos possibilitassem a classe trabalhadora desvelar a condição vivida, ou seja, ganhos sociais e econômicos em uma perspectiva de direito, principalmente em tempos de crise estrutura do capital e, consequentemente, de tantas mazelas sociais.

Em suas considerações finais, Alvarenga (2012, p. 120) é enfática ao tecer sua crítica quanto à inserção dos conceitos risco e vulnerabilidade na política de assistência social, posto que, para ela, "os termos que a princípio serviriam para superar todos os empecilhos da política de assistência social, acabaram por dificultar a operacionalização da política". Em outros termos:

> [...] 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 (Alvarenga, 2012, p. 121-122).

Os conceitos não são neutros e justificam, orientam práticas políticas que negam a conquista de direitos porque fundamentam-se no conservadorismo de uma sociedade que aprofunda cada vez mais a desigualdade. Assim, se posiciona Miguel (2013):

> [...] os conceitos que vêm norteando a construção do novo paradigma de proteção social voltado à "gestão do risco social" perante segmentos populacionais em situação de risco ou vulnerabilidade social, constroem sua intervenção tendo como base a figura do indivíduo. Tal perspectiva encontra-se imbuído de um claro direcionamento conservador, que guarda relação direta com os pressupostos da teoria pós-moderna, configurando o neoconservadorismo pós-moderno. No decorrer da pesquisa foi possível constatar que estas ações passam a ser criadas tendo como foco o indivíduo e as situações que os expõem ao risco, através de estratégias do empoderamento, desenvolvimento humano e ativo, pretendendo com isso, resolver as desigualdades sociais através do estímulo às potencialidades individuais dos sujeitos. Neste aspecto, através da incorporação dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, a política de assistência social resgata formas de enfrentamento conservador da "questão social" (Miguel, 2013, p. 14).

De acordo com a autora, a "nova concepção de proteção social", fundamentada na "gestão dos riscos" e no combate à vulnerabilidade social, são estratégias utilizadas pela burguesia com o propósito de mascarar as contradições presentes na estrutura capitalista, com

vistas a apresentar a pobreza de uma forma quantificável, ressignificando a "questão social". Sendo essa estratégia funcional à ordem burguesa, que permite, de acordo com Mauriel (2012, p. 181, *apud* Miguel, 2013, p. 133), o isolamento da "[...]compreensão do pauperismo da dinâmica estrutural de produção da riqueza, fazendo com que o trabalho, nos termos ideológicos dominantes, deixa de ser o centro ordenador das políticas sociais, transformando-as em oportunidades individuais de obtenção de renda".

Miguel (2013) tece sua crítica fundamentada nas ideias de Behring ao ressaltar que, na PNAS, as desigualdades sociais, a pobreza e o desemprego, não são compreendidos enquanto expressões da "questão social":

> A ausência da fundamentação da PNAS na questão social, fruto da relação capital trabalho, pode levar ao deslocamento em relação à questão do trabalho como dimensão fundante das relações sociais. A análise institucional da PNAS parte da população em geral e não da determinação fundamental da inserção no mundo do trabalho [...] (Behring, 2008, p. 168 *apud* Miguel, 2013, p. 135).

Miguel (2013) ressalta que essa discussão voltada às conceitualizações é de clara inspiração conservadora. A autora se utiliza das ideias de Iamamoto (2012), quanto à concepção do "novo ecletismo na política social brasileira: entre o risco social e a luta por direitos", que se caracteriza por um avanço de forma oposta com os preceitos do projeto profissional que os Assistentes Sociais vêm construindo nas quatro últimas décadas. Ainda, nesse sentido, a autora também cita as ideias de Netto (2010), ao destacar que:

> [...] a entronização do ecletismo como cânon metodológico, encontra forte respaldo dentre as formulações do pensamento pós-moderno. A adoção desse tipo de pensamento a partir de uma pluralidade metodológica nos direciona a análises fragmentadas dos fenômenos que constituem a sociabilidade capitalista, subtraindo à visão de totalidade dos fenômenos sociais, acarretando na supressão da distinção entre a aparência como essência dos fenômenos (Miguel, 2013, p. 145).

Assim, Miguel (2013) tece sua crítica ao afirmar que há necessidade de superação e definição teórico-conceitual dos conceitos de risco e vulnerabilidade na fundamentação da política de assistência social, além da clara necessidade de retomada do "debate em prol de políticas sociais balizadas pelo princípio da universalidade, que se apresentem de fato como ganhos para a classe trabalhadora e sejam de fato voltadas para o atendimento de necessidades humanas" (Miguel, 2013, p. 146).

Para Miguel (2013), essa crítica tem por fundamento a sua pesquisa, que se caracteriza por teórica documental, através do estudo dos conceitos de risco e vulnerabilidade social

embasadas nas teorias do sociólogo francês Robert Castel, por meio dos seus estudos a respeito da emergência de uma "nova questão social". Tem por fundamento, também, os teóricos defensores da "*terceira-via*", Ulrich Beck e Anthony Giddens, que passam a respaldar as concepções de proteção social construídas pelo Banco Mundial na atual conjuntura. A autora ressalta que o seu levantamento teórico bibliográfico permitiu identificar que as perspectivas teóricas desses autores possuem relação intrínseca com o positivismo e o pensamento pós-moderno.

A autora parte da hipótese de que os conceitos vêm fundamentando a elaboração de um novo paradigma de proteção social voltada à "gestão do risco social", que tece sua intervenção tendo como base a figura do indivíduo, e, com isso, estão imbuídos de um claro direcionamento conservador que estaria relacionado à teoria pós-moderna, o que acarreta no que a autora chama de neoconservadorismo pós-moderno. Por conseguinte, resulta, conforme dados que seu estudo evidenciou, ações da política de assistência social com foco no indivíduo e as situações que o expõem ao risco, através de estratégias do empoderamento, desenvolvimento humano e ativo, com o objetivo de responder as desigualdades sociais por meio do desenvolvimento das potencialidades individuais dos sujeitos, incorporando, assim, uma forma conservadora de enfrentamento das expressões da "questão social" (Miguel, 2013).

Para a autora, através dos estudos das obras de Beck e Giddens, foi possível compreender que os conceitos de "modernidade tardia", "segunda modernidade" e "modernidade reflexiva", "conformam os pares conceituais que estruturam em suas obras a emergência de um novo padrão nas sociedades contemporâneas, responsáveis por instaurar uma *sociedade de risco*" (Miguel, 2013, p. 88). Além disso,

> [...] tanto de Giddens quanto de Beck, que negam a luta de classes e as próprias classes sociais e que estão na base do conflito e contradição da sociedade capitalista. As reflexões oferecidas pelos autores não evidenciam a agudização das contradições sociais que o sistema capitalista vem ultrapassando em sua fase imperialista, bem como a necessidade em conjunturas de crises, de criar e recriar estratégias de reprodução político-ideológico de sua hegemonia, como pode ser observado no processo de contrarreforma operado no contexto dos sistemas de proteção social (MIGUEL, 2013, p. 90).

Silva (2013, p. 61) também considera que o marco errôneo do uso dos conceitos vulnerabilidade e risco social consiste em entendê-los "[...] como mero riscos inerentes ao sucesso do capital, passíveis de serem administrados: daí a proteção social como gestão dos riscos", pois essa concepção atribui a "compreensão de aceitação e administração". Para a autora, esse entendimento difere da teoria social crítica, a qual entende os riscos enquanto

contradição do sistema capitalista na produção de barbárie e de regressão da capacidade civilizatória do sistema capitalista (Silva, 2013). Desse modo, a autora destaca que

> As primeiras críticas que surgem sobre a concepção de vulnerabilidade e risco social se assemelham a crítica feita ao conceito de "exclusão social" posto que não remetem a uma análise entendida no âmbito do desenvolvimento da sociabilidade capitalista e analisada a partir dos fundamentos de acumulação capitalista, do trabalho na ordem do capital e de categorias que explicam os processos de expulsão/inserção produtiva (Silva, 2013, p. 61).

Para Silva (2013, p.62), a conjuntura que faz surgir o conceito "exclusão social" e os que decorrerem desse conceito, como é o caso de vulnerabilidade e risco social, estão ligados aos mesmos determinantes históricos, que configura o "fim de um contrato social e a precarização do trabalho conjugado ao desemprego". Nessa perspectiva, a autora fundamenta sua crítica citando Iamamoto (2010):

> Essas novas condições históricas metamorfoseiam a questão social inerente ao processo de acumulação capitalista, adensando-a de novas determinações e relações sociais historicamente produzidas, e impõem o desafio de elucidar o seu significado social no presente (Iamamoto, 2010, p. 107 *apud* Silva, 2013, p. 62).

Para Silva (2013, p. 62), os conceitos de vulnerabilidade social e risco perpassam por uma "fetichização conceitual"[52], assim como aconteceu com o conceito de "exclusão social". Nesse sentido, "as políticas sociais que passam por este enfoque estão centradas e focalizadas no combate a vulnerabilidade social e gestão dos riscos". A autora tece sua crítica a Castel ao destacar que, apesar de fazer a análise com base nas configurações do trabalho na contemporaneidade, o mesmo não acontece em relação à crise estrutural do capital e às implicações que recai sobre as classes subalternas, o que acarreta a falta de elementos para compreender os condicionantes que produzem as vulnerabilidades e as situações de risco na realidade atual. Isso acontece, uma vez que "o fundamento estabelecido por Castel para pensar os processos de vulnerabilidade e risco e como fim último do ciclo a exclusão social é a **sociedade salarial**" (Silva, 2013, p. 53, grifo nosso), pois, é na condição salarial, da relação capital-trabalho, que surgem as fissuras que originam a exclusão, ou seja, é sobre as regulações do trabalho e dos sistemas de proteção ligados a ele que seria necessário intervir, com vista a criar mecanismos contra a exclusão.

[52] Verificar em Iamamoto (2010, p.165)

Em relação à teoria pensada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, Silva (2013, p. 55), destaca que, assim como Castel, "a teoria do risco proposta por ele não está fundamentada nas contradições impostas pelo sistema capitalista e sua crise estrutural", isso acarreta implicações diretas na concepção das relações sociais, nas desigualdades inerentes a esse processo e, consequentemente, nos condicionantes da vulnerabilidade e do risco social.

Outra importante contribuição ao debate foi oferecida por Tavares (2015). A autora entende que sem uma definição explicita dos termos risco e vulnerabilidade social, eles dependerão do horizonte de análise do qual se aproxima aquele que deseja interpretar a PNAS, o que pode desencadear diferentes caminhos ideológicos. Nesse ínterim, Tavares entende que os conceitos passam:

> [...] principalmente pelas determinações do Banco Mundial", em que "tenciona a noção de universalização de direitos que orienta as políticas de seguridade social brasileira a partir da CF/88, e coloca enormes desafios no campo profissional do Serviço Social, protagonistas de um projeto ético-político profissional com princípios que defendem claramente a universalização desses direitos constitucionais (Tavares, 2015, p. 246).

Tavares (2015) apresenta as contribuições teóricas de Pierre Rosanvallon, Robert Castel, Ulrich Beck e Anthony Giddens. A crítica de Tavares (2015) a Rosanvallon, deve-se a suas ideias estarem fundamentadas em princípios liberais, em que sua preocupação está em manter as relações capitalistas de produção, o que acarreta a análise da "questão social" desvinculada do processo de exploração capitalista, isto é, fora da estrutura de classe.

> Sua perspectiva de análise encontra-se fundamentada nos princípios liberais, uma vez que a seguridade social está atrelada à noção de "contrato" entre o Estado e cidadãos. Argumenta que o "risco" torna-se instável e por isso devemos atentar para a história do indivíduo. A desigualdade dever ser tratada a partir das diferenças entre os homens, oferecendo a eles um tratamento diferenciado. Com isso, avaliamos que a discussão do autor pode ser fonte inspiradora para a política social contemporânea; inclusive as políticas sociais brasileiras em seus múltiplos recortes de gênero, raça, etnia, etc. Tratar a "questão social" a partir de várias dimensões pode incorrer numa visão fragmentada das lutas sociais, visto que a opressão e discriminação decorrentes dessas diferenças estariam desvinculadas do processo de exploração capitalista, ou seja, fora da estrutura de classe (Tavares, 2015, p. 41).

Em relação a Robert Castel, a autora tece sua crítica ressaltando que Castel, em relação a Ulrich Beck e Anthony Giddens, avançou em suas abordagens quanto ao estudo do risco e vulnerabilidade social, mas ainda não é perceptível em suas abordagens os elementos das contradições pertinentes à sociedade burguesa. Isso estaria relacionado, possivelmente, às

categorias que tem tomado como fundamentadoras dos seus estudos e direcionamentos de abordagem, vejamos:

> Isso se deve em grande parte pela sua opção em dialogar sob a influência de categorias durkheimianas. Os limites de suas análises podem ser observados na utilização de expressões polêmicas como, por exemplo, "sociedade de semelhança", caracterizando um discurso apologético, tendo em vista que o autor não considera a superação desse modo de produção e nem seus limites como elementos que caracterizam uma sociedade limitadora de direitos. Embora o trabalho seja um elemento central em suas análises, ao longo da sua exposição se percebe uma fragilidade em relação aos principais elementos de análise da crise econômica. Mas, é importante ressaltar a contribuição desse autor em relação à sua crítica sobre a sociedade de risco (Tavares, 2015, p. 51).

Considerando o âmbito político, Beck ressalta sobre a debilidade do Estado, aspecto que acarreta a crítica de Tavares (2015) às ideias do autor. Assim, a debilidade é entendida por Beck, como:

> [...] impasse na ação reguladora e disciplinadora do Estado frente à impotência de proteger sua população contra os riscos (ambientais, sociais, militares, entre outros), na medida em que as ameaças não se deixam aprisionar em termos geográficos, nos limites de um município ou de um Estado Nacional. Mesmo com boa vontade, os Estados teriam enormes dificuldades de atacar a causa e efeito dos riscos, com base nos instrumentos legais tradicionais como a imputabilidade e castigo e as jurisdições e competências. Outro aspecto tratado por Beck para justificar a debilidade do Estado refere-se ao controle do risco que demandaria mais recursos e poderes para que as instituições políticas pudessem propor ações de controle e prevenção. Isso provocaria novas ameaças como, por exemplo, a eficiência militar que potencializaria o risco da destruição bélica. Dessa forma, Beck sustenta que é a própria racionalidade constitutiva da política que entra em colapso, pois os problemas que surgem nesta sociedade tornam os instrumentos de ação disponíveis insuficientes (Tavares, 2015, p. 60-61).

De acordo com Tavares (2015), o que Beck está afirmando é

> [...] há uma crise para além daquela crise temporária de eficiência. A crise das instituições na sociedade de risco é muito mais profunda. É a própria racionalidade constitutiva da política na modernidade industrial que entra em colapso[...]. Sua tese é que as oportunidades para uma ação alternativa estão se abrindo em todos os campos de atividade – tecnologia, medicina, direito, a organização do trabalho, sob a pressão dos novos desafios e das convicções fundamentais. Para o autor, seria um nexo global de responsabilidade, em que todos os indivíduos – e não apenas seus representantes organizacionais –, poderiam participar diretamente das decisões políticas (Tavares, 2015, p. 61).

Tavares (2015, p. 64) aponta que a concepção de risco em Beck não foi "bem-sucedida", pois representa mais um "estado de espírito" que uma manifestação empírica. A autora utiliza os estudos de Costa (2004) em um tom provocativo para tecer sua crítica à teoria de Beck:

> Costa sustenta que essa tendência ao evolucionismo teórico, na medida em que Beck encaminha para uma sequência linear entre o mundo pré-moderno e as duas modernidades, tem implicações para aqueles que não tiveram a mesma sorte dos contemporâneos de Beck e Giddens, isto é, de ter a possibilidade de compartilhar a experiência de transformar a si mesmo frente à generalização das incertezas e da tomada de consciência dos riscos, só resta esperar e torcer. "Esperar que a globalização permita, enfim, que os europeus reesclarecidos recolonizem o mundo. Torcer para que, dessa feita, a colonização seja reflexiva" (Costa, 2004, p. 97-98 *apud* Tavares, 2015, p. 63).

As ideias de Giddens, no que tange à política, é semelhante ao pensamento de Beck. Na mesma proporção em que Giddens também "argumenta que na modernidade tardia as decisões políticas que se processavam de maneira autoritária, devem ser substituídas por um modelo segundo o qual o Estado apenas prepare o palco (democracia dialógica)[53]". Conforme Tavares (2015, p. 74), um outro aspecto importante da análise de Giddens (e também de Beck), estaria no "esgotamento das ideologias políticas que sustentaram o socialismo", em que seus argumentos "sobre a inviabilidade do socialismo e do neoliberalismo, e sua proposta de uma terceira via, foram duramente criticados".

Tomando, mais uma vez, o embasamento em Costa (2004, p. 74-75 *apud* Tavares, 2015, p. 74), ressalta que a intenção da *"terceira via"* "[...] não faz mais do que conceder uma 'roupagem retórica progressista à resignada capitulação diante da dinâmica de um capitalismo global que multiplica as desigualdades sociais e não atende a outro comando que não seja sua própria lógica expansiva'".

Silveira Júnior (2016, p. 196) avança no acúmulo desse debate e entende que risco e vulnerabilidade social:

> [...] opera numa relação de complementariedade, e os conteúdos que lhes são imputados sinalizam para a tentativa de encaminhamento da racionalidade e das práticas político-pedagógicas da assistência social para o terreno ideopolítico e técnico-operativo fomentado pelos organismos internacionais.

Nesse sentido, pensar o "risco e a vulnerabilidade social" como "centro de gravidade dessa política social" é para Silveira Júnior (2016, p. 196) o caminho pelo qual "[...] passam a orbitá-la as demais ideologias do social-liberalismo, em especial a questão da 'igualdade de

[53] A noção de "democracia dialógica" em Giddens (1997, p. 130) refere-se ao "reconhecimento da autenticidade do outro, cujas opiniões e ideias estamos preparados para ouvir e debater, como um processo mutuo", ou seja, "é a única alternativa para a violência nas muitas áreas da ordem social em que o descomprometimento não é mais uma opção factível. Há uma simetria real e clara entre "democracia das emoções" no âmbito da vida pessoal e o potencial para a democracia no âmbito da ordem global" (Tavares, 2015, p. 73).

oportunidades', o 'enfoque das capacidades', a visão de 'capital social', as noções de 'empoderamento' e de 'ativos sociais'". Considera que "todas essas ideologias, por seu turno, se arranjam a partir da ressignificação da pobreza e do desenvolvimento operada pelos aparelhos hegemônicos e os intelectuais orgânicos da restauração do capital" (Silveira Júnior, 2016, p. 196).

Silveira Júnior (2016), também cita os teóricos Beck, Giddens, Rosanvallon e Castel, ressaltando a importância de conhecer os projetos sociais de suas formulações, entretanto, não aprofunda essa discussão a ponto de tecer críticas, já que o objetivo do seu trabalho é apreender as ideologias difundidas nos processos de formação capacitação dos(as) trabalhadores(as) da assistência social desenvolvidos através do governo federal brasileiro nos anos 2000, destacando suas implicações para o (re)direcionamento político-pedagógico da intervenção profissional.

O foco da pesquisa de Silveira Júnior (2016) centra-se no conjunto das atividades empreendidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na área da qualificação profissional, abrangendo os programas nacionais de capacitação e o leque de iniciativas de fomento à cursos de pós-graduação, pesquisas de avaliação e extensão universitária. Além do estudo do livro *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*, organizado para subsidiar o primeiro programa nacional de capacitação. Nesse livro, algumas pesquisadoras de relevância trazem contribuições significativas, como é o caso de Luciana Jaccoud, ao tratar *"Proteção social no Brasil: debates e desafios"*, sendo esse capítulo explorado por Silveira Júnior ao tecer comparações em relação a teorização de Castel. Na análise feita por ele:

> [...] os apontamentos de Jaccoud operam manuseando expressões correntes nos documentos institucionais da assistência social (em especial, "risco e vulnerabilidade social"), remetendo-as tenuemente a determinadas filiações teóricas e matizes de interpretação histórica da política social, diga-se, aquelas da sociologia francesa representadas por Robert Castel. Embora a autora possa tomar, com alguma legitimidade, a noção de "vulnerabilidade social" das elaborações contidas em As metamorfoses da questão social (Castel, 2003), forçosamente privilegia a acepção de "risco social", inabitual e pouco explorada nessa obra. Além ignorar por completo as categorias "questão social" (central no livro do sociólogo) e "desfiliação" (a qual Castel expressa sua predileção em relação ao termo "exclusão social") [...] (Silveira Júnior, 2016, p. 160).

Para o autor, categorias indispensáveis de Castel[54] não foram utilizadas por Jaccoud no debate da constituição do "sistema de proteção social público", tal como o entendimento da

[54] Consultar a tese de Silveira Júnior (2016, p. 161).

implicação em termos de pensar a função do "Estado social" na conservação das contradições de classe e da própria "questão social".

Mais recentemente, o estudo de Barroso (2020, p. 64) ressalta que a PNAS representa marco de grande relevância no cenário das "políticas sociais, contudo, não se descarta a possibilidade de certa influência de autores alinhados com os preceitos teóricos adotados pelos organismos internacionais e as consequências nocivas à assistência social". Portanto, esse apontamento feita pela autora reforça o que os demais pesquisadores da categoria vêm teorizando a respeito da Política Nacional de Assistência Social, na qual se observa a presença dos termos no marco regulatório da assistência social brasileira, sem uma posição teórico-conceitual e nem ao menos uma definição clara sobre os sentidos.

Para a autora, Ulrich Beck e Anthony Giddens buscam "inaugurar" uma nova teoria social capaz de dar conta dos novos contextos globais com centralidade do risco, mas acabam sendo alvo de muitas críticas, principalmente, por não conseguirem apresentar uma construção sólida, em que "Beck não conseguiu avançar na construção de um conceito de risco que fosse além de classificá-lo como efeitos aleatórios da modernidade, da industrialização" (Barroso, 2020, p. 79).

Fica evidente que a crítica realizada, pelos estudos aqui analisados, aponta para o projeto conservador que orienta os conceitos de risco e vulnerabilidade social, introduzidos na PNAS e no SUAS. Não se sabe até que ponto as reflexões são absorvidas pelo conjunto da categoria de assistentes sociais e demais profissionais, gestores/executores da política de assistência social, nem mesmo o quanto de esforço político e autonomia profissional será necessária para não retroagir nos avanços teóricos já acumulados pelo Serviço Social.

Entretanto, Iasi (2019, p. 433) aborda que "*O Serviço Social pode se converter em um dos instrumentos de legitimação da barbárie*". O autor inicia a reflexão ressaltando que o Serviço Social vivencia uma situação paradoxal, pois enquanto profissão "responde a uma necessidade da ordem burguesa e no campo profissional e teórico, é comprometido com um projeto ético-político que tem por horizonte a emancipação humana".

> A centralidade dos diferentes espaços sócio-ocupacionais onde opera o profissional do campo tem sido as chamadas políticas públicas, que são a expressão da luta entre os interesses das classes e diversos segmentos que constituem a sociabilidade burguesa, isto é, ainda que expressem as necessidades de legitimação da ordem burguesa e das tarefas de reprodução e controle da força de trabalho (Netto, 2006), expressam também os interesses e as necessidades da classe trabalhadora em toda sua diversidade. Isso implica afirmar que, sem desconsiderar seu caráter de ser uma profissão da ordem burguesa (aliás como todas, incluindo aí o professor crítico remunerado pelo Estado e o revolucionário profissional sustentado pelo fundo

> partidário), o assistente social podia operar uma política de direitos e acesso a bens e serviços no sentido de constituição da classe em seu contínuo processo de formação de uma classe em si e trânsito para uma classe para si (o que necessariamente vai além do espaço sócio-ocupacional do campo do Serviço Social) (Iasi, 2019, p. 443).

No contexto atual da ofensiva capitalista, o profissional de Serviço Social pode se converter em um dos instrumentos de legitimação da barbárie, considerando as mudanças postas ao papel do Estado e, em consequência, do modo como configura a própria política social:

> [...] o profissional do Serviço Social tem o risco potencializado de ser o administrador da gestão da precarização do acesso a serviços através de ações públicas menos identificadas como "direitos" e mais direcionadas a ações focalizadas de controle e minimização dos efeitos da miserabilidade absoluta, ainda assim de forma focalizada e gotejante (Iasi, 2019, p. 433).

Iasi (2019), segue, em sua teorização, mas, agora, tentando responder à pergunta: "qual o papel dos assistentes sociais nesse novo desenho do Estado e das políticas públicas?" O autor salienta que é necessária ponderação nas considerações, pois, para ele:

> Nosso primeiro ímpeto é declarar a pleno pulmões que resistiremos, guiados por valores emancipatórios e nosso projeto ético-político. Essa tem sido a postura política (e ética) de nossas entidades, do CFESS, CRESS, ABEPSS, ENESSO que não esperaram o golpe de 2016 para resistir aos desmontes de direitos e a direção perversa das políticas sociais ainda no quadro de uma democracia de cooptação. Seria, no entanto, equivocado generalizar tal postura para o conjunto da categoria profissional e mesmo para a intelectualidade que forma e formula no campo. Lembremos inicialmente que a democracia de cooptação encontrou seus porta-vozes no interior do campo, que ainda que com as "melhores das intenções" implementaram políticas e justificaram os termos da conciliação de classe (Iasi, 2019, p. 434).

Segundo Iasi (2019), isso acontece porque existe uma grande contraditoriedade, na qual a atual intencionalidade profissional do Serviço Social está explicitamente em contradição com o mandato institucional de onde atua. O autor ressalta que isso não é novo, nem é específico da categoria, "É o destino de todos aqueles que vivem na ordem do capital e adquiriram consciência da necessidade de superá-la" (Iasi, 2019, p. 435).

No atual cenário social, os profissionais, no âmbito do Serviço Social, tendem a procurar formas de adequação e sobrevivência, inclusive, moldando-se às exigências da realidade em sua nova forma, em que "consciência crítica e o compromisso político transformador se expressem em uma vanguarda que terá que dialogar com a diversidade de formas de amoldamento, quando não com setores abertamente conservadores no interior no próprio campo" (Iasi, 2019, p. 436).

Para Boschetti (2008, p. 14), um dos mais relevantes desafios do Serviço Social "é compreender, analisar e situar os direitos numa perspectiva de totalidade, é ser capaz de identificar suas múltiplas determinações, bem como reconhecer suas contradições no espaço de construção da sociabilidade humana". É sob essa vertente que os profissionais de Serviço Social situam a luta por direitos, trabalho e democracia, como uma forma de mediação na luta pela construção de uma nova sociabilidade, que assegure a emancipação humana.

Essa referência permitiu a construção do Projeto Ético-Político Profissional fundado na recusa ao conservadorismo e às abordagens teóricas sistêmicas e funcionalistas. Trata-se de projeto que:

> [...] se constitui e se desenvolve cotidianamente como processo histórico em diferentes dimensões (Braz, 2007). No plano teórico, cresce no âmbito do Serviço Social, tanto em termos quantitativos como qualitativos, sólidas análises críticas da realidade social que situam o cotidiano da vida nas complexas relações de reprodução social, o que possibilita compreender as possibilidades e limites de realização dos direitos e da cidadania no capitalismo. A reflexão teórica crítica alimenta a perspectiva que a luta pela garantia da cidadania não se esgota em si mesma, e nem tem como horizonte a conquista da democracia formal, descolados da perspectiva da transformação social (Ramos, 2007). Nosso projeto ético político profissional também está ancorado em uma segunda dimensão, de natureza jurídico-política, que estabelece as normas, regras, diretrizes e princípios que orientam o fazer profissional e estão legalmente estabelecidas em nosso Código de Ética Profissional, Lei de Regulamentação da Profissão e Diretrizes Curriculares para a formação profissional. Os estatutos legais da profissão se pautam em princípios como: a liberdade como valor ético central; a radicalidade democrática, comprometida com a socialização da riqueza e da participação política; a eqüidade, entendida como justiça social; o pluralismo, entendido como eliminação de todas as formas de preconceito, com o respeito à diversidade de cultura, de etnia, de pensamento e de correntes teórico-metodológicas; o exercício profissional qualificado do ponto de vista técnico, ético e político; a aliança com a luta dos trabalhadores; e o princípio da construção de uma nova ordem societária sem guerras, sem violência, sem classes sociais e sem dominação do poder opressor de qualquer espécie: classe, gênero, etnia, orientação sexual, religião. São esses princípios que orientam o fazer profissional das assistentes sociais brasileiras (Boschetti, 2008, p. 15-16).

Preservar e consolidar o Projeto Ético-Político é extremamente desafiador para toda a categoria, seja no âmbito do trabalho, seja na participação em atividades das entidades representativas, nos movimentos sociais, frente às lutas permanentes das necessidades da classe trabalhadora "contra os ditames do neoliberalismo, contra o predomínio do capital sobre o trabalho, do autoritarismo, da violência e de toda forma de opressão e exploração humana" (Boschetti, 2008, p. 15-16). Sendo assim, se posicionar criticamente diante da barbárie, que reitera a desigualdade social, e se articular aos movimentos organizados em defesa dos direitos da classe trabalhadora e de uma sociedade livre e emancipada, de modo a repensar os projetos profissionais nessa direção, é extremamente desafiador. Em suma, esses são os compromissos

éticos, teóricos, políticos e profissionais que a categoria profissional precisa enfrentar, considerando as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa.

De acordo com o Conselho Federal de Serviço Social/CFESS (2011), em sua cartilha os "Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social", as atribuições e competências, seja no âmbito da política de Assistência Social, seja em outro espaço sócio-ocupacional, são orientadas e norteadas por direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão, que devem ser observados e respeitados, tanto pelos/as profissionais quanto pelas instituições empregadoras.

Um ponto marcante trazido pelo CFESS consiste no perfil do/a assistente social para atuar na política de Assistência Social que deve afastar-se das abordagens tradicionais funcionalistas e pragmáticas, que reforçam as práticas conservadoras que tratam as situações sociais como problemas pessoais que devem ser resolvidos individualmente. Tal ponto vai de encontro às correntes ideológicas apresentadas ao longo dessa dissertação por meio dos autores/as que estão no campo da ideologia social-liberal, como Robert Castel, Pierre Rosanvallon, Anthony Giddens e Ulrich Beck, que pregam a ideia de individualização da "questão social".

Nesse sentido, a apreensão da "questão social", enquanto objeto de intervenção profissional (conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares da ABEPSS), requer do profissional uma atuação com vista a assegurar uma perspectiva totalizante, fundamentada na compreensão dos determinantes socioeconômicos e culturais das desigualdades sociais.

A intervenção fundamentada pela perspectiva crítica permite uma leitura mais ampliada do processo de trabalho, que envolve:

> [...] leitura crítica da realidade e capacidade de identificação das condições materiais de vida, identificação das respostas existentes no âmbito do Estado e da sociedade civil, reconhecimento e fortalecimento dos espaços e formas de luta e organização dos/as trabalhadores/as em defesa de seus direitos; formulação e construção coletiva, em conjunto com os/as trabalhadores/as, de estratégias políticas e técnicas para modificação da realidade e formulação de formas de pressão sobre o Estado, com vistas a garantir os recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos necessários à garantia e ampliação dos direitos (CFESS, 2019, p. 18).

As competências e atribuições dos/as assistentes sociais, na política de Assistência Social, nessa perspectiva e com base na Lei de Regulamentação da Profissão, solicitam, do/a profissional, algumas competências gerais que são fundamentais à compreensão do contexto sócio-histórico em que situa sua intervenção:

> • apreensão crítica dos processos sociais de produção e reprodução das relações sociais numa perspectiva de totalidade;
> • análise do movimento histórico da sociedade brasileira, apreendendo as particularidades do desenvolvimento do Capitalismo no país e as particularidades regionais;
> • compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio-histórico, nos cenários internacional e nacional, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade;
> • identificação das demandas presentes na sociedade, visando a formular respostas profissionais para o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre o público e o privado (ABEPSS, 1996) (CFESS, 2011, p. 18-19).

Considerando tais competências e atribuições, o CFESS, por meio do livro *O trabalho do/a Assistente Social no SUAS: Seminário Nacional* de 2011, possibilita contribuições significativas. Dentre as temáticas contidas no livro, será usada nessa abordagem a referente a mesa-redonda que trata sobre o *Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social*, que conta com as intervenções de Simone Albuquerque[55], Elaine Rossetti Behring e Mavi Pacheco Rodrigues.

Para Behring (2011), o Projeto Ético-Político do Serviço Social brasileiro se construiu na luta e no debate democrático e é isso que permitiu ao projeto base para travar lutas históricas, pois o Serviço Social é bombardeado a todo momento por ameaças de uma conjuntura adversa, tanto no âmbito da formação profissional quanto no âmbito do exercício profissional. Dessa forma, a autora traça alguns eixos de análise para subsidiar um balanço crítico do SUAS.

Behring (2011, p. 85) inicia o primeiro eixo ressaltando que "[...] houve uma verdadeira desconstrução precoce da seguridade social com a contra-reforma do Estado, aprofundada desde 1995". Ela deixa claro que essa não é uma afirmativa apenas dela, apesar de ter usado em sua tese, mas é algo que pesquisadores vem afirmando, como é o caso de Maria Lúcia Werneck Viana, Sonia Fleury, Ivanete Boschetti, mais uma vasta produção no campo das políticas sociais.

O segundo eixo aborda que, desde a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, até 2004, "não houve à frente da Assistência Social uma gestão com compromissos estratégicos com os princípios e direitos ali preconizados" (CFESS, 2011b, p. 86).

[55] Profissional que esteve presente no processo de elaboração da PNAS. "Simone Albuquerque exercia atividade profissional até 2004 de 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. Exerceu o papel na formulação da PNAS de responsável pela coordenação da formulação da PNAS" (Alvarenga, 2012, p. 33).

> Desde 2004, abriu-se um novo momento da Assistência Social brasileira, quando acompanhamos nacionalmente uma espécie de choque de gestão e regulação nessa área, que se expressa principalmente:
> a) por meio da criação do SUAS;
> b) na política nacional de assistência;
> c) na Norma Operacional Básica (NOB) /SUAS de julho de 2005, que materializa os fluxos de gestão do SUAS; e
> d) na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (2006), que estabelece uma perspectiva de gestão do trabalho e diretrizes para os planos de cargos e carreira, diretrizes para capacitação, responsabilidades dos/as gestores/as em relação aos/às trabalhadores/as nos vários entes federativos.
> Há ainda um "sem número" de decretos e orientações normativas, que vêm sendo produzidos a partir da presença desse grupo no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), além do SUAS Web e da realização de conferências bianuais (CFESS, 2011b, p. 86).

Para Behring (2011), é importante ressaltar que o SUAS foi concebido e operacionalizado em um contexto histórico adverso, muito diferente daquele que permitiu a formação do conceito de Seguridade Social da Constituição de 1988 e do LOAS, em 1993. Sendo que essa última já enfrentou um cenário, em sua fase de aprovação e implementação, de "esgotamento das conquistas democráticas das lutas sociais do período da redemocratização e de ascensão da contra-reforma do Estado preconizado pela avalanche neoliberal" (Behring, 2011, p. 87).

Outro aspecto, trazido por Behring (2011), refere-se aos estudos de Silveira Júnior (2016), no livro *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil* (2009) e do *Programa CapacitaSuas* (2012-2014), em que trava uma discussão em relação à formação e capacitação dos técnicos do Estado sob uma lógica do ajuste fiscal e das orientações das agências internacionais para política social, com perspectiva voltada à focalização, à otimização da relação de custo-benefício, ao estímulo ao setor privado e ao voluntariado (CFESS, 2011b).

Behring (2011) ressalta que "[...] o conceito-chave para a política social no período que se abre a partir da segunda metade dos anos 90 foi a focalização associada à seletividade" (p.88). Isso "tratou-se de desencadear políticas voltadas às vítimas mais visíveis do ajuste fiscal neoliberal, isto é, políticas para os/as mais pobres dentre os pobres - os mais 'vulneráveis', excluídos/as ou em situação de risco" (Behring, 2011, p. 88). Dessa maneira, a autora afirma que:

> Assim, a focalização tem sido retroalimentada por uma parca alocação de recursos para a seguridade e para a Assistência Social. Essa constatação torna-se inevitável, se temos como horizonte uma política social universalizada de grande impacto e se comparamos os recursos investidos em política social com os gastos de pagamento da dívida pública, mais os compromissos com mercado financeiro e as sustentações para a política econômica. Então, não se trata apenas de uma lógica do passado recente. Continuamos ainda sob a égide desta Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual, aliás,

> vem dificultando a profissionalização da Assistência Social em muitos municípios, em função dos limites por ela impostos. [...] essa é a grande inovação do SUAS, uma concepção e modelo de como deveria ser o conjunto do atendimento na Assistência Social, o que foi bem expresso na fala de Simone Albuquerque, como aquilo onde se quer chegar. Contudo, **o SUAS tem sido corroído e o nó central está na questão do financiamento** (Behring, 2011, p. 88-89 grifo nosso).

Nesse sentido, cabe ressaltar na íntegra o que Behring (2011) vem apontando, vejamos:

> A permanecer com essa lógica, vamos ter uma arquitetura institucional extremamente focalizada e pobre. **Não vai se combater a pobreza, mas administrá-la, mantê-la em níveis toleráveis**. Não se vai atacar a distribuição funcional da renda, que é extremamente desigual no Brasil, que é a que permite a concentração do capital, ou seja, a relação capital x trabalho, se nos contentarmos apenas com melhorias pequenas no índice de GINI (Índice de Cálculo de Desigualdade na Distribuição de Renda) e com resultados que podem se esvair com a crise econômica que está em curso. Tal crise está longe de ser uma marolinha diante da forte vulnerabilidade externa da economia brasileira. Não estamos blindados frente à crise mundial. Na verdade, o custo da falta de ousadia numa direção de esquerda e da falta de soberania vai ser duramente cobrado nos próximos anos. O mais forte indício dessa lógica macroeconômica é o mais recente ataque aos direitos da Seguridade Social em particular, que é a contrarreforma tributária, anunciada no projeto do PAC. Com isso, esvazia-se o orçamento da Seguridade Social, podendo-se prever, portanto, impactos ainda mais deletérios para a implementação do SUAS, caso essa contra-reforma seja aprovada. Parece-me que um dos principais consensos que podemos tirar desse seminário é uma posição coesa contra a reforma tributária que vai acabar com a COFINS e a CSLL. Essa medida, se implementada, coloca as políticas de seguridade em situação de disputa de recursos com governadores e prefeitos, no bolo do orçamento fiscal. Isso é um esvaziamento do conceito de Seguridade Social, um ataque absolutamente frontal e surpreendente, vindo de onde vem (Behring, 2011, p. 92, grifo nosso).

Para Behring (2011, p. 92-93), estamos diante de um paradoxo, no qual a assistência social é expandida e institucionalizada no momento de aumento das situações de pauperização absoluta e relativa, e a situação de desemprego, ou seja, ao mesmo tempo que a política cresce, cresce também a sua demanda. Com efeito, "[...] o paradoxo é exatamente esse, pois diz respeito à questão de assistencialização, a qual é diferente do assistencialismo e da política de assistência. Estamos, portanto, diante de uma contradição. A Assistência Social que queremos está parcialmente desenhada". Portanto, é nisso que consiste a contradição.

A pesquisadora é extremamente contundente quando ressalta sua posição: "**não concordo com essa tese da vulnerabilidade e do risco**" (Behring, 2011, p. 93, grifo nosso). Para ela,

> **Utilizamos uma terminologia estranha ao projeto ético-político profissional** e que se referencia em autores/as que estão no campo da social-democracia, no limite da emancipação política. Então, **tenho essa crítica à política nacional de assistência**. Entendo que ela é um documento institucional e que há limites para a incorporação de uma perspectiva mais interessante. Ela tem um papel histórico, mas **talvez esteja na**

> **hora de dialogarmos e procedermos a algumas reformulações numa direção um pouco mais radical**, digamos assim (Behring, 2011, p. 92, grifo nosso).

Umas das grandes conquistas do neoliberalismo foi a despolitização das demandas sociais em direção à culpabilização dos indivíduos, por meio de uma política voltada à "gestão dos riscos sociais", que requer profissionais voltados à perspectiva tecnicista, com atividades, cada vez mais, rotineiras, prescritivas e burocratizadas, o que representa um retrocesso no âmbito profissional.

Mioto e Nogueira (2013) ressaltam que os desafios para o fazer profissional, logo se fizeram evidentes, em consequência das formas de operacionalização das políticas sociais. Vejamos:

> Os novos modelos institucionalizados nacionalmente e bastante rígidos, no que diz respeito ao controle da implantação das políticas sociais, inexistentes anteriormente, reduzem a autonomia relativa do assistente social. Sua ação prende-se aos trâmites burocráticos no desenvolvimento dos programas e na exigência constante da quantificação de resultados. A relativa independência profissional, decorrente de sua leitura do real e da implementação de ações vinculadas aos valores éticos da profissão, estreita-se pela impossibilidade de programar a ação, subsumida pelo controle gerencial, favorecido pela informatização das etapas de implementação e avaliação das políticas sociais setoriais. A funcionalidade da intervenção profissional no campo das políticas sociais altera e condiciona seu conteúdo de acordo com as possibilidades de um determinado momento histórico (Mioto; Nogueira, 2013, p. 65).

As autoras são enfáticas ao tecer os desafios posta na atualidade para a intervenção profissional no campo da política social, trazendo em suas análises:

> A utilização massiva da tecnologia, a padronização de procedimentos e controle da produtividade nos serviços através de ações pré-determinadas, mesmo advogadas em nome da transparência e da qualidade da oferta de serviços (RIZZOTTI, 2010), parecem ter aumentado as dificuldades para o exercício da autonomia profissional. Cada vez mais se observa os assistentes sociais envoltos nas tarefas de alimentação dos sistemas de informações e no desenvolvimento de ações prescritas no nível da administração central e menos concentrados na realização de um processo interventivo que busque responder às necessidades postas pelos seus usuários no contexto das realidades locais. Dessa forma, as características centralizadoras das políticas sociais vêm condicionando a intervenção profissional, a seleção de alternativas de solução e as possibilidades de definir os próprios usuários. O fortalecimento da estratégia de focalização no campo da política social também imprime na intervenção profissional a dinâmica da emergência e da conjuntura, estabelecendo prioridades para as ações dos assistentes sociais (MONIEC; GONZÁLES, 2009) (Mioto; Nogueira, 2013, p. 66).

Portanto, diante deste estudo, ressaltamos a necessidade de desenvolver práticas, tanto no cenário acadêmico e na formação profissional, quanto nos diferentes espaços sócio-ocupacionais, que visem fortalecer o Projeto Profissional e o caráter crítico, que orienta as

análises da política social e os enfrentamentos sobre sua operacionalização. Nesse sentido, intentamos, com esta dissertação, por mais simplória que seja, diante de todo arranjo social que temos que enfrentar, sirva de contribuição para galgar fôlego nesta imensa “batalha” frente aos ditames do capital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para tratar das considerações gerais desta dissertação, ressaltamos que o objetivo central consistiu em analisar a produção crítica do Serviço Social sobre os rebatimentos dos conceitos risco e vulnerabilidade social no campo da Assistência Social, com vista a compreender os fundamentos da ideologia social-liberal e dos conceitos risco social e vulnerabilidade social; apreender Assistência Social no Brasil e as implicações do receituário social-liberal na sua configuração atual; e sistematizar a crítica que o Serviço Social vem realizando sobre a incorporação dos conceitos risco e vulnerabilidade no campo da assistência social.

Sobre os fundamentos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social foi possível articular o seu surgimento e a defesa de sua incorporação nas análises da sociedade por teóricos contemporâneos, a partir das transformações postas pela crise estrutural do capital. Pierre Rosanvallon, Robert Castel, Ulrich Beck e Anthony Giddens foram os estudiosos mais expressivos no trato das questões que surgiram em virtude das mudanças ocorridas nas relações entre Estado, economia e sociedade desde os anos 1970.

No processo de análise das produções, ao destacar as críticas feitas pelo Serviço Social às concepções de risco e vulnerabilidade, é possível desvelar a ideologia social-liberal neles presentes. Apreendemos que a produção crítica do Serviço Social chama atenção que o ideário da sociedade de risco se faz pela negação da centralidade das classes na ordem social capitalista. Esse processo é muito nocivo a vida social, pois trata-se de uma etapa de negação, aceitação e/ou naturalização das contradições, haja vista que, nessa circunstância, as contradições capitalistas são veladas como determinantes centrais na existência da crise, daí, seu caráter ideológico. Além disso, é também negar a possibilidade de alterarmos essa sociedade pela via da revolução.

A adesão desses conceitos na PNAS implica na individualização do enfrentamento das desigualdades sociais, na orientação das políticas sociais focalistas que administram "riscos sociais e vulnerabilidades" desvinculadas da exploração do trabalho que fundamenta a "questão social". Ao estudar como as formulações de risco e vulnerabilidade social comparecem no campo da assistência social no Brasil, fica perceptível que eles não dão conta de explicar a "questão social" no Brasil, que se agrava em decorrência do modo como se dão as contradições capital-trabalho na nossa formação.

A incorporação desses conceitos está interligado com a participação dos organismos financeiros multilaterais (Banco Mundial, FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento)

que estão a serviço do grande capital, isto é, buscam mediações para atendê-lo. Sob essa assertiva, recai a preocupação da categoria em discutir os conceitos de risco e vulnerabilidade social utilizados na PNAS, pois o objetivo dessas instituições é deslocar a orientação das políticas de proteção social para a "gestão do risco social" em contraposição à perspectiva de direito social.

No trato das implicações ético-políticas dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, na política assistência social, compreendemos, após todo o estudo, que os conceitos possuem um caráter ideológico que colabora para a reprodução desse quadro de barbárie produzido pelo capital na contemporaneidade que desafia a luta por direitos e o projeto ético-político do Serviço Social. A produção crítica do Serviço Social a respeito das concepções de risco e vulnerabilidade evidencia que a ofensiva do capital sobre a política de assistência social precisa ser combatida, seja no campo teórico-metodológico, seja no campo operativo da formulação e implementação da política.

Durante o levantamento de dados, algumas lacunas foram surgindo, e diante do tempo limitado do mestrado, não foi possível contemplar na presente pesquisa. A principal delas refere-se à relação dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, com o conceito de desenvolvimento das capacidades, de Amartya Sen. Fica, aqui, registrado, como possibilidade de trabalho futuro a ser desenvolvido durante a pesquisa de doutorado e, até mesmo, uma possível temática para os pesquisadores que possuem interesse na área.

Os impactos operacionais dos conceitos risco e vulnerabilidades sociais na implementação da PNAS é uma outra lacuna dessa pesquisa, justamente pela incipiente produção relacionada a essa abordagem. O autor que mais se aproximou dessa abordagem foi o Silveira Júnior (2016), ao trazer, em sua tese, a análise do livro *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil* (2009) e do *Programa CapacitaSuas* (2012-2014), em que trava uma discussão em relação à formação e à capacitação dos técnicos do Estado sob uma lógica do ajuste fiscal e das orientações das agências internacionais para política social, com destaque para as prescrições pedagógicas das iniciativas de formação-capacitação no bojo ideológico do social-liberalismo. Diante desse cenário, fica o desafio para a categoria trazer discussões a partir da ampliação de pesquisas com este objetivo.

Em suma, esta pesquisa possibilitou permear por um caminho pouco conhecido, principalmente pela exigência da aproximação com autores pouco utilizados na formação do Serviço Social, tais como Pierre Rosanvallon, Ulrich Beck, Anthony Giddens e Robert Castel. Proporcionou, ainda, a ampliação dos horizontes teóricos, por meio do amadurecimento da

leitura, da escrita e da compreensão mais aprofundada em torno dos fundamentos da Política Nacional da Assistência Social e a relação com o Serviço Social.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mayra Hellen Vieira de *et al.* **Crise do Capital, Transformações Societárias e seus Rebatimentos no Mundo do Trabalho**. [online]. 2019. IX Jornada Internacional de Políticas Públicas (JOINPP). Disponível em: <trabalho_submissaoId_495_4955c9ea3219dfc8.pdf (ufma.br)>. Acesso em: 01 de setembro de 2022.

ALMEIDA, Larissa Martins. **Tendências do Assistência Social Brasileira Sob a Ofensiva Social-Liberal:** a focalização na extrema pobreza nos governos "neodesenvolvimentistas". Dissertação de Mestrado. Universidade Estatual da Paraíba, 2017.

ALVARENGA, Mirella Souza. **Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na Política Nacional de Assistência Social.** UFES, 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.

BARROSO, Rafaella da Câmara Lobão. **Novas concepções em torno da Assistência Social, velhos desafios para os direitos sociais:** um olhar sobre os benefícios eventuais. Brasília, março de 2020. Dissertação de Mestrado/UnB.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti, *et al*. Relatório Biênio 2013-2014. **Grupo Temático de Pesquisa: Política Social e Serviço Social**. XIV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. ABEPSS, 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social (Conferencista: Mesa-Redonda). In. CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas:** Seminário Nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, 2011. p. 84-95.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2016. Volume 2.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESCOLAS DE SERVIÇO SOCIAL**. (org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, 2009, p. 323-340.

BOSCHETTI, Ivanete. **O Serviço Social e a luta por trabalho, direitos e democracia no mundo globalizado.** Palestra proferida na Conferência Mundial de Serviço Social, ocorrida em Salvador, em 17/08/2008.

BRAZ, Marcelo. **Para a Crítica da Crise:** diálogos com intelectuais e parlamentares da esquerda em Portugal. Curitiba: Prismas, 2016, 362 p.

_____. **O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário**. Serviço Social e Sociedade, n. 128, jan./abr. 2017. São Paulo: Cortez, p. 85-103.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 julho de 2023.

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

_____. **Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUA, 2005)** – Construindo as bases para implementação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUA, 2012)** - Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: MDS, 2012.

_____. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS). **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUA, 1999):** avançando para a construção do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. – Brasília: MPAS, SEAS, 1999.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 8742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Abertura externa e liberalização financeira: impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90**. Tese de doutorado. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberal ismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal**. 1ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2013. 400p.

CASTELO BRANCO, Rodrigo. **A "questão social" e o social-liberalismo brasileiro: contribuição à crítica da noção do desenvolvimento econômico com equidade**. [online]. Emancipação, Ponta Grossa, 8(1): 21-35, 2008. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/475b/d86554b58c308d1f4e28a407f2b5511a8f90.pdf>. Acesso em: 12 de outubro de 2022.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social:** uma crônica do salário / Robert Castel; tradução de Iraci D. Poleti. 5 ed – Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. **A Insegurança Social**: o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005.

CFESS. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social**. Brasília: CFESS, 2011.

CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas:** Seminário Nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, 2011b.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de Proteção Social:** uma introdução conceitual. In Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas/SP, UNICAMP, 1998.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. **As pesquisas denominadas "estado da arte"**. Educação & Sociedade, ano XXIII, no 79, ago, 2002.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaios de interpretação sociológica. 5° ed., Rio de Janeiro: Globo, 2006.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole** / Anthony Giddens; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. – Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. As consequências da modernidade / Anthony Giddens; tradução de Raul Fiker. – São Paulo: Editora UNESP, 1991. – (Biblioteca básica).

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo:** história e implicações. 2 ed. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. EDIÇÕES LOYOLA, São Paulo, Brasil, 2008.

IASI, Mauro Luís. **Ensaios sobre consciência e emancipação**. 2 ed - São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. **Cinco teses sobre a formação social brasileira** (notas de estudo guiadas pelo pessimismo da razão e uma conclusão animada pelo otimismo da prática). Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 136, p. 417-438, set./dez. 2019

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **A Questão Social no Capitalismo**. IN: Temporalis/Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social. Ano. 2, n.3 (jan/jul. 2001). Brasília: ABEPSS, Grafline, 2001, p. 9-32.

_____. **O Brasil das desigualdades:** "questão social", trabalho e relações sociais. SER social, Brasília, v.15, n. 33, p261-384, jul./dez. 2013.

_____. **O novo ecletismo na política social brasileira: entre o "risco social" e a luta por direitos.** Comunicação apresentada no XIV ENPESS. Natal, ABEPSS, dez., 2014.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico:** a pesquisa bibliográfica. Rev. Katálysis, Florianópolis v. 10 n. esp. p. 37-45, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0410spe.pdf. Acessado em 27 de novembro de 2023.

LIMA, Bianca Gonçalves Santos. **Relação Capital-Trabalho:** A exploração da força de trabalho na economia de compartilhamento. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PROSS) da Universidade Federal de Sergipe (UFS), São Cristóvão, 2021.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **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.

_____. **Pobreza, seguridade e assistência social:** desafios da política social brasileira. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010.

Marx, Karl; Engels, Friedrich. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes** – Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846) / Karl Marx, Friedrich Engels; supervisão editorial, Leandro Konder; tradução, Rubens Enderle, Nélio Schneider, Luciano Cavini Martorano. - São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição** / István Mészarós; tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. - 1.ed. revista. - São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **A crise estrutural do capital**. Revista Outubro, 4ª ed., n. 2, p. 7-15, 2000. Disponível em: < http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-4-Artigo-02.pdf >. Acesso em: 03 de novembro de 2023.

MIGUEL, Renata Nóbrega. **A expressão do neoconservadorismo pós-moderno na política de assistência social brasileira**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2013.

MIOTO, Regina Celia Tamaso; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Política Social e Serviço Social:** os desafios da intervenção profissional. Florianópolis, 2013.

MOTA, Ana Elizabete. **Crise Contemporânea e as transformações na produção capitalista**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. Assistência Social em debate: Direito ou Assistencialização? (Conferencista: Mesa-Redonda). In. CFESS. **O trabalho do/a Assistente Social no Suas:** Seminário Nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, 2011. p. 65-71.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

NETTO, José Paulo. **Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil**. Serviço Social e Sociedade. n. 50, 1996.

_____. **Crise do capital e consequências societárias**. Serv. Soc. Soc. [online]. 2012, n. 111, pp. 413-429. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000300002. Acesso em: 01 de setembro de 2022.

_____. **Desigualdade, pobreza e Serviço Social.** Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Número 9. 2007.

_____. **Introdução ao estudo do método de Marx**. – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. **Crise do capital e consequências societárias**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. Biblioteca Básica do Serviço Social, vol. 1. Cap. 7. São Paulo: Cortez, 2012.

NUNES, Carla Alessandra da Silva. **O REGRESSO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO:** um sintoma da pandemia de Covid-19?. Revista de Políticas Públicas, 2021.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In. BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo, SP: Cortez, 2010.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. 46° ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social:** repensando o Estado de Providência / Pierre Rosanvallon. Trad. De Sérgio Bath. – Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SANTOS, Silvana Mara de Morais dos. **Questões e desafios da luta por direitos**. In Revista Inscrita n. 10. Brasília, Ed. CFESS, 2007.

SANTOS, Josiane Soares. **Particularidades da "questão social" no capitalismo brasileiro**. Tese (Doutora- do) — Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

_____. **"Questão social": particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

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

SILVEIRA JÚNIOR, Adilson Aquino. **A assistência social e as ideologias do social-liberalismo:** tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS / Adilson Aquino Silveira Júnior, 2016.

SILVA, Itatyanne Cavalcanti da. **Tendências da política de assistência social na contemporaneidade**. João Pessoa, 2013. Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCHLA.

SPOSATI, Aldaíza. **Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social**. Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013.

TAVARES, Maria Augusta da Silva**. O sistema de Proteção Social no Brasil:** entre o risco social e a luta por direitos sociais. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2015.

VIANNA, Rodolfo. **Marxismo e filosofia da linguagem à luz d'A ideologia alemã.** BAKHTINIANA, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 29-41, 1o sem. 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELLIS, Raquel. **O sistema único de Assistência Social no brasil: uma construção permeada de tensões, avanços e retrocessos**. Mesa coordenada A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social em tempos de desmanche e lutas de resistência. XVI ENPESS. Vitória/ES, ABEPSS, dez. 2018.

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ESTUDO

- Roteiro para análise crítica das teses e dissertações de pesquisadores contemporâneos em Serviço Social:

1) Quais os teóricos do risco e vulnerabilidade encontrados/mais recorrentes nas teses e dissertações analisadas?
2) Quais as obras mais referenciadas?
3) Qual o aspecto histórico sobre o qual se funda a análise de cada um desses autores?
4) Qual a concepção de crise de cada um destes teóricos do risco social e quais os desafios da sociedade capitalista na contemporaneidade?
5) Qual a concepção de proteção social, política social destes formuladores?
6) Como suas ideias foram divulgadas e apropriadas no Brasil?
7) Como suas formulações comparecem no campo da assistência social?
8) Quais as críticas do Serviço Social à incorporação das formulações de risco e vulnerabilidade na política da assistência social e na sua operacionalização?
9) Qual a crítica elaborada pelo Serviço Social no que se refere ao projeto social destas formulações?