



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

## **Eixo temático: Política Social e Serviço Social**

**Sub-eixo: Seguridade Social – Políticas de Saúde, Políticas de Previdência Social, Políticas de Assistência Social**

### **RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL NA PNAS/2004: REFLEXÕES SOBRE A PRÁTICA PROFISSIONAL DO SERVIÇO SOCIAL**

**ANA VIRGINIA DO NASCIMENTO MOREIRA <sup>1</sup>**

**ANA CRISTINA BRITO ARCOVERDE <sup>2</sup>**

#### **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é analisar os conceitos de risco e vulnerabilidade social, estabelecendo mediações entre os significados desses conceitos e o conteúdo da PNAS/2004. Com base nisso, busca-se refletir criticamente sobre como esses conceitos são materializados pelos assistentes que atuam na política de assistência social no Brasil. Para tanto, o estudo propõe analisar os conceitos em suas matrizes teóricas de origem, compreendendo a coerência teórica do uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, que fundamentam o marco vigente da PNAS/2004 e com isso, realizar um debate inicial acerca da materialização do uso desses conceitos na prática profissional dos assistentes sociais que atuam nesta política pública. A pesquisa se baseou em uma revisão bibliográfica e documental, que possibilitou uma maior aproximação com a temática. Foi realizada uma incursão teórica nas matrizes teóricas de origem dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, passando por autores clássicos até chegar às reflexões de autores contemporâneos no âmbito do Serviço Social, que abordam essa temática. Parte-se da premissa de que, diante da conjuntura neoconservadora, assistentes sociais podem ser solicitados a operar com base em premissas ideológicas conservadoras no âmbito da assistência social, utilizando conceitos como risco e vulnerabilidade social. Esses conceitos, presentes em normas e orientações técnicas, tendem a impor uma visão moralizante e de responsabilização dos usuários.

**Palavras-chave:** Risco Social. Vulnerabilidade Social. PNAS/2004. Prática Profissional.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco

<sup>1</sup> Universidade Federal de Pernambuco



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

## ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the concepts of risk and social vulnerability, establishing mediations between the meanings of these concepts and the content of PNAS/2004. Based on this, we seek to reflect critically on how these concepts are materialized by assistants who work in social assistance policy in Brazil. Therefore, the study proposes to analyze the concepts in their theoretical matrices of origin, understanding the theoretical coherence of the use of the concepts of risk and social vulnerability, which underlie the current framework of PNAS/2004 and with that, to carry out an initial debate about the materialization of the use of these concepts in the professional practice of social workers who work in this public policy. The research was based on a bibliographical and documentary review, which allowed a greater approximation with the theme. A theoretical incursion into the theoretical matrices of origin of the concepts of risk and social vulnerability was carried out, going through classic authors until reaching the reflections of contemporary authors in the scope of Social Work, which address this theme. It starts from the premise that, in the face of the neoconservative conjuncture, social workers can be asked to operate based on conservative theoretical assumptions in the field of social assistance, using concepts such as risk and social vulnerability. These concepts, present in norms and technical guidelines, tend to impose a moralizing vision and accountability of users.

**Keywords:** Social Risk. Social Vulnerability. PNAS/2004. Professional Practice.

## INTRODUÇÃO

As reflexões sobre a atuação profissional dos assistentes sociais na implementação da política de assistência social têm se tornado cada vez mais relevantes, especialmente em um contexto de ataques aos direitos sociais e fortalecimento do conservadorismo no Brasil. Essas discussões consideram a relação entre o exercício profissional e a viabilização de direitos sociais, destacando a busca incessante pela ampliação da cidadania. Historicamente, a prática profissional dos assistentes sociais em suas diversas áreas de atuação tem enfrentado os limites impostos pelas determinações da sociedade burguesa. Segundo o Código de Ética Profissional do Assistente Social (CE/1993), um dos princípios fundamentais da profissão é a luta pela cidadania ampliada, garantindo os direitos civis, sociais e políticos da classe trabalhadora, em resposta à reprodução das desigualdades sociais nos espaços sócio-ocupacionais.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) representa um marco democrático na história do Brasil, resultante de muitas lutas e pressões do povo brasileiro. Nesse contexto, destaca-se a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993), que reconhece a assistência social como um direito e uma responsabilidade do Estado. Apenas onze anos depois, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) foi aprovada, concretizando o conteúdo da assistência social. Essa política se baseia no princípio da universalidade, buscando garantir ações para famílias e indivíduos em situação de risco e vulnerabilidade social.

A política de assistência social no Brasil, recentemente reconhecida como um direito social, tem a responsabilidade de combater a pobreza extrema. No entanto, segue as orientações de agências e organismos internacionais, que privilegiam a seletividade e a responsabilização dos indivíduos com base no desenvolvimento de suas capacidades. Isso cria uma contradição entre a universalidade proposta pela CF/1988 e os ditames da ideologia burguesa dominante.

O debate sobre as mudanças em curso na sociedade tem sido objeto de diversas correntes teóricas, que apresentam diferentes conceitos para explicar os elementos que afligem a população mundial, especialmente aquelas sujeitas à exploração do capital. Destacam-se os conceitos de risco e vulnerabilidade social, introduzidos para explicar *novos problemas sociais* que, na verdade, são consequências da exploração desenfreada e das mudanças no mundo do trabalho. Esses conceitos foram incorporados na PNAS/2004, em conformidade com as diretrizes da LOAS/1993, que rege a política de assistência social.

Com base nesta ideia, este artigo objetiva explorar os conceitos de risco e vulnerabilidade social, estabelecendo mediações entre os significados desses conceitos e o conteúdo da PNAS/2004, para com base nisso apontar reflexões acerca da materialização desses conceitos por assistentes sociais que atuam na política de assistência social no Brasil. Para isso, foi realizado um estudo bibliográfico e documental, analisando o significado dos conceitos em suas matrizes teóricas de origem. Em seguida, refletir a inconsistência teórica entre os conceitos e o princípio da universalidade, bem como os adentrar no debate acerca dos desafios postos a prática profissional de assistentes sociais no contexto de intensificação da ofensiva conservadora, que se entrelaçando cada vez mais nas políticas sociais, de forma ideológica, através da utilização de conceitos e valores.

Torna-se imprescindível compreender as tendências em torno da gestão dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, considerando o atual quadro de gestão conservadora, diante das alterações na esfera da sociabilidade, no contexto de avanço do conservadorismo. Essas



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

conotações demonstram a acentuação do conservadorismo na política de assistência social, considerando que o incentivo/determinações de enfrentamento dos conceitos de risco e vulnerabilidade social através da concretização de parcerias com o terceiro setor (terceirização da assistência social).

## **BREVES NOTAS PARA A COMPREENSÃO DOS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL**

Com as mudanças no mundo capitalista, devido ao processo de financeirização, há um aumento do desemprego e precarização do trabalho. Isto acaba implicando em mudanças na condição de vida dos segmentos subalternos, bem como mudanças políticas no cenário estatal. Esses trabalhadores passam a ser usuários da política de assistência social no Brasil e necessitam buscar no Estado a garantia dos direitos sociais para suprir suas necessidades. A CF/1988 prevê esse atendimento não só na assistência social, mas na saúde, habitação, segurança, entre outros. Com isso, é papel do Estado democrático ampliar e efetivar os direitos sociais e as políticas públicas para a população brasileira.

Neste processo, um marco é a consolidação da seguridade social, na qual prevê a assistência social como política pública de direito, que deve ser universalizada e de responsabilidade do Estado. Diante disto, houve uma influência ideológica na elaboração da política de assistência social e, ainda, estabeleceu-se tendências, com o foco no embate da pobreza extrema, sob os moldes do pensamento social-liberal.

Com isso, a política de assistência social assume uma posição estratégica no combate à pobreza, considerando as orientações sociais-liberais, em que há a integração de aspectos econômicos e sociais para enfrentar o aumento da pobreza. Todavia, não podemos esquecer dos ganhos para o povo brasileiro no âmbito da consolidação de direitos neste processo, que embora haja deficiências e tendências, foi um marco positivo na consolidação da democracia do país. À vista disso, houve a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993) e 11 anos depois a aprovação da PNAS em 2004.

As políticas de proteção social manifestam, em suma, as contradições e antagonismos entre classes sociais, capitalismo e Estado. Em tal caso, as tendências são políticas compensatórias, no combate à pobreza através da inserção no mercado de trabalho e incentivo às

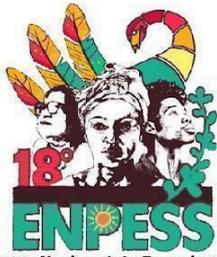
capacidades. Constata-se a influência ideológica da classe dominante no aparelho estatal, visando o apassivamento e controle das classes subalternas.

Diante desse quadro, percebe-se a presença de conceitos nas políticas de proteção social, como por exemplo, os de risco e vulnerabilidade social, que orientam as ações dessas políticas na contramão da perspectiva da universalidade, sendo muitos desses conceitos importados e utilizados sem o devido tratamento teórico (Moreira, 2020). Em uma análise histórica e teórica desses conceitos, observa-se que o debate sobre risco e vulnerabilidade social se amplia no contexto de desemprego estrutural após a crise de 1970, que resultou em um cenário de aumento da pobreza entre os trabalhadores. Diante disso, surgiram várias interpretações para as transformações na sociedade, incluindo as explicações de renomados autores reformadores alemães, ingleses e franceses, como Ulrich Beck, Anthony Giddens e Robert Castel.

O sociólogo alemão Ulrich Beck abordou a sociedade de risco em seus estudos, refletindo sobre a nova forma social emergente na Alemanha. Ele destacou como essa sociedade estava sujeita a fortes riscos devido ao avanço do capitalismo e ao desenvolvimento tecnológico. Assim, Beck afirma que o estopim estaria na produção de riquezas que acarretaria na produção de riscos, além dos riscos e catástrofes naturais. Estes riscos afetariam toda a sociedade, mesmo que a classe mais desprovida fosse afetada antes que a classe que detém os meios de produção. E a forma de evitar a ocorrência do risco seria, essencialmente, a prevenção, que deve ficar sob responsabilidade da sociedade.

Já o sociólogo britânico Anthony Giddens, que abordou o desenvolvimento da modernidade, dá sua contribuição sobre o conceito de risco, ao tratar das incertezas fabricadas em um contexto de probabilidades do que pode vir a ocorrer. Para superar ou evitar os riscos, devemos estar atentos às novas oportunidades, uma vez que a sociedade de risco se destaca pela imprevisibilidade, resultante das incertezas geradas pelo desenvolvimento do conhecimento humano.

Quanto à vulnerabilidade, o francês Robert Castel argumenta que, em tempos de incertezas sobre o futuro, as transformações no mercado de trabalho, juntamente com as fragilidades dos sistemas de proteção estatal para os *inempregáveis* e trabalhadores precarizados, contribuíram para aumentar as situações de vulnerabilidade. A origem da problemática da vulnerabilidade estaria já no início do século XX, com os vagabundos e subproletariados (desempregados subqualificados).



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

No Brasil, os conceitos de risco e vulnerabilidade social vêm sendo discutidos no âmbito das ciências sociais a fim de compreender, essencialmente, os seus significados nas políticas sociais do país, principalmente, na de assistência social. As análises indicam que os conceitos de risco e vulnerabilidade social na política de assistência social são vistos como características dos usuários, havendo ausência de uma definição clara dos conceitos e uma relação intrínseca entre os conceitos e os determinantes da pobreza. O documento pode direcionar, ainda, a uma interpretação acrítica e sem explorar os determinantes estruturais.

Após as leituras das obras clássicas de Ulrich Beck e Robert Castel sobre os conceitos de risco e vulnerabilidade social, captou-se alguns elementos principais que fazem contraponto com a PNAS/2004. Na visão de Ulrich Beck, o risco é entendido como um evento futuro, dependendo dos acontecimentos que o cercam. Beck não utiliza a noção de classe, defendendo que todos podem ser atingidos pelos riscos e que os riscos podem ser previstos e medidos as suas extensões de forma numérica/calculável. Ele ainda reforça a ideia dos perigos vindos da natureza, devido ao processo de industrialização. Já para Robert Castel, a vulnerabilidade estaria associada às metamorfoses da questão social, em que as mudanças no mundo do trabalho geram os excluídos e precarizados, que são os vulneráveis. Castel responsabiliza os vulneráveis pela sua condição (assim como a PNAS/2004) e o ser vulnerável seria a linha delimitadora com a condição de miserável (instância mais grave no qual o indivíduo pode chegar).

Fazendo o contraponto entre as obras, verificou-se que Beck e Castel abordam a ideia de desenvolvimento das capacidades dos indivíduos para lidarem com as situações de risco e vulnerabilidade, respectivamente. Para Beck, na transição para a sociedade de risco, há a libertação dos indivíduos das classes sociais. Para ele, há ainda a libertação do indivíduo em risco de seu seio familiar, o que simboliza o processo de individualização, pois para Beck todos correm o perigo de serem afetados pelos riscos, cabendo a cada indivíduo buscar meios para sua segurança e colaborar com a prevenção dos riscos individualmente. Já Castel defende que há grupos mais vulneráveis que outros e que é no seio familiar que o indivíduo vulnerabilizado se fortalece.

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social ocupam o espaço de indicadores que ocultam o lugar social no espaço das relações sociais, que caracterizam a sociedade capitalista. Assim, a discussão em torno das concepções teóricas de ambos os conceitos de risco e vulnerabilidade social é necessária, pois revela seus significados e direções na PNAS/2004, alvo da atuação profissional de assistentes sociais.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

A teoria de Robert Castel avança, ainda, ao abordar a questão social e os vulneráveis. Aqui, há uma divisão entre as pessoas que não têm mais condições de trabalho (inválidos), que estão fora do mercado não por culpa delas, mas por circunstâncias externas; e os *indigentes válidos*, que são indivíduos fora do mercado de trabalho mas que ainda podem ser inseridos. De acordo com a PNAS/2004, esses vulneráveis não conseguem mais satisfazer suas necessidades básicas, e a solução para os aptos necessitados deve ser incentivá-los a se tornarem autossuficientes.

Tanto a obra de Castel quanto a PNAS/2004 defendem um sistema que conecta membros de um grupo familiar, vizinhos, colegas de trabalho, entre outros, os quais têm responsabilidades e compartilham tradições e costumes. Na abordagem dos desafios, a ideia é mobilizar potencialidades e integrar os indivíduos a esses laços familiares. Isto implicaria no debate da política de assistência social brasileira, pois, além de dar a responsabilidade para a família sobre o indivíduo (diminuindo a ação do Estado), reduz-se a proximidade da pobreza e o risco de morte, por exemplo, mas não se aborda o cerne da questão, pois não apresenta uma proposta eficaz para lidar com isso.

A dubiedade teórica por trás da política de assistência social, não anula os avanços que representa como uma conquista dos movimentos sociais. No entanto, os documentos que descrevem suas ações indicam uma inclinação para premissas que favorecem os interesses do capital, indo contra os interesses pertinentes à maior parte da população. Observa-se que a PNAS/2004 defende a ideia de que os indivíduos devem ter acesso às outras políticas públicas, como saúde e educação, e para isso devem ter autonomia para buscá-las. Dentre os que buscam a política, devem obter igualdade de acesso, caso se encaixem nos critérios, que seria o elemento que contrasta fortemente com a universalidade.

Posteriormente, verificou-se que a política social seguiu uma perspectiva segmentada e de seletividade das necessidades sociais, onde os conceitos de risco e vulnerabilidade social compõem o quadro para concretizar esta seleção, o que vai de contra a ideia de universalizar o direito. Na PNAS/2004, o foco estaria nos usuários em situação de risco e vulnerabilidade social, pobres extremos devido a sua renda e incapacidade para o trabalho. Aqui reside o dilema entre manter a seguridade social ampla e universal ou restringi-la aos mais pobres entre os pobres. Os riscos e vulnerabilidades são características que focalizam e seletivizam, ou seja, não formam um grupo amplo que demanda o direito universal. Ao contrário, retira de dentro desse grupo os que estão em estado mais crítico, ficando a universalidade no campo da ideia.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

Por que os conceitos de risco e vulnerabilidade social evidenciam que o princípio de universalidade social não se concretiza? Porque são precisamente esses conceitos que delineiam as situações específicas que caracterizam os usuários da PNAS/2004, encobrendo a noção de pobreza, que só é mencionada junto ao princípio da universalidade. Em outras palavras, esses conceitos são utilizados tanto como sinônimos de pobreza quanto como parte dela. Nesse sentido, fica evidente que, em ambos os casos, a política não está lidando diretamente com a pobreza, mas sim com situações mais urgentes e imediatas enfrentadas pelo público que compõe a classe subalterna, com poucas perspectivas imediatas de reinserção ao mercado de trabalho.

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social podem aparecer de forma acrítica na PNAS/2004, fruto do desconhecimento do significado dos conceitos, supondo que eles foram apropriados sem o devido conhecimento. Isto pode comprometer a implementação da proteção social pautada na universalidade e na garantia plena dos direitos sociais. O foco central da atuação da PNAS/2004 reside na situação do usuário, concentrando-se nos conceitos de risco e vulnerabilidade social que definem essa condição. Há uma restrição no alcance das ações da política, o uso dos conceitos limitam os usuários que atendam aos critérios e podem ter acesso aos serviços da política de assistência social.

Neste caso, torna-se evidente que os conceitos de risco e vulnerabilidade social não abrangem a pobreza como uma expressão da questão social. Apesar de a política tentar reproduzir essa ideia, acaba atingindo apenas um segmento específico da população. No entanto, a pobreza afeta toda a classe trabalhadora, tanto os que estão empregados quanto os desempregados, e todos eles, pelo princípio da universalidade, deveriam ter o direito de recorrer à política de assistência social quando necessário. Assim, a questão se aprofunda ainda mais, pois esses conceitos estabelecem os critérios de acesso à política e obscurecem a verdadeira noção de pobreza, promovendo a focalização em detrimento da universalidade.

## **O SERVIÇO SOCIAL NA IMPLEMENTAÇÃO DA PNAS/2004: DEBATENDO O USO DOS CONCEITOS DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL**

As reflexões sobre a atuação dos assistentes sociais na política de assistência social têm ganhado importância, especialmente diante dos ataques aos direitos sociais e do fortalecimento do conservadorismo no Brasil. Essas discussões destacam a relação entre a prática profissional e a promoção dos direitos sociais, com foco na ampliação da cidadania. Historicamente, a prática



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

dos assistentes sociais enfrenta os limites da sociedade burguesa. Conforme o Código de Ética Profissional (CE/1993), a profissão luta pela cidadania ampliada, assegurando os direitos civis, sociais e políticos da classe trabalhadora, combatendo as desigualdades sociais nos espaços sócio-ocupacionais.

Considerando o Estado como um comitê executor da burguesia, atuando como administrador do poder político da classe dominante, observa-se que, no contexto da política de assistência social, os significados e direcionamentos dos conceitos de risco e vulnerabilidade social presentes na PNAS/2004 podem ser utilizados a serviço dessa lógica estatal. Levando em conta que a assistência social prevista na PNAS/2004 tem como função garantir a proteção social básica e especial, é imprescindível definir essas funções, detalhar as ações e serviços socioassistenciais, e esclarecer suas determinações e conteúdo. Isso é fundamental para estruturar o trabalho dos profissionais, incluindo os assistentes sociais (CFESS, 2011, p.8).

Desta forma, o compromisso ético, político e profissional dos assistentes sociais brasileiros na defesa da assistência social como direito, frente ao intenso desmonte estatal, não se baseia apenas em interesses profissionais específicos. Esse compromisso é fundamentado na compreensão e na luta pela liberdade, autonomia, emancipação e defesa dos direitos humanos, conforme as premissas do CE/1993. Sendo assim, as atribuições e competências dos assistentes sociais na assistência social são orientadas pelo CE/1993 e pela Lei de Regulamentação da Profissão, devendo ser respeitadas tanto pelos profissionais do Serviço Social quanto pelas instituições empregadoras (CFESS, 2011).

Considerando os direitos e deveres do assistente social previstos no CE/1993, os profissionais devem evitar abordagens funcionalistas e pragmáticas que reforcem o conservadorismo na atuação frente às problemáticas sociais. Segundo o CE/1993, a atuação dos assistentes sociais diante das expressões da questão social deve adotar uma perspectiva crítica e abrangente, levando em conta os determinantes socioeconômicos e culturais das desigualdades sociais. Santos (2018) destaca os desafios que os assistentes sociais enfrentam no combate ao conservadorismo, enfatizando a necessidade de fortalecer um projeto político de esquerda que contraponha os interesses do capital. Para isso, é fundamental resgatar e apoiar-se no projeto ético-político profissional, especialmente no CE/1993, pois:

O CE é um instrumento educativo e orientador do comportamento ético profissional do assistente social: representa a autoconsciência ético-política da categoria profissional em dado momento histórico. Assim, é mais do que um conjunto de normas, deveres e proibições; é parte da ética profissional: *ação prática mediada por valores que visa interferir*

*na realidade, na direção da sua realização objetiva, produzindo um resultado concreto*  
(Barroso, 2012, p. 35, grifos do autor).

Diante deste quadro, assistentes sociais vem “[...] vivenciando intensa precarização e banalização da formação profissional e das relações e condições de trabalho, no interior do processo político-econômico neoliberal de desmonte e descarte de direitos dos trabalhadores” (Fávero, 2018, p. 52-53). Nesta direção, Boschetti (2018, p. 299) afirma que os cortes no âmbito dos direitos sociais e o crescimento do conservadorismo, tem atingido diretamente o trabalho de assistentes sociais, onde seus desafios são, diretamente, “[...] buscar alternativas para ampliar o acesso aos direitos, lutar contra a destruição dos direitos conquistados e pela sua ampliação”.

Essas dificuldades expressam-se tanto no campo da prática profissional, quanto no âmbito ideológico, nos quais, as políticas sociais utilizadas na execução dos direitos, em destaque nesta pesquisa, a PNAS/2004, se utilizam de conceitos para explicar a realidade social, como é o caso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social<sup>1</sup>, que diminuem a dimensão das problemáticas sociais alvos dos/as assistentes sociais.

Nesse sentido, é fundamental compreender os reflexos que os conceitos de risco e vulnerabilidade social produzem, quando utilizados como forma de ressignificar a pobreza (Silveira Júnior, 2021) no embate da mesma pela política de assistência social, uma vez que estes conceitos direcionam suas práticas numa perspectiva operacional e ideopolítica. Assim, é possível construir estratégias no sentido de fortalecer os princípios universais dos direitos sociais e da cidadania e compreender a dimensão da influência ideológica dessas bases conceituais sobre a intervenção profissional.

O projeto conservador de supressão dos direitos sociais, com ataques constantes a CF/1988 e afetando a vida de milhares de brasileiros em todos os espaços, seja social, político, moral e cultural, vem se manifestando conforme Yazbek (2018) através de “novas roupagens” e atingirá cada vez mais a atuação de assistentes sociais:

O projeto neo-conservador valendo-se de novas roupagens, **fragmentará cada vez mais as análises e ações do profissional**. Valorizando a instabilidade e a dispersão, a ideologia neoliberal pós-moderna declara o “fracasso”: dos projetos emancipatórios, das orientações éticas pautadas em valores universais, da razão moderna, da ideia de progresso histórico e de totalidade (Yazbek, 2018, p. 316, grifos nossos).

---

<sup>1</sup> Considerando que ambos os conceitos são de origem europeia, percebeu-se que foram incorporados a PNAS/2004, sem um debate apropriado de seus significados, e como eles explicam fenômenos singulares da realidade brasileira.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

A PNAS/2004 e o SUAS marcaram a criação de instrumentos normativos, previstos constitucionalmente para aqueles que delas necessitarem, dando atenção aos interesses e necessidades sociais da classe trabalhadora brasileira. Porém, diante do cenário em que as políticas públicas foram pensadas nos moldes do capitalismo dependente, diante da formação sócio histórica brasileira, elas desenvolveram-se mediante contradições, que reproduzem as funcionalidades necessárias ao capital. Esta cultura política brasileira, não está atrelada apenas a grupos subalternos e governantes, “[...] mas também nas relações com trabalhadores/as das instituições públicas e representantes de organizações da sociedade civil, atravessadas por corporativismos e pela (re)filantropização que constrange e substitui a primazia do Estado” (Yazbek; Raichelis, 2018, p. 5).

Raichelis (2018) chama a atenção para o fato de o cotidiano profissional ser marcado por um conjunto de sujeições, que podem levar assistentes sociais a uma atuação pragmática, direcionada a dimensões operativas e instrumentais, como a principal alternativa ao profissional. Porém, segundo a autora, “[...] é nesse mesmo cotidiano que se apresentam as possibilidades de superação e enfrentamento dessas requisições profissionais, às quais assistentes sociais não estão obrigados a se submeter” (Raichelis, 2018, p. 498-499).

Com isso, é posto o desafio para os assistentes sociais de formular a intervenção teórica, técnica, ética e política sob a perspectiva da competência crítica (Raichelis, 2010), diante da burocracia e, sob a sombra conservadora das instituições empregadoras. Boschetti (2015), afirma que o conservadorismo nunca deixou de interpor-se à formação e trabalho profissional, sendo um desafio contínuo a ser superado. Todavia, esse fato não é uma exclusividade do Serviço Social, pois se configura-se como um elemento que permeia a sociedade capitalista e sempre atuará a seu dispor.

[...] Defende-se, portanto, que o conservadorismo não é um traço exatamente novo e atual que distanciaria uma “base” conservadora de assistentes sociais de uma suposta “vanguarda” progressista. O que orienta essas reflexões é uma perspectiva que defende que o conservadorismo é, e sempre será, alimento imprescindível da reprodução do capital, e por isso nunca sai de cena (Boschetti, 2015, p. 639).

A preocupação em torno da relação existente entre a pauta conservadora e os conceitos de risco e vulnerabilidade social na assistência social, palco de atuação dos assistentes sociais, ocorre justamente pela constatação de que ambos os conceitos que operam de forma complementar, trilham um caminho para ações embasadas por organismos internacionais. Assim,



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

as orientações ideológicas ocasionadas por essas concepções, presentes na PNAS/2004, acabam por colidir com o Projeto Ético-Político do Serviço Social, devido ao “[...] pensamento conservador empenhado em sanar as fissuras abertas no neoliberalismo” (Silveira Júnior, 2016, p. 223).

Avaliamos que as noções de “risco e vulnerabilidade social” correspondem a uma ponte de passagem para a absorção dessas inovações ideológicas no arcabouço teórico e técnico da assistência social. O deslocamento do centro de gravidade dessa política social para o “risco e a vulnerabilidade social” aparece como a via estratégica através da qual passam a orbitá-la as demais ideologias do social-liberalismo, em especial a questão da “igualdade de oportunidades”, o “enfoque das capacidades”, a visão de “capital social”, as noções de “empoderamento” e de “ativos sociais”. Todas essas ideologias, por seu turno, se arranjam a partir da resignificação da pobreza e do desenvolvimento operada pelos aparelhos hegemônicos e os intelectuais orgânicos da restauração do capital (Silveira Júnior, 2016, p. 196, grifos do autor).

Desta maneira, os conceitos operariam sob a perspectiva de gestão da pobreza, e não de combate (Behring, 2011 apud Silveira Júnior, 2016), uma vez que, embora não possamos desconsiderar os avanços institucionais no âmbito dos direitos que o SUAS acarreta, e não podemos ignorar o fato da eclosão de normativas e orientações técnicas fundamentadas intrinsecamente as categorias neoconservadoras, que atuam no controle da classe trabalhadora.

Neste cenário, é evidente que assistentes sociais estão duplamente envolvidos no processo de *barbarização da vida* (Barroso, 2012), seja como profissional que atua na viabilização e na luta pela não violação de direitos humanos, seja, como indivíduos alvos desse processo, estando expostos a precarização do trabalho e da vida. Com base nisso, utilizar os conceitos para explicar situações sociais alvos da política de assistência social, pode fragilizar a análise crítica da realidade social por assistentes sociais, defendida no CE/1993, na medida em que tais conceitos atribuem significados às problemáticas sociais típicas das expressões da questão social, de forma que fiquem embutidos a historicidade e totalidade da realidade social.

Iamamoto (2010 apud Silveira Júnior, 2016, p. 224) chama a atenção para as referências aos usos dos conceitos de risco social, vulnerabilidade e exclusão social, no cenário de operacionalização da seguridade social brasileira, na prática de assistentes sociais, onde esses conceitos são “[...] largamente incorporadas pelos assistentes sociais em seu trabalho cotidiano e em nome de um projeto profissional centrado na defesa e universalização das políticas públicas,

da luta por direitos e da radicalização da democracia no horizonte histórico da emancipação humana”.

É neste complexo ciclo de problemáticas que a atuação de assistentes sociais se vê posicionada no âmbito da assistência social, sendo requisitados a atuarem e assumirem cotidianamente ações e reflexões neste processo. “[...] Desse modo, discutir o trabalho de assistentes sociais nesses espaços é urgente e necessário, na perspectiva de consolidar a política de assistência social como direito, e assegurar as condições técnicas e éticas requeridas para o exercício do trabalho com qualidade” (CFESS, 2011, p. 4).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que os conceitos de risco e vulnerabilidade social abordam superficialmente as consequências do processo de exploração do capitalismo e são frequentemente utilizados como sinônimos de pobreza. Há inconsistência teórica no uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social e o direito universal: o indivíduo é responsabilizado, é seletivizado e pode suprir por si só as suas demandas, então o direito fica em um campo secundário ou muitas vezes desnecessário. Considerando o exposto, destaca-se o rompimento com a historicidade e com a noção de classe social, buscando explicar, por exemplo, por que algumas pessoas têm menos oportunidades do que outras.

Assim, percebe-se um ecletismo teórico no documento da PNAS/2004, devido à inconsistência teórica no uso dos conceitos de risco e vulnerabilidade social, que são abordados de maneiras distintas e conciliadas. Isso se torna mais evidente quando contrastado com o princípio da universalidade, cuja concepção é completamente oposta aos significados atribuídos aos conceitos de risco e vulnerabilidade social. Com base nisso, existe a possibilidade de uma renovação do conservadorismo tanto no documento quanto na prática profissional dos assistentes sociais que trabalham na política de assistência social, diante dos desafios e demandas sociais que exigem uma análise mais detalhada.

Diante do exposto, é de suma importância refletir sobre os conceitos de risco e vulnerabilidade social na PNAS/2004, a partir da perspectiva da atuação profissional de assistentes sociais que atuam com essa política pública, buscando compreender como o uso desses conceitos expressa-se nas suas práticas profissionais cotidianas. Outrossim, diante do cenário conservador que vem afetando as instituições públicas e os direitos sociais, as fortes



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

consequências geradas neste processo sobre a sociedade, podem recair sobre a atuação profissional de assistentes sociais. Desta maneira, os conceitos de risco e vulnerabilidade social estão presentes na PNAS/2004 para caracterizar situações que afetam o público alvo desta política, e caso estejam sendo utilizados de forma acrítica pelos assistentes sociais que atuam com a PNAS/2004, poderá simbolizar uma perigosa ameaça a legitimidade do CE/1993.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BOSCHETTI, Ivanete. **Expressões do conservadorismo na formação profissional**. Serviço Social & Sociedade, n. 124, p. 637-651, 2015.

\_\_\_\_\_. **Política de assistência social e os desafios para o trabalho de assistentes sociais**. In: Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social, 5. 2018, Brasília (DF). **Anais...** Brasília (DF): CFESS, 2018. p. 292-305.

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

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 7ª edição. Vozes, Petrópolis, 2009.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Código de Ética Profissional do/a assistente social**. Aprovado em, v. 9, 1993.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros para a Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. 2011.

FAVERO, Eunice. **Serviço Social no sociojurídico: requisições conservadoras e resistências na defesa de direitos**. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2018, n.131, pp.51-74. ISSN 2317-6318. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.130>.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. UNESP, 1991.

MOREIRA, Ana Virginia do Nascimento. **Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2020.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1996.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social

RAICHELIS, Raquel. **Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS**. Serviço Social & Sociedade, n. 104, p. 750-772, 2010.

\_\_\_\_\_. **Desafios para o Serviço Social na seguridade social: formação, trabalho e organização dos sujeitos coletivos**. In: Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social, 5., 2018, Brasília (DF). Anais... Brasília (DF): CFESS, 2018. p. 486-501.

SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos. **O avanço do conservadorismo na seguridade social e as implicações na concepção de família**. In: Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social, 5., 2018, Brasília (DF). Anais... Brasília (DF): CFESS, 2018. p. 42-53.

SILVEIRA JÚNIOR, Adilson Aquino. **A assistência social e as ideologias do social-liberalismo: tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2016.

\_\_\_\_\_, Adilson Aquino. A pedagogia do risco e da vulnerabilidade social no trabalho social do SUAS. [Entrevista concedida a] Iracilda Braga (Org.). **A assistência social e o SUAS no contexto de desmonte da seguridade social brasileira**. Teresina: EDUFPI, 2021. P. 67-76.

SOCIAL, LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA; DOS OBJETIVOS, DAS DEFINIÇÕES E. Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência**.

SOCIAL, Assistência. Política nacional de assistência social. **PNAS**, 2004.

YAZBEK, MARIA CARMELITA; RAICHELLIS, RAQUEL. O sistema único de assistência social no Brasil: uma construção permeada de tensões, avanços e retrocessos. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 16, n. 1, 2018.

YAZBEK, M. C. **Políticas sociais e assistenciais: estratégias contraditórias de gestão estatal da pobreza das classes subalternas**. In: YAZBEK, Maria Carmelita. Classes subalternas e assistência social. Cortez Editora, 2018. p. 49-77.

\_\_\_\_\_. **Política de assistência social: demandas e os desafios postos ao trabalho do assistente social**. In: Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social, 5., 2018, Brasília (DF). Anais... Brasília (DF): CFESS, 2018. p. 306-321.



Encontro Nacional de Pesquisadoras  
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024  
ISSN 2965-2499

---

Relações de classe e raça-etnia:  
desafios a uma formação profissional  
emancipatória no Serviço Social