



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

**REFLETINDO SOBRE O CONCEITO DE RISCO SOCIAL E VULNERABILIDADE SOCIAL
COMO REFERÊNCIAS PARA A PROTEÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA POLÍTICA
NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO**

RENATA SCHYNAIDER ALVES DE SOUSA¹

DENISE LEONILIA BARROS DE SOUSA²

KÉZIA MAGNA MARTINS COSTA³

MAURICÉIA LIGIA NEVES DA COSTA CARNEIRO⁴

RESUMO

O referido artigo tem o objetivo de apresentar reflexões sobre os conceitos de risco social e vulnerabilidade social como referência para a proteção social a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Compreende-se que existe a necessidade de qualificar e especificar os fundamentos de compreensão dos conceitos no sentido de instrumentalizar a PNAS de estratégias para o enfrentamento desses fenômenos, a partir da diversidade de situações vivenciadas pelos indivíduos. O estudo tem como referências teóricas, (Beck, 2010), Castell(2005, 2009), Sposati(2007) entre outros que discutem a temática. O estudo se deu a partir de uma pesquisa bibliográfica pautada no método crítico. A partir das reflexões concluiu-se a necessidade de qualificar os conceitos de risco social e vulnerabilidade social com o intuito de afiançar a proteção social a partir da PNAS/2004 e assim garantir ações condizentes com as demandas apresentadas pelos indivíduos.

Palavras-chave: Risco Social, Vulnerabilidade Social, Proteção Social, PNAS/2004

¹ Universidade Federal do Piauí

² Universidade Federal do Piauí

³ Universidade Federal do Piauí

⁴ Universidade Federal do Piauí



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 aforementioned article aims to present reflections on the concepts of social risk and social vulnerability as a reference for social protection based on the National Social Assistance Policy (PNAS/2004). It is understood that there is a need to qualify and specify the foundations of understanding the concepts in order to equip the PNAS with strategies for coping with these phenomena, based on the diversity of situations experienced by individuals. The study has theoretical references (Beck, 2010), Castell (2005, 2009), Sposati (2007) among others who discuss the topic. The study was based on bibliographical research based on the critical method. Based on the reflections, it was concluded that there was a need to qualify the concepts of social risk and social vulnerability with the aim of strengthening social protection based on PNAS/2004 and thus guaranteeing actions consistent with the demands presented by individuals.

Keywords: Social Risk; Social Vulnerability; Social Protection; PNAS/2004

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social (2004) no Brasil, é fundamental para a promoção do bem-estar e para a diminuição das desigualdades sociais. A compreensão dos conceitos de risco social e vulnerabilidade social é de suma importância para a análise das políticas públicas e suas implicações para a sociedade. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo explorar a inter-relação entre esses conceitos como sendo a base para proteção social alicerçada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS.2004), como também, refletir a forma como dialogam com a PNAS no sentido de contribuir para qualificar esta política pública como mecanismos de prover direitos sociais.

A estrutura deste artigo está dividida em três seções principais. A introdução apresenta o tema e a relevância da discussão. O desenvolvimento é subdividido em três subseções: a primeira aborda os conceitos de risco social, vulnerabilidade social e a concepção de proteção social; a segunda discute a Proteção Social e a Política de Assistência Social, examinando como essas políticas são implementadas e suas principais características; e a terceira analisa a PNAS em relação aos riscos e vulnerabilidades sociais, destacando os desafios e as estratégias adotadas



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

para enfrentá-los. Por último, apresenta-se os apontamentos conclusivos da discussão. A metodologia utilizada para produzir este artigo baseou-se na pesquisa bibliográfica e documental, além de reflexões e anotações oriundas das reuniões do grupo de pesquisa sobre os conceitos importantes para fundamentar a realidade das PNAS e do Sistema Único de Assistência Social, especialmente nos municípios piauienses de pequeno porte I.

A referida pesquisa está sendo desenvolvida pelo Grupo de Estudos em Políticas de Seguridade Social e Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (GEPSS/UFPI). As reuniões do grupo de pesquisa têm sido fundamentais para aprofundar a compreensão dos desafios enfrentados pelos municípios de pequeno porte I na implementação da PNAS e para identificar estratégias eficazes de proteção social e conceitos como , risco social, vulnerabilidade social e proteção social têm levantado discussões que compõem as reflexões apresentadas a seguir.

2 RISCO SOCIAL, VULNERABILIDADE SOCIAL E A RELAÇÃO COM O CONCEITO DE PROTEÇÃO SOCIAL

A Política de Assistência Social é uma política pública que tem como foco de atenção as expressões da questão social, entendida como uma categoria teórica que se baseia nas contradições oriundas do modo capitalista de produção, representa uma perspectiva de análise e explicação da forma como os homens vivenciam a contradição entre capital - trabalho, característica desse modo de produção. Por esse processo contraditório, Telles (1996) assinala que a questão social é:

“a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação” (Teles, 1996, p. 85)

Assim sendo, a questão social é uma categoria que denota as consequências de uma realidade desigual resultante de uma lógica contraditória de indivíduos, trabalhadores que vivenciam cotidianamente a diferença de acesso a direitos entre a representação do capital e do trabalho. Essa representação toma corpo por meio dos fenômenos como a pobreza, o desemprego, a violência, expressões que se apresentam como marcadores sociais de grande parte da população brasileira. No conjunto das políticas públicas que interagem diretamente com estes marcadores sociais, está a Política de Assistência Social que tem como objetivo prover

serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social aos cidadãos(ãs) que se encontram em situações de riscos e vulnerabilidade social (PNAS/2004).

Os conceitos de riscos e vulnerabilidade social a partir do debate nas ciências sociais requerem uma reflexão diante das suas particularidades e da sua relação com a sociedade capitalista contemporânea. Com esse intuito, a seguir abordaremos características desses conceitos a partir das reflexões de autores como Castel (2005), Beck (2010) entre outros que fornecem chaves teóricas importantes para uma análise que possibilite uma aproximação mais acurada com os desafios que a PNAS enfrenta com o objetivo de afiançar direitos sociais.

Segundo Beck, os riscos existentes na sociedade contemporânea têm causas relativas aos adventos da globalização e da modernidade. Beck afirma que esses riscos “são um produto de série do maquinário industrial do progresso, sendo sistematicamente agravados com seu desenvolvimento ulterior” (Beck, 2010, p. 26.). Observa-se, então, que o desenvolvimento da sociedade industrial tem uma característica intrínseca que é produzir riscos advindos do passado que influenciam a vida dos indivíduos que preocupam-se com os riscos sociais presentes e, ainda, com aqueles que foram projetados para o futuro. Beck (2010), ao discutir essa questão, afirma que os riscos têm “fundamentalmente que ver com antecipação, com destruições que ainda não ocorreram, mas que são iminentes, e que, justamente nesse sentido, já são reais hoje”. (Beck, 2010, p. 39).

Em concordância com Beck, Giddens destacou que a modernização acarretou riscos que podem ter origens sociais, biológicas e tecnológicas, como aqueles referentes, por exemplo, ao aquecimento global ou à ruptura da economia global (Giddens, 1996). Ambos os autores afirmam que viver em um mundo modernizado e globalizado impacta diretamente sobre a percepção de segurança dos indivíduos, isto é, a busca por mecanismos de saber manusear os riscos no sentido de minorar a desproteção.

Como destaca Beck, diferentemente dos riscos do período medieval, as ameaças da sociedade atual têm maiores impactos devido a globalidade de seu alcance (Beck, 2010). Giddens vai além e expõe que somada aos impactos de grande amplitude, as influências globalizadoras atuam diretamente na vida cotidiana (Giddens, 1996). Com isso, pode-se inferir que os riscos sociais estão presentes mundialmente, ou seja, nos grandes e pequenos centros urbanos, nas zonas rurais e fazem parte do dia a dia dos indivíduos na construção das suas relações sociais familiares e comunitárias.



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

Nesse contexto, percebe-se que há grupos que têm maior ou menor chance de sofrer agravos devido aos riscos aos quais estão expostos, sejam eles a pobreza, a fome, o desemprego, as violências etc. Esses riscos referem-se a situações de vulnerabilidade social, conceito muito discutido, mas que ainda carece de um significado mais consolidado na literatura por estar a mercê da condição objetiva de quem a vive.

Entretanto, pode-se observar que a vulnerabilidade social implica uma condição de fragilidade material ou moral de indivíduos ou grupos diante de riscos produzidos por uma situação de agravo advindo da natureza ou pelo contexto económico-social (Matos; Marques; Ribeiro; Maia, 2017). Sobre esses agravos, Castel (2005), assinala que a sociedade moderna é construída no solo da insegurança, pois os indivíduos dessa sociedade não encontram nem em si e nem ao seu redor, de forma objetiva, condições de garantir segurança total para enfrentar esses agravos. Segundo esse autor, a ideia de segurança não pode ser garantida de forma totalizante, que para isso seria necessário ter o controle sobre todas as circunstâncias imprevisíveis da vida. Pautado nessa assertiva, continua Castel, “a tomada de consciência da dimensão propriamente infinita da aspiração, do desejo inalcançável à segurança nas nossas sociedades, não deve, contudo, levar a questionar a legitimidade da busca de proteção” (Castel, 2005, p.11).

Com essa argumentação o que Castell destaca como importante para a reflexão é o estado de vulnerabilidade que os indivíduos vivenciam em virtude dos riscos, dos agravos que estão submetidos ou vice versa, que podem causar desintegrações e desfiliações, por serem, “um espaço social de instabilidade, de turbulências, povoado de indivíduos em situação de precariedade na sua relação com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional” (Castel 1997, p. 26). Diante disso, ainda que a sociedade salarial, a propriedade pudesse dispor de um caráter protetivo, ressalta-se que é necessário um Estado que promova a cobertura aos cidadãos, especialmente aqueles mais vulneráveis aos riscos sociais, isto é, que vivem em situações adversas.

Para tratar sobre o dimensão da proteção como provisão do Estado, Castell(2005) distingue dois grandes tipos: A proteção civil, a qual visa garantir as liberdades fundamentais e defender a proteção dos bens e das pessoas em um Estado de direito e a proteção social, que presta a cobertura contra os principais riscos suscetíveis de ocasionar uma degradação da situação dos indivíduos, possibilitando um estado de decadência social. Ainda sobre essa reflexão, Castel explica que a falta dessas proteções é que traz a insegurança, isto é, a insegurança moderna está



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

relacionada a existência de sistemas de segurança que são complexos, desorganizados, frágeis e que não garantem de maneira adequada uma proteção aos indivíduos.

Castel argumenta:

“O sentimento de insegurança não é exatamente proporcional aos perigos reais que ameaçam a população. É antes o efeito de um desnível entre umas expectativas socialmente construídas de proteções e as capacidades efetivas de uma determinada sociedade de colocá-la em prática” (Castel, 2005, p. 9).

A partir da assertiva de Castel (2005), infere que a dimensão de segurança, insegurança, proteção social está associada à densidade de um sistema de proteção eficaz em que tenha um Estado protetor, afiançador de direitos sociais e conseqüentemente redutor de vulnerabilidades sociais que podem ocasionar os riscos sociais, isto é, um Estado que possa agir com prevenção nas circunstâncias que geram insegurança social com uma ação proativa no sentido de mitigar as conseqüências dessas inseguranças na vida dos indivíduos.

No contexto da segurança social, insegurança social e proteção social, o Estado brasileiro tem um aporte de políticas públicas com a função de promover o bem-estar da população por meio de suas respostas às demandas que emergem da sociedade. Dentro desse aporte, situamos a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, instrumento de fundamental importância para a proteção social aos cidadãos mais vulneráveis. Portanto, no sentido de compreender o papel da referida política pública no enfrentamento às inseguranças sociais, que ocasionam as vulnerabilidades sociais, os riscos social advindo de uma sociedade caracterizada por contradições, desigualdades, exclusão, vamos apresentar como a proteção social é concebida na PNAS para em seguida discorrer como essa proteção dialoga com as vulnerabilidades e riscos sociais oriundos dos determinantes sociais e econômicos, característicos da sociedade brasileira.

3 PROTEÇÃO SOCIAL E A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para compreender a dimensão da proteção social brasileira a partir da Política de Assistência Social, faz-se necessário entender as transformações e consolidação do arcabouço normativo e institucional da assistência social nas últimas décadas, principalmente, a partir dos anos 2000, com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esse sistema, inaugurará um período em que a proteção social terá uma qualificação necessária para identificar as complexidades das mazelas sociais vivenciadas pela população.



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

O sistema brasileiro de proteção social é moldado e sustentado com base no princípio do mérito, compreendido basicamente como posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva. A partir da Constituição Federal de 1988, são perceptíveis mudanças nesse sistema, como menciona Draibe, a questão redistributivista adquiriu uma maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação, houve ampliação dos direitos sociais, universalização do acesso e expansão da cobertura, propiciando uma concepção mais abrangente da seguridade social, do financiamento do princípio organizacional, da participação e do controle social. (Draibe, 1990)

Dando continuidade às transformações na concepção de proteção social, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, em 1993, é definida a assistência social como uma política pública, que tem o objetivo de prover mínimos sociais. Em seguida, com a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, aprovada em 2004, é reafirmado o conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ao destacar o seu caráter protetivo. estabelecendo diretrizes, público-alvo e organizando as ações em base sistêmica através da implantação do SUAS, além de representar um marco para o estabelecimento de um modelo assistencial novo no Brasil. Como política de proteção social, a assistência social passou a orientar-se pelos princípios da:

- I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (Brasil, 2004, p. 33).

A configuração da assistência social como sistema descentralizado, previsto na LOAS, ganhou novo patamar com a aprovação da PNAS em 2004 e a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS) em 2005. A proteção social, nessa política passou a atuar de acordo com Sposati (2007, p. 450),

“a partir de três situações, a primeira refere-se à proteção das “fragilidades próprias do ciclo de vida do cidadão o que remete ao diálogo com os direitos da criança, do adolescente, dos jovens e idosos entendendo suas especificidades. A segunda opera sobre a proteção “às fragilidades da convivência familiar”, já que a família, enquanto base da sociedade, vem sendo afetada por mudanças diversificadas no contexto social, mas ainda é a unidade de referência afetiva dos seus membros, carecendo, pois, de atenção especializada. Por fim, a terceira refere-se à “proteção à dignidade humana e às suas violações” e inclui a

necessidade de se trabalhar com o respeito à “heterogeneidade e a diferença sem discriminação ou apartação” (Sposati, 2007, p. 450).

Além disso, a Política de Assistência Social após a Constituição de 1988 organizou-se a partir de uma estrutura de prestação de serviços e outra com políticas de transferência de renda. Para a prestação de serviços foram criando instituições públicas responsáveis, através da hierarquização das ações em dois níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, que opera com um conjunto de ações voltadas para o atendimento à indivíduos e famílias com direitos violados, em situação de risco pessoal e social por ocorrência de maus tratos, abuso e exploração sexual, trabalho infantil, entre outros.

Como unidade estatal são criados os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) que passam a ser o *locus* para o atendimento à população. A partir disso, pode-se afirmar que a implantação do SUAS traz um significativo avanço para consolidação da Política de Assistência Social, tanto pelo seu caráter organizativo, como também, pela definição de parâmetros. Um outro importante avanço foi a elaboração da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, publicada em 2009, é documento fundamental entre os que compõem as normativas do SUAS porque nela estão identificados os serviços específicos das proteções sociais da Assistência Social, com seus objetivos, estruturas e resultados esperados. Dentre outros avanços, a Tipificação também inaugura os serviços continuados, substituindo a concepção existente desde os anos 1990, baseada na lógica de programas e projetos, em que o governo não garantia a continuidade assegurada, comprometendo assim o escopo da proteção afiançada pela política.

A partir desses avanços, que são referências para a formação de uma malha de proteção voltada para os indivíduos que se encontram em situações de risco e vulnerabilidades, compreendemos que há uma necessidade de se refletir sobre como essas situações podem se tornar mais elucidativas no sentido de possibilitar um melhor entendimento sobre o objeto de intervenção da Política de Assistência Social e assim proporcionar uma atuação mais eficiente no que diz respeito à garantia da proteção social.

4 A PNAS E SUA RELAÇÃO COM OS RISCOS E A VULNERABILIDADES SOCIAL

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), representa um marco na proteção social brasileira ao reconhecer a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado (Brasil, 2004). No entanto, a análise da PNAS revela ambiguidades e desafios na sua abordagem em

relação a como delimitar o seu objeto de atuação, haja visto as dificuldades de estabelecer parâmetros para a intervenção, uma discussão histórica dentro da Política de Assistência Social, mesmo com os avanços da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais .

Em sua concepção, a PNAS busca romper com o paradigma da caridade e do assistencialismo, promovendo a autonomia e o protagonismo dos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade. (Moreira & Arcoverde, 2018) Para tanto, a política se estrutura em torno da identificação e do enfrentamento dos riscos e vulnerabilidades sociais, compreendidos como situações que fragilizam a vida e dificultam o acesso a direitos e oportunidades (Brasil, 2004).

Para Schmidt, os conceitos de risco e vulnerabilidade social são utilizados de forma imprecisa e pouco aprofundada na política. A falta de uma definição clara e operacional desses conceitos dificulta a identificação e o acompanhamento das situações de vulnerabilidade, comprometendo a efetividade das ações e programas da PNAS (Schmidt, 2018). A PNAS também tem sido criticada por adotar uma perspectiva individualizante e focalizada na identificação e gestão dos riscos, negligenciando as dimensões estruturais e coletivas da vulnerabilidade e dos riscos sociais (Lima et al., 2015). Essa abordagem também denota a ausência de uma dimensão preventiva, pois quando negligencia o grau do reflexo que a própria estrutura do sistema capitalista impacta na vida dos indivíduos, dificulta a organização de estratégias aptas para enfrentar as consequências dessas vulnerabilidade e riscos que os indivíduos enfrentam.

Ao concentrar-se nos fatores individuais e familiares, a política tende a culpabilizar os próprios indivíduos por sua condição de vulnerabilidade, desconsiderando os determinantes socioeconômicos e as desigualdades estruturais que perpetuam a pobreza e a exclusão social (Lima et al., 2015). Essa reflexão corrobora com a ideia de que existe uma necessidade de construir parâmetros mais objetivos e coerentes com as condições do território e das potencialidades identificadas nos indivíduos.

Da mesma forma, a crítica em relação à PNAS diz respeito à sua concepção de autonomia e protagonismo dos sujeitos. Embora a política enfatize a importância da participação e do empoderamento dos usuários, na prática, as ações e programas da PNAS muitas vezes se limitam a oferecer serviços e benefícios assistenciais, sem promover a emancipação e a autonomia dos indivíduos e famílias (Bernhard, 2017) partindo do contexto que as vulnerabilidades e riscos estão fundados.

Evidencia-se assim, a necessidade de aprofundar a compreensão sobre a dinâmica dos processos de marginalização e exclusão social (Castel, 2005). A partir das reflexões de Castel (2011) quando trabalha conceitos como desfiliação e multidimensionalidade da pobreza, podemos assinalar que Política de Assistência Social tende a tratar as situações de vulnerabilidade e risco social como estáticas e isoladas, desconsiderando a complexidade e a multidimensionalidade dos processos que levam à desfiliação e à precarização da vida dos indivíduos, pois de forma direta as considera como um resultado, à primeira vista, do estado de empobrecimento.

Diante de tal reflexão se faz a seguinte questionamento: Como aperfeiçoar a identificação das vulnerabilidade e riscos sociais, para que a Política de Assistência Social afiance proteção social, possibilitando alternativas para o seu enfrentamento como direito adquirido? A primeira resposta seria, destrinchar, especificar de que vulnerabilidade se trata, quais os riscos mediatos e imediatos, como esses risco podem se manifestar e a partir de então traçar um diagnóstico capaz de se aproximar de uma realidade palpável com parâmetros afinados e capazes de orientar o enfrentamento de tais riscos. Outra respostas seria conceber que uma única política social não tem estrutura organizada para enfrentar as vicissitudes ocasionadas pelo estado de vulnerabilidade e riscos sociais e nesse sentido identificar, fortalecer a articulação entre a Política de Assistência Social e outras políticas públicas, como saúde, educação, habitação e trabalho (Moreira & Arcoverde, 2018), ultrapassando a retórica e fazer parte de protocolos de gestão, especialmente quando falamos de políticas estruturantes.

A vulnerabilidade e os riscos sociais são fenômenos complexos e multifacetados, que exigem respostas integradas e intersetoriais, que considerem as diversas dimensões da vida dos indivíduos e famílias (Moreira, 2020). Considerar esse cenário já seria um passo importante para o enfrentamento desses fenômenos com ações preventivas e pró-ativas. Ações que originem de métodos e atenção que desconstruam rotinas engessadas e busquem estratégias que apoiem indivíduos e famílias no retorno de suas rotinas diárias e na construção de novos projetos de vida.

Apesar dos avanços, a implementação da PNAS ainda enfrenta desafios na efetivação da proteção social. A fragmentação da rede socioassistencial, a precarização das condições de trabalho dos profissionais e a insuficiência de recursos financeiros são obstáculos que limitam o alcance e a qualidade dos serviços oferecidos (Moreira & Arcoverde, 2018). A política também carece de mecanismos de monitoramento e avaliação mais robustos, que permitam identificar as lacunas e os desafios na sua implementação, bem como mensurar o impacto das ações e programas na redução das vulnerabilidades e risco sociais (Moreira, 2020).

Uma dimensão que também exige a mesma relevância diz respeito à participação social na formulação e implementação da PNAS. Embora a política preveja a participação dos usuários e da sociedade civil na gestão da política, na prática, essa participação ainda é limitada e pouco efetiva (Bernhard, 2017), haja visto a própria composição dos espaços de controle social como conselhos, conferências e entre outros. Outra dimensão também importante diz respeito a necessidade de avançar na garantia de direitos e na promoção da cidadania das populações historicamente excluídas, como negros, indígenas, mulheres, LGBTQIA+, pessoas com deficiência e idosos. A política deve reconhecer as especificidades e as demandas desses grupos, combatendo as desigualdades e discriminações que perpetuam a vulnerabilidade social, os riscos sociais que vão além de marcadores econômicos, estruturais, mas culturais também (Lima et al., 2015).

A conjuntura econômica, as crises sociais e as transformações no mundo do trabalho são indicadores, que se revelam desafios que impactam diretamente a vida das pessoas e assim demandam respostas da Política de Assistência Social. Dessa forma a PNAS precisa ser capaz de se adaptar e responder a esses desafios, sendo sujeita às mudanças do contexto sociopolítico, aprofundando a proteção social e promovendo as estratégias relevantes para a inclusão social.

A partir desses indicadores, além da dimensão conjuntural, se faz importante também fortalecer a formação e a qualificação dos profissionais que atuam na área. A complexidade das situações de vulnerabilidade e risco social exige profissionais qualificados e preparados para lidar com as dimensões da vida dos usuários, promovendo a autonomia, o protagonismo e o acesso a direitos (Schmidt, 2018). Para esses profissionais a compreensão sobre as peculiaridades que permeiam estas situações corroborariam para que as ações planejadas pudessem dialogar com a realidade vivenciada pelos indivíduos e suas famílias, construindo assim possibilidades de estratégias exequíveis para o seu enfrentamento e possibilidades de alternativas concretas para alteração da situação.

Considerando que os conceitos de vulnerabilidade social e risco social são elementos que ocupam os fundamentos para a implementação da PNAS, percebe-se que tais conceitos carecem de uma maior compreensão que ultrapasse um sentido focalizado, que estabeleça conexões com outras dimensões do cotidiano dos indivíduos, que identifique que esses fenômenos podem ser previstos e assim sendo, mitigados por um planejamento, um plano de contingência com provisões capazes de responder às demandas sociais apresentadas.



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

Diante disso, demonstra-se necessidade de construir uma cultura de direitos que valorize a dignidade humana e combata o estigma e a discriminação em relação às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social. É preciso promover o reconhecimento da assistência social como direito fundamental, e para isso, a pesquisa e a produção de conhecimento sobre a política de assistência social também é considerada importante. É preciso aprofundar o debate sobre os fundamentos teóricos e metodológicos da PNAS, bem como analisar os resultados e os impactos da política na vida das pessoas e na sociedade (Moreira, 2020).

Portanto, como política pública em constante construção, a PNAS deve ser objeto de avaliação e aprimoramento contínuo para que possa responder aos desafios que cotidianamente a sociedade brasileira se depara. Refletir sobre seus fundamentos permite que essa política se aprimore cada vez mais, cumprindo seu objetivo enquanto política pública de Estado garantidora de direitos.

5 CONCLUSÃO

Refletir sobre a PNAS é um esforço que possibilita o seu aprimoramento. Por ser uma política social que dialoga com uma diversidade de situações, é importante trazermos para a esfera da reflexão, da construção do conhecimento os fundamentos que a constrói. Problematicar conceitos como vulnerabilidade social, risco social denota a necessidade que esta política tem de dialogar cotidianamente com as expressões que a realidade dos indivíduos apresentam. Assim sendo, compreendemos que esses conceitos necessitam de uma maior articulação com a perspectiva de proteção social a qual a PNAS se compromete.

Os conceitos de risco e vulnerabilidade social apresentam diferenças conceituais entre si e dessa forma necessitam de estratégias específicas para enfrentá-los. Entende-se que os conceitos não exploram as problemáticas sociais e nem consideram os elementos estruturais que os originam. Assim, de acordo com a leitura dos autores Ulrich Beck e Robert Castel, compreende-se que a vulnerabilidade social vem a definir o segmento populacional afetado por marcadores socioeconômicos, culturais entre outros e os riscos são fenômenos, eventos adversos que afligem a sociedade e são oriundos desses marcadores.

Na lógica de construir um arcabouço com técnicas e instrumentos de intervenção, a PNAS tem a finalidade de responder às consequências das expressões da questão social, que são diversas, e com esse propósito se faz necessário que abordagens e conceitos sejam cada vez mais próximos da realidade vivenciada. Dessa forma, compreendemos que é preciso aprofundar



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

os conceitos de risco e vulnerabilidade social com o objetivo de identificar suas características e assim construir pontes viáveis de estratégias para seu enfrentamento.

REFERÊNCIAS

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

BERNHARD, André Barbosa. **Enunciação e política de assistência social: a sintagmatização das formas da língua como instância de investigação para a construção de sentidos no discurso da LOAS e da PNAS**.. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

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

BRASIL, Lei nº 8.742. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.

CASTEL, Robert. **A insegurança social**: o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005

CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à desfiliação. **Caderno CRH**, 10(26). Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v10i26.18664>. Acesso em: 02.ago. 2024.

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

DRAIBE, S. M. (1990). **As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas**. In PEA/PLAN para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas, 1, 65, mar. Brasília, BR.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). Governo Federal. **Vulnerabilidade social no Brasil**: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. 2364. ed. Brasília: Ipea, 2018. 84 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8257/2/vulnerability.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

LIMA, Virginia Serpa Correia; DE QUEIROZ PINHEIRO, Clara Virgínia; CAVALCANTE, Sylvia. Assistência social pública brasileira: uma política da autonomia, um dispositivo biopolítico. **Revista Subjetividades**, v. 15, n. 3, p. 428-437, 2015.

MOREIRA, ANA VIRGÍNIA DO NASCIMENTO; ARCOVERDE, ANA CRISTINA BRITO. AVALIAÇÃO POLÍTICA DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS/2004). **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018.



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

MOREIRA, Ana Virgínia do Nascimento. **Os conceitos de risco e vulnerabilidade social na Política Nacional de Assistência Social no Brasil.** 2020. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

SCHMIDT, JANAINA ALBUQUERQUE DE CAMARGO. Reflexões sobre as bases conceituais do sistema único de assistência social (suas). **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018.

SPOSATI, A. (2007). **Assistência social: De ação individual a direito social.** Revista Brasileira de Direito Constitucional

TELES, Vera da Silva. Questão Social: afinal do que se trata? **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n. 4, out-dez/1996. p. 85-95