

VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL: PRODUÇÃO DE SENTIDOS NO CAMPO SOCIOASSISTENCIAL

Najara Lourenço dos Santos¹

Daniele Roesch²

Lilian Rodrigues da Cruz³

RESUMO

O artigo é uma análise preliminar de uma etapa da pesquisa "Entre as práticas psicológicas e as políticas públicas de assistência social", que objetiva compreender as expressões "vulnerabilidade social" e "risco social" que emergem em vários documentos da assistência social, bem como pensar como estes documentos se articulam, a partir de observações assistemáticas no campo socioassistencial. A análise dos documentos mostra que, inicialmente, as expressões "vulnerabilidade" e "risco social" apareciam de forma indiscriminada para referir-se às famílias pobres. Desde 2008, a expressão "vulnerabilidade social", embora apareça como um conceito complexo, continua a ser uma forma de caracterizar as famílias destinatárias da proteção social básica. Se a situação de vulnerabilidade social das famílias for agravada, estas passam a ser caracterizadas como famílias em situação de risco, destinatárias da proteção social especial. Já nas observações de campo, o conceito de vulnerabilidade social é estranho às usuárias da proteção social básica, pois, em sua maioria, desconhecem o termo, tornando evidente que a expressão tem servido mais como uma caracterização e classificação das famílias que necessitam da assistência social, sem que estas realmente se percebam nessa situação.

Palavras-chave: Vulnerabilidade social. Risco social. Assistência social.

ABSTRACT

This paper is a preliminary analysis of part of the research "Between the psychological practices and the social assistance policy". It aims at understanding the terms "social vulnerability" and "social risk", which have emerged from several social assistance documents, and thinking about how such documents have been articulated, considering asystematic observations performed in the socioassistencial field. The analysis of the documents has shown that the terms "vulnerability" and "social risk" initially appeared indiscriminately to refer to poor families. Since 2008, the term "social vulnerability", although it appears to be a complex concept, has been a way to characterize the families receiving basic social protection. If the families' situation of social vulnerability becomes worse, they are characterized as families at risk, thus receiving special social protection. The field observations have evidenced that users of basic social protection are not familiar with the concept of social vulnerability, since the majority of them do not know such term. This may evidence that the term has been mostly used as both a characterization and a classification of the families in need of social assistance even if they actually do not see themselves in such situation.

Keywords: Social vulnerability. Social risk. Social assistance.

¹ Acadêmica do Curso de Psicologia da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. <najara@mx2.unisc.br>

² Acadêmica do Curso de Psicologia da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. <danieleroesch@unisc.br>

³ Psicóloga e Doutora em Psicologia. Docente e pesquisadora do Departamento de Psicologia da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. <liliancruz2@terra.com.br>

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização da sociedade brasileira levou à instalação da Assembleia Nacional Constituinte e à possibilidade de se estabelecer outra ordem social, em novas bases, o que fez com que variados movimentos sociais se articulassem inscrever na Carta Constitucional “direitos sociais que pudessem ser traduzidos em deveres do Estado através de políticas públicas” (CUNHA e CUNHA, 2002, p.13). A Constituição Federal de 1988 trouxe uma mudança para a concepção de Assistência Social no Brasil. Esta passa a constituir, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, a base da Seguridade Social, notadamente inspirada na noção de Estado de Bem Estar Social. Este é um marco histórico que institui o início da transformação da caridade, benesse e ajuda para a noção de direito e cidadania da Assistência Social, apontando para seu caráter de política pública de Proteção Social articulada a outras políticas voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida.

Neste sentido, a década de 1980 sinalizou uma reorganização dos movimentos sociais após 21 anos de um período autocrático burguês marcado, sobretudo, pelo expurgo de direitos. Nessa esteira, as discussões travadas na sociedade civil e no interior de alguns aparelhos do Estado, ao denunciarem a situação de pobreza extrema pela qual passava um contingente expressivo de brasileiros, pressionaram por uma ampla reforma do Estado que tivesse como base a defesa dos direitos humanos e sociais. Sob essa perspectiva, no avançar da transição democrática, pela primeira vez em sua história, o Brasil ensaia seus princípios da universalidade e da participação social e política. A Constituição de 1988 foi um marco desse movimento e apresentou avanços na garantia dos direitos sociais. O Estado é responsabilizado pela proteção social dos cidadãos, com destaque para os destituídos de direitos (OLIVEIRA et al., 2011).

A assistência social no Brasil esteve, por muito tempo, caracterizada por ações de cunho filantrópico, vinculada à caridade, efetivando práticas assistencialistas sem envolvimento direto e de precária ou nula participação e responsabilização do Estado. É somente com a Constituição de 1988 que a assistência social começa a sofrer importantes modificações no cenário brasileiro, consolidando-se, a partir da concretização da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, em política pública, de responsabilidade do Estado, compondo juntamente com a Saúde e a Previdência Social o tripé da Seguridade Social.

A partir da LOAS a assistência social se configura como política pública, não contributiva, assegurando acesso para quem dela necessitar. Cumprindo, assim, importante

papel na transformação gradativa da cultura assistencialista e clientelista evidenciada no país, e traçando um modelo de gestão descentralizado e participativo, pautado pela regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais, cujos princípios englobam a matricialidade familiar, a territorialização, a proteção proativa e a integração à seguridade social e às políticas sociais e econômicas.

Em 2004, a partir das deliberações da IV Conferência Nacional da Assistência Social, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que adverte para os eixos estruturantes de sua operacionalização: concepção, territorialidade, financiamento, controle social, monitoramento, avaliação e recursos humanos. Em seguida, no ano de 2005, é instituído o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, pautando a instrumentalização e a universalização das práticas da assistência social no país.

O novo modelo de gestão da política de assistência social prioriza a família como foco de atenção e tem no território sua base de organização, prevendo ações e serviços em dois níveis de proteção e complexidade: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade⁴. A PSB é caracterizada como um “conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto de vicissitudes sociais e naturais ao ciclo de vida” (BRASIL, 2005, p. 90), tendo como objetivo atuar nas situações de vulnerabilidade social e prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, com precário acesso aos serviços públicos e/ou fragilização de vínculos afetivos, sendo o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) o equipamento público onde se desenvolve este nível de proteção. Já a Proteção Social Especial de média complexidade é desenvolvida no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e se caracteriza como uma modalidade de atendimento destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, tendo vivenciado violações de direitos por ocorrência de maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de trabalho infantil, dentre outras (BRASIL, 2005).

Desde a publicação do Plano Nacional de Assistência Social, vários outros documentos foram elaborados com o intuito de auxiliar na implementação e consolidação da

⁴ A Proteção Social Especial ainda está diferenciada por níveis de complexidade: média e alta. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) organiza a oferta de serviços de média complexidade, enquanto os serviços de alta complexidade são caracterizados por seu caráter de acolhimento institucional, em casos em que há rompimento de vínculos familiares e comunitários.

assistência social como política pública e direito social. Neste sentido, faz-se necessário compreender as expressões que emergem nos documentos e no cotidiano dos serviços socioassistenciais, como ‘vulnerabilidade social’ e ‘risco social’, que constam em todas as normativas que pretendem orientar a ação dos profissionais no campo socioassistencial.

Neste sentido, o presente artigo contempla a análise parcial da produção de dados da pesquisa “Práticas psicológicas e políticas públicas de assistência social”, que objetiva compreender como se constituem as práticas psicológicas nos Centros Regionais de Assistência Social, bem como conhecer quais os possíveis efeitos destas práticas nos usuários da assistência social e, ainda, conhecer quais os discursos que estão sendo produzidos sobre vulnerabilidade e risco social. Neste texto o objetivo circunscreve-se a analisar os sentidos atribuídos às expressões ‘vulnerabilidade social’ e ‘risco social’ no campo socioassistencial, a partir de documentos referentes à política nacional de assistência social e de inserções assistemáticas no cotidiano dos serviços socioassistenciais, no CRAS e no CREAS.

2 ANÁLISES DE DOCUMENTOS

Nesta etapa analisaremos os principais documentos relativos às políticas públicas de assistência social, a saber: (1) Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004); (2) Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF (2012a); (3) Referência técnica para atuação do(a) psicólogo(a) no CRAS/SUAS (2008); (4) Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS – (BRASIL, 2011); (5) Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF (2012b).

Na PNAS (2004), as expressões vulnerabilidade e risco aparecem quase sempre juntas, como, por exemplo, ao mencionar que cabe à Política de Assistência Social conhecer os processos de vulnerabilidade dos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil. Também ocorre o mesmo ao referir à exposição das famílias e indivíduos a situações de risco e vulnerabilidade. Ou seja, não se denota discernimento entre as expressões; ao contrário, parece haver complementaridade. Já no documento Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, de 2012, evidencia-se a preocupação de explorar o conceito de vulnerabilidade, bem como as possíveis relações com o risco. Neste sentido, o documento se apoia em autores que reconhecem que o conceito é complexo e multifacetado e que a vulnerabilidade é uma condição das pessoas e famílias relacionada aos seguintes elementos: a inserção e estabilidade no mercado de trabalho, a debilidade de suas relações sociais e, por fim, o grau de regularidade e de qualidade de acesso aos

serviços públicos ou outras formas de proteção social. Consta, ainda, que as situações de vulnerabilidade social não prevenidas tendem a tornar-se uma situação de risco. Embora não seja mencionado nos referidos documentos nenhuma definição conceitual de "situação de risco" ou "risco social", o documento Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF (2012) coloca que as situações de vulnerabilidades sociais podem, se agravadas, transformarem-se em situação de risco e/ou violação de direitos. Inclusive no documento Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS – (BRASIL, 2011), o conceito de risco social está relacionado com a possibilidade da ocorrência de um evento na vida de um indivíduo ou de determinada configuração familiar, expressando-se, assim, pela iminência ou por episódios de violência, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, situação de rua, trabalho infantil, ato infracional, entre outros. Dessa forma, reitera que as situações de vulnerabilidade social podem ser agravadas e culminar em situações de risco pessoal e social se não forem prevenidas ou enfrentadas.

O documento "Referência técnica para atuação do(a) psicólogo(a) no CRAS/SUAS" (2008) segue a mesma lógica: as atividades do psicólogo no CRAS devem estar voltadas para a atenção e prevenção a situações de risco, objetivando atuar nas situações de vulnerabilidade por meio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições pessoais e coletivas. Este documento aponta que o psicólogo deve "provocar impactos na dimensão da subjetividade política dos usuários, tendo como diretriz central a construção do protagonismo e da autonomia, na garantia dos direitos com superação das condições de vulnerabilidade social e potencialidades de riscos (p. 23)". Embora a vulnerabilidade social não seja sinônimo de pobreza, esta condição pode agravá-la e, desta forma, também potencializa o risco. Importante lembrar que, na Política Nacional de Assistência Social, a proteção social básica com foco na prevenção tem como destinatárias as famílias consideradas em situação de vulnerabilidade social.

Ao colocar em questão a marginalidade, Castel (1997) aponta para a existência de três zonas em que estão caracterizados os indivíduos a partir de dois processos: condições de trabalho e inserção relacional. A primeira zona, chamada pelo autor de *zona de integração*, compreende indivíduos que apresentam uma condição de trabalho estável e uma forte inserção relacional. A segunda, *zona de vulnerabilidade*, está caracterizada pela precariedade de trabalho e pela fragilidade dos vínculos relacionais e a terceira, denominada *zona de*

desfiliação ou de marginalidade, se evidencia quando há um duplo processo de desligamento do indivíduo, nesse caso a ausência de trabalho e o isolamento relacional.

A assistência social, propondo-se como uma política de proteção social, aponta como necessário para garantir essa proteção conhecer os riscos, as vulnerabilidades e os recursos disponíveis para enfrentá-los em determinados territórios. “A proteção social exige a capacidade de maior aproximação possível do cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos, vulnerabilidades se constituem” (BRASIL, 2005, p. 11).

Podemos pensar que uma das funções do psicólogo no campo da assistência social é a identificação e gerenciamento do risco. Ou seja, a situação de risco está atrelada à violação de direitos, o que vai ao encontro da Política Nacional de Assistência Social organizada em dois níveis de atenção, sendo um deles a proteção social especial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social. Faz sentido, então, a ênfase dada na intervenção das chamadas situações de vulnerabilidade social, pois, se agravadas, configuram-se como zona de risco, previsível e passível de controle, diferentemente do perigo, imponderável e aleatório.

Segundo Abramovay et al. (2002 apud HILLESHEIM; CRUZ, 2012), o conceito de vulnerabilidade social se aplica a situações em que os recursos e habilidades de alguns grupos sociais não são suficientes ou são inadequados para enfrentar determinadas conjunturas socioeconômicas. Para Torossian e Rivero (2012), a vulnerabilidade social tem sido em muitos casos diretamente vinculada às condições de pobreza e miserabilidade da população. A concepção de vulnerabilidade social, ao mesmo tempo em que pretende superar, incorpora o conceito de pobreza, dessa forma se caracterizando como um *processo* ao invés de um *estado*, como nas noções de pobreza e exclusão que se concebem permanentes, estáticas (HILLESHEIM; CRUZ, 2012).

Para Castel (1997, p. 20), a miséria econômica é a base de grande parte das situações de marginalidade, entretanto somente o caráter de pobreza não dá conta de definir os indivíduos que necessitam de apoio, afirmando, então, que “a dimensão exclusivamente econômica nunca oferece uma informação suficiente”. Diante disso, o autor assinala ainda que são feitos recortes numa determinada população e traçadas características para legitimar e definir a proteção social e, a partir dessa categorização, são mobilizados recursos, especialistas e instituições para atender as demandas dessa população.

Podemos afirmar que a própria noção de proteção social que embasa as políticas de assistência social é um modo de gerenciamento do risco. Como pontua Jaccoud (2009), é a industrialização e a situação de vulnerabilidade decorrente da relação de trabalho assalariado

que amplia a possibilidade das famílias perderem a renda, seja por doença, velhice, desemprego, etc., ocasionando o 'risco social'. Dessa maneira, impõe-se ao Estado a tarefa da proteção social, a qual é compreendida como um conjunto de iniciativas que objetiva prover as pessoas que dela necessitem determinados serviços e benefícios que permitam o enfrentamento das situações de risco.

3 A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A partir desses documentos podemos pensar a produção e a circulação de sentidos no campo socioassistencial, uma vez que tanto a expressão vulnerabilidade quanto a expressão risco são empregadas para categorizar parcelas da população para as quais se destinam as políticas de proteção social. A política de assistência social se organiza a partir de níveis de proteção e delimita a população-alvo de cada nível, estabelecendo características, enquadrando sujeitos e abrindo espaço para a intervenção de especialistas. Na pesquisa de campo vê-se que os técnicos, principalmente psicólogos e assistentes sociais, muitas vezes, sentem-se responsáveis por retirar as famílias da situação de vulnerabilidade, esquecendo que a questão social é que empurra as famílias para esta situação. Muitas vezes os técnicos responsabilizam as famílias por sua condição de pobreza.

Ao pautar os conceitos de vulnerabilidade e risco para além das condições econômicas da população e, ao mesmo tempo, atrelados à pobreza, a política engendra e traça características vinculadas à organização territorial, aos arranjos familiares e aos modos de vida da população, a inserção no mercado de trabalho, entre outras, legitimando, a partir de um discurso de proteção e inclusão, a invasão do cotidiano e as práticas de vigilância e controle da população. Como aponta Coimbra (2009), em uma sociedade capitalista pós-industrial na qual a vida se encontra fragilizada, cada vez mais se fala de vida, liberdades e direitos, fortalecendo-se o paradoxo do Estado Democrático de Direito e das políticas públicas.

Nas observações no campo, em aproximação com um grupo de usuárias da assistência social, em especial do Programa Bolsa Família (PBF), percebemos que o conceito de vulnerabilidade social era vazio de sentidos em suas vidas. Ao indagá-las sobre a percepção do entendimento que elas tinham acerca da vulnerabilidade social elas se mostravam surpresas com o termo, não conheciam e não compreendiam o significado dessa expressão. Ora, mas para a assistência social elas e suas famílias estavam em situação de vulnerabilidade social, uma vez que são usuárias do Programa Bolsa Família e que este se destina às famílias neste tipo de. Então, como e por que elas não se percebiam nessa

situação? Ao explicitarmos algumas características que a assistência social traça para enquadrar famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, aí sim elas ousavam alguma compreensão sobre sua situação e de suas famílias. Se a renda insuficiente, a precarização do trabalho, a violência doméstica e as composições familiares são motivos que colocam as pessoas nessa situação, então elas estavam em situação de vulnerabilidade social.

É no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que os destinatários da proteção social especial se encontram, ou seja, quando o agravamento da situação de vulnerabilidade social está visível e/ou incorreu em violação de direitos. A pesquisa de campo levou-nos a problematizar algumas intervenções no referido serviço, principalmente no que se refere à demanda, uma vez que os usuários dos serviços, majoritariamente, não buscam espontaneamente o CREAS; ao contrário, são encaminhados por variadas instituições, como a rede judiciária, de saúde, de educação e socioassistencial.

As pessoas, muitas vezes, não se identificam como tendo seus direitos violados, como a rede socioassistencial as caracteriza, mas percebem que a intervenção técnica nem sempre compreende seus modos de vida ou suas escolhas. Como, por exemplo, citamos a situação de um homem que, para ter a possibilidade de educar seus filhos (morar com eles), teria que se separar da companheira, pois a equipe avaliava que a mesma não era adequada para constituir uma família. Não haveria violação de direitos por parte do serviço? No cotidiano evidencia-se que, com a pretensão de retirar as famílias e indivíduos de situações de risco e/ou violações de direito, incorremos em outros (ou no mesmo de violar direitos), como as vistas domiciliares, que rastreiam cenas familiares que fogem à norma social vigente, uma vez que diferentes modos de ser e viver podem caracterizar risco/perigo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF*. Diário Oficial da União, 2012^a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF*. Diário Oficial da União, 2012b.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS*. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Orientações Técnicas*: Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS* (Guia de Orientação nº 1). Diário Oficial da União, 2005.

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

BRASIL. Lei 8.742. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília/DF, 7 de dez. de 1993.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF: Senado, 1988.

CASTEL, R. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade a “desfiliação”. *Caderno CRH*, Salvador, n. 26/27, p. 19-40, 1997.

CENTRO DE REFERÊNCIA TÉCNICA EM PSICOLOGIA POLÍTICAS PÚBLICAS (CREPOP). *Referência técnica para atuação do(a) psicólogo(a) no CRAS/SUAS*. Conselho Federal de Psicologia (CFP), Brasília, 2008.

COIMBRA, C. M. B. Psicologia social, políticas públicas e biopoder. In: TATSCH, D.; GUARESCHI, N.; BAUMKARTEN, S. (Org.). *Tecendo relações e intervenções em psicologia social*. Porto Alegre: ABRAPSO SUL, 2009.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A. et al. (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Editora UFMG; PROEX, 2002.

HILLESHEIM, B.; CRUZ, L. R. da. Risco, vulnerabilidade e infância: algumas aproximações. In: CRUZ, L. R. da; GUARESCHI, N. (Org.). *Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

JACCOUD, L. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: UNESCO. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, 2009.

OLIVEIRA, I. F. de; DANTAS, C. M. B.; SOLON, A. F. A. C.; AMORIM, K. M. de O. A prática psicológica na proteção social básica do SUAS. *Psicologia & Sociedade*, vol. 23, p. 140-149, 2011.

TOROSSIAN, S. D.; RIVERO, N. E. Políticas públicas e modos de viver: a produção de sentidos sobre a vulnerabilidade. In: CRUZ, L. R. da; GUARESCHI, N. (Org.). *Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.