

Aline de Carvalho Martins\*

## **Risco social: terminologia adequada para a proteção social e garantia dos direitos?**

**Social Risk: terminology appropriate for the protection  
and guarantee of social rights?**

**Resumo:** O presente artigo visa refletir sobre a pertinência da utilização das teorias do risco social para a garantia dos direitos e proteção social. Deste modo, realiza uma reflexão sobre a importância e os limites dos direitos nas sociedades burguesas, em um contexto onde os recursos do fundo público destinados às políticas sociais passam a ser cada vez mais solicitados pelo capital. Este processo vem associado à divulgação de uma ideologia individualista e contrária aos direitos, associando sua concepção ao enfrentamento pontual da pobreza, voltado para os segmentos ditos em condição de risco. O texto finaliza refletindo sobre impertinência da utilização deste conceito para a proteção social, resgatando a importância de se valorizar intervenções amplas, de promoção e desenvolvimento, comprometidas com a efetivação dos direitos e a emancipação humana.

**Palavras-chave:** risco; direitos, política social.

**Abstract:** This article aims to reflect on the relevance of the social theories of risk to guarantee the rights and social protection. Thus, conducts a discussion about the importance and limits of rights in bourgeois society, in a context where resources of public fund for social policies become increasingly requested by capital. This process is associated with the diffusion of an ideology of individualism and contrary to the rights, associating this conception to targeted poverty reductions programs, facing segments said on risk condition. The article concludes by reflecting on impertinence of using this concept for social protection, rescuing the importance of valuing broad interventions, promotion and development, committed to the rights of users.

**Keywords:** risk, right, social policy.

\* Assistente Social, doutora em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e tecnologista pleno em Saúde Pública na Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). E-mail: rjalinemartins@yahoo.com.br.

**Introdução**

A apropriação dos conceitos da teoria do Risco Social muitas vezes é utilizada para o embasamento de ações de proteção social. Há que se ter atenção especial com a pertinência deste conceito, pois sua sustentação fundamenta-se em elementos que, em sua radicalidade, desconstruem direitos ao invés de protegê-los.

Deste modo, o presente artigo visa problematizar a pertinência desses conceitos, a partir do resgate sobre a questão dos direitos no âmbito da sociedade burguesa. Esperamos que este artigo possa contribuir com uma reflexão sobre a importância da compreensão dos conceitos que fundamentam a proteção social.

**1. Os direitos e a cidadania na sociedade burguesa: conquistas, dilemas e limites**

A materialidade dos direitos está profundamente entrelaçada com questões de ordem histórica, política e teórica. Diferentes modos de produção impactam diretamente na existência e na sociabilidade de grupos específicos. Assim, este estudo pretende refletir sobre os conceitos que embasam o exercício dos direitos no interior da ordem “[...] burguesa, eminentemente antagônica, conflituosa, contraditória e desigual; [e que] tem como fundamento o discurso da igualdade para escamotear a sua imanente desigualdade” (SOUZA, 2006, p. 12).

O aprofundamento dessa questão coloca, em última instância, a impossibilidade de conjugar os direitos e a cidadania com o capitalismo; uma vez que o reconhecimento de direitos pressupõe a existência da igualdade em todas as esferas da vida do indivíduo e o capitalismo limita a igualdade ao âmbito formal, já que o exercício dessa igualdade encontra-se submetido à mercantilização. De fato, “[...] a condição insuperável de existência do capitalismo é o fato de que a mais básica das condições de vida, as exigências mais básicas de reprodução social, [...] [necessitam se] submeter aos ditames da acumulação do capital e às ‘leis’ do mercado” (WOOD, 2006, p. 8).

Ainda que a efetivação da igualdade e da liberdade para o desenvolvimento das potencialidades humanas seja impossível nesta sociedade (MÉSZÁROS, 2002), as lutas de classe em prol dos direitos implicam a melhora das condições de vida para segmentos expressivos da população. Portanto, se é fundamental reconhecer que as questões de desigualdade geradas na esfera da produção não podem ser resolvidas pela esfera da circulação, é necessário – dentro da perspectiva da contradição – firmar que a garantia e o exercício dos direitos se constituem como questões centrais na agenda da classe trabalhadora para o alargamento de suas condições de existência e politização do conflito capital-trabalho. O reconhecimento dos direitos de forma indivisível, independente e inter-relacionada pode se constituir como uma estratégia de consolidação da cidadania e de tensionamento da lógica capitalista, contribuindo para construção de uma sociedade onde o homem – e não a mercadoria – seja o princípio orientador de construção da sociedade.

Essas questões ganham preeminência, no capitalismo maduro, quando este modo de produção tem suas contradições acirradas e não possui mais o papel civilizatório que exerceu principalmente após a crise de 1929, quando, através de um pacto de classes, buscou articular a acumulação com o Estado de Bem-Estar Social.

## 2. Direitos: conquista e contradição

Se os primeiros direitos – civis e políticos – foram conquistados pela burguesia contra os privilégios da nobreza e da igreja durante a revolução liberal e possuem uma conotação fundamentalmente individual, com vistas à garantia da propriedade privada e do reconhecimento da autonomia dos indivíduos; os direitos sociais têm sua gênese radicalmente distinta. Eles foram firmados no século XIX, fruto, fundamentalmente, de conquistas da classe trabalhadora articulada em grandes complexos fabris, mediada por um contexto de ampliação do assalariamento e expansão do capital, com visíveis repercussões no campo econômico e social. Portanto, no bojo da vida capitalista, as classes trabalhadoras se insurgiram contra o sistema, garantindo importantes vitórias e reconhecimento de direitos e cidadania no interior da sociedade burguesa.

Tais direitos denunciam as desigualdades sociais geradas pela sociedade capitalista e buscam promover a igualdade de acesso a certos bens socialmente produzidos (COUTO, 2006). Formaliza-se, então, o direito dos sujeitos a algum bem-estar econômico, ao direito de participar das conquistas da coletividade e de levar uma vida a partir de padrões civilizatórios planetários vigentes nas sociedades (MARSHALL, 1967), como condição necessária, inclusive para o exercício dos direitos civis e políticos (PISÓN, 1998). Os direitos sociais constituem elementos com vistas à remoção dos obstáculos ao concreto exercício da liberdade, reconhecendo que existem alguns bens que são necessários para que se possa garantir uma vida digna (PISÓN, 1998) e que os indivíduos que não usufruem bens e serviços básicos são incapazes de se desenvolver como cidadãos ativos (PEREIRA, 2007). Tais direitos dependem de intervenção do Estado (PISÓN, 1998), para garantir a efetividade do acesso através de políticas sociais públicas.

Iamamoto (1983) afirma que as noções de cidadania e igualdade têm como base social uma sociedade hierarquizada e desigual. Embora – nas democracias universais – sejam titulares desses direitos todos os que participam da sociedade – na condição de cidadãos –, os serviços vêm suprir as necessidades daqueles cujo rendimento é insuficiente para atingir um padrão médio de civilidade.

Por isso, os direitos sociais, apesar de seu reconhecimento formal por quase todos os países do mundo, coexistem em contextos de extrema desigualdade econômica e social (SERNA, 2007) e são contemplados como reivindicações sociais, não como direitos (PISÓN, 1998). Como criam, para o Estado, obrigações positivas de atuar em favor de determinados segmentos da sociedade (PISÓN, 1998), a contradição aparece quando tratamos de um Estado de classe, onde a tendência deste será a de buscar a continuidade da dominação da classe que ele representa.

Ainda assim, os direitos firmam-se estrategicamente importantes, como avanços emancipatórios no interior desse sistema. O argumento é o de que o capitalismo está permeável por condições tais, que o Estado burguês para buscar legitimação é levado a incorporar demandas e interesses de setores subalternos e, nos processos de luta de classe, pode contemplar as demandas econômicas, sociais e políticas das classes trabalhadoras, ainda que esta não seja a sua inclinação natural (NETTO, 1996).

Os direitos expressam, ainda, um padrão civilizatório vigente na comunidade internacional e no interior de cada país. Marx (2006), por exemplo, já atentava para

o reconhecimento da importância do atendimento das necessidades espirituais, culturais e sociais como argumento em favor da limitação da jornada de trabalho. Deste modo, reconhece-se então que, em sua origem, a luta pelos direitos parte do reconhecimento de que as necessidades humanas estão além de níveis mínimos de subsistência biológica e devem refletir o nível civilizatório alcançado pela humanidade em um determinado momento histórico.

### **3. Orientações das Políticas Sociais: promoção da (des)cidadania?**

Como expressão da cidadania, os direitos apresentam características específicas e concretas, já que a sua existência se efetiva no interior de cada país, expressando o grau de correlação de forças entre as classes. A garantia de acesso à riqueza socialmente produzida se efetiva através das políticas sociais. Embora os direitos sociais sejam garantidos por lei, sua execução depende dos recursos do Estado para esta área, que tem seu limite no caráter burguês da sociedade e na luta pela alocação da riqueza coletiva, ou seja, a destinação final do fundo público. Essa definição reflete, sobretudo, um processo político que expressa tensões, hegemonia, capacidade de organização das classes e cultura política em vigência na sociedade.

Barbalet (1989) nos atenta para o fato de que a política social não necessariamente possibilita a cidadania, pois esta pode ter um caráter não universal e sim penal. Na atual conjuntura, o acesso público aos bens socialmente criados vem se caracterizando por um nítido caráter de subalternização (YAZBECK, 1996). Os arcabouços teóricos e políticos que embasam a construção das políticas sociais na atualidade vêm deixando de retratar o padrão civilizatório vigente na comunidade internacional e no interior de cada país, para se limitar ao atendimento das necessidades biológicas de sobrevivência mais imediatas. Vivencia-se, assim, a perda do reconhecimento das necessidades humanas mais complexas.

Se as políticas sociais podem ser apresentadas como resultado do reconhecimento de direitos e acessadas como uma experiência de emancipação, também podem ser apresentadas como uma “ajuda” destinada àqueles que são tidos como incapazes de prover suas próprias condições de vida. Muitas premissas das políticas, no atual contexto de ofensiva burguesa, procuram definir de modo reducionista a questão social como pobreza (FREIRE, 2007), esvaziando o conteúdo político da luta de classes e ignorando o trabalho como elemento gerador de riqueza. O resultado é uma política social que não rompe – pelo contrário, reitera – a condição de necessitado em detrimento da condição de sujeito do cidadão.

### **4. Neoliberalismo e teorias do risco social: universalização de direito e focalização de fato**

O exercício da cidadania enfrenta atualmente uma importante contradição: embora em nível jurídico exista uma defesa universal de direitos, pautada na premissa do desenvolvimento humano, a realidade cotidiana apresenta uma violação desses mesmos direitos que o âmbito legal afirma proteger. Em dissonância com a legislação

nacional e internacional, procura-se agir em uma perspectiva de redução de danos e gerenciamento da pobreza, em detrimento de sua superação. De fato, somente declarar direitos não significa o acesso e a garantia de seu exercício por todos os cidadãos (FREIRE, 2007).

No Brasil, esta contradição a mais se impõe de modo inequívoco: há uma clara discrepância entre as políticas públicas e os ordenamentos jurídico-legais vigentes no interior do país. No âmbito internacional o país é signatário de Declarações, Convenções e Tratados internacionais que tratam da proteção humana,<sup>1</sup> pautados nas perspectivas do desenvolvimento e da prevenção da violação dos seus direitos. Princípios e filosofias desses tratados pautam-se pela superação das imediatezidades, e não se limitam ao amparo exclusivamente voltado para superação de condições degradantes ou da manutenção da sobrevivência puramente biológica. No plano legal, a sociedade vivenciou na década de 1980 do século passado, a “constituição cidadã”, e a afirmação de direitos sociais em legislação, no momento em que diversos países do mundo desconstruíam estes mesmos direitos. Inicia-se, então, um problema que é o de “[...] que esse acúmulo de novos direitos e [...] a concepção expansiva e participativa da democracia que flui deles são tendencialmente incompatíveis com a sociedade capitalista.” (BORÓN, 1998, p. 76).

É tendo como horizonte esta questão que se localiza a reorganização político-ideológica do capital, através da ideologia neoliberal: um conjunto particular de medidas econômicas e programas políticos, que começam a ser implementados na Europa e nos Estados Unidos a partir da década de 1970 (THERBON, 1998), articulados mundialmente em frentes que buscam fragilizar a identidade e a capacidade de luta coletiva das classes trabalhadoras. Tais estratégias se efetivam através de ações objetivas (redução e flexibilização do emprego, centralização do capital) e subjetivas (valorização do individualismo, ideologia do sucesso pessoal) de ataque ao proletariado e à proteção social universal. Trata-se fundamentalmente de um recurso de dominação de classe, visando instituir uma nova hegemonia do capital que se expressa na crítica ao Estado de Bem-Estar Social (SADER, 1998).

Assim, o neoliberalismo vem buscando reduzir os direitos de cidadania às dimensões civis e políticas, com clara erosão de sua dimensão social (IAMAMOTO, 2008). A diminuição da ação reguladora do Estado (NETTO, 1996), reversão de padrões universais, a focalização e a flexibilização das ações públicas no âmbito das políticas de proteção social vêm constituindo uma estratégia para a diminuição do ônus do capital no esquema geral de reprodução da força de trabalho (NETTO, 1996; IAMAMOTO, 2008). Essas estratégias buscam ainda desqualificar os direitos como fenômenos de construção e interesse coletivo e apresentar as necessidades sociais como demandas que devem ser acessadas via mercado.

A naturalização da apropriação privada do trabalho alheio e a negação da historicidade reafirmam a tendência de resolver no âmbito privado as questões de ordem pública (ALENCAR, 2004; PEREIRA, 2004). Por isso o ideário liberal elenca

<sup>1</sup> Com destaque para Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (1989), Pacto Internacional para os Direitos Civis e Políticos (1966a), Pacto Internacional para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966b).

como estratégias de ação frente à questão social a filantropia e o compromisso moral da ajuda, a refilantropização ou a proteção por parte dos grupos primários de sociabilidade (PEREIRA, 2004) que não caracterizam direitos e não podem ser socialmente reclamáveis (YAZBECK apud IAMAMOTO, 2008).

Nesta linha de raciocínio as políticas não são previstas para enfrentar a pobreza e a desigualdade, mas para geri-las e minimizar condicionantes de rebelião social. São ações que buscam isolar os conflitos e viabilizar o controle dos segmentos pobres da sociedade através de políticas mínimas compensatórias. Firma-se a máxima de que depender do Estado é negativo, e que os sujeitos, individualmente, são responsáveis pela resolução de seus problemas sem depender da ação “paternalista” do Estado (SOARES, 2007), garantindo uma maior liberação do fundo público para as demandas do capital.

A teoria do Risco Social articula-se a esta discussão, à medida que oferece sustentação a uma intervenção pública voltada para as situações de exceção e para uma focalização das ações nos segmentos pauperizados da sociedade. Muitas das apreensões parcializadas dos conceitos de risco, vinculadas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, foram incorporadas pelos governos, intelectuais e por trabalhadores da área social, e acabam reforçando o abandono da proteção às relações familiares e comunitárias. Reafirma-se, então, a proteção do Estado como focal, pontual e mínima e negam-se as concepções de proteção e universalização firmadas no âmbito jurídico.

Se as fundamentações sobre o risco reatualizam as intervenções focais junto a segmentos humanos, curiosamente, o discurso do “risco” também vem sendo utilizado por profissionais e militantes comprometidos com a garantia e defesa dos direitos. É necessário, portanto, explicitar os limites desses conceitos para superar práticas e comportamentos políticos que em última instância combatem as universalizações que buscam defender.

### **5. Limites e contradições dos conceitos de risco: reflexões sobre as repercussões**

Nenhum conceito é ingênuo. Estamos tratando de concepções teóricas com implicações sobre a orientação da intervenção pública nas dinâmicas e atores societários, pautados em premissas que se pretende defender. Para isso é necessário uma aproximação junto às origens e consequências da utilização desses conceitos.

O conceito de risco, utilizado inicialmente pela medicina, advém dos primeiros saberes da epidemiologia, que reconhecem desigualdades no adoecer do ser humano, associados à sua realidade social (AYRES, 2008), constituindo um importante elemento para a denúncia e a visibilidade do impacto das condições adversas no desenvolvimento da vida humana.

Como a epidemiologia constitui um saber eminentemente aplicado, há que se avaliar sua utilização, pois embora a Saúde Coletiva brasileira venha apresentando posições e proposições comprometidas com a emancipação humana nessa área (AYRES, 2008), o conceito de risco vem sendo apropriado dos mais diversos modos, muitos deles claramente conservadores e reacionários. A associação inicial entre o

possível e o provável passou a ser utilizada em oposição à fatalidade e ao destino, firmando uma perspectiva de domesticação do futuro (PEREIRA; SOUZA, 2006) e o desejo de ordenar uma sociedade cada vez mais complexa (HILLESHEIM; CRUZ, 2008).

Sabe-se que “[...] o tratamento da ciência com esta espécie de ‘ascese’ a leis *a priori*, universais e eternas a qual permitiria à humanidade antever e dominar seu mundo e seu destino encontra-se hoje já profundamente questionado [...]” (AYRES, 2008, p. 55) no âmbito das Ciências da Saúde, por exemplo. Entretanto, quando tratamos do âmbito de intervenção político-estatal, a situação é bastante diversa.

No campo das Ciências Sociais, o debate sobre a teoria do “risco social” tem seu início na segunda metade da década de oitenta do século passado, quando Ulrich Beck publica o livro *“Sociedade do risco”* (IAMAMOTO, 2010). A principal novidade incorporada pelo conceito é que a possibilidade de ocorrência de eventos futuros passa a ser pensada como passível de controle pelos indivíduos (BECK, 2011). Assim, resgata-se a responsabilidade individual presente na capacidade humana de fazer escolhas. Isto porque o risco é um elemento potencial visto como passível de efetivação somente a partir de uma ação humana deliberada. Portanto, da probabilidade de um evento até a sua efetivação, a principal determinante será o comportamento do indivíduo, que passa a ser o foco das atividades de prevenção. O risco é, portanto, individual e o sujeito responsável pelo dano decorrente de sua efetivação. Desse entendimento é que se pode efetivar o discurso (quer implícito, quer explícito), da responsabilização do indivíduo pela sua condição de vida.

Além da responsabilização do sujeito há uma clara desqualificação das instituições de proteção social, que são vistas como ineficientes nesse novo momento, quando a sociedade industrial é considerada ultrapassada.

Qualquer um que conceba a modernização como um processo de inovação autônoma deve contar até mesmo com a obsolescência da sociedade industrial. O outro lado desta obsolescência é a emergência *da sociedade de risco*. *Esse conceito designa uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial* (BECK, 1997, p. 15, grifos nossos).

Castel (1998; 2005) possui uma abordagem diferenciada sobre a questão do risco, partindo da observação de mudanças no mundo do trabalho fabril. O autor parte do reconhecimento da existência de um movimento de mundialização e descoletivização em curso na sociedade desde a década de 1970 que instituiu para os trabalhadores uma mobilidade generalizada. Essa mobilidade estaria associada à fragilidade dos vínculos sociais primários postos pela modernidade, que colocaria a população em um estado de risco social, definido como “[...] um evento que compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por si mesmo sua independência social” (CASTEL, 2005, p. 27). Assim, a insegurança quanto ao futuro passa a ser tratada não como um acidente, mas como uma característica da sociedade moderna.

O autor critica a noção clássica de risco inflacionado, uma vez que não se trata de eliminar a incerteza do futuro, mas desenvolver estratégias que possibilitem a sua redução (CASTEL, 2005). Portanto, a atualidade não apresentaria riscos novos, mas prejuízos ou danos (CASTEL, 2005), que demandariam para o seu enfrentamento a desconstrução do risco como um componente puramente individual reconhecendo que, para aqueles que não dispõem de outros recursos fora os oriundos de seu próprio trabalho “[...] as proteções são coletivas ou não existem” (CASTEL, 2005, p. 48). Por essa razão Castel (2005) critica o elemento de interiorização presente na reconfiguração dos sistemas de proteção social que combinam os chamados “mínimos sociais”, políticas de inserção, ajudas no emprego, assistência aos des-providos e luta contra a exclusão. Para o autor, essas reconfigurações acabam por introduzir uma flexibilidade no sistema de proteção social e uma individualização/particularização da especificidade dos problemas da população que desemboca em um contrato de inserção, onde a pessoa beneficiária é obrigada a assumir um compromisso de se engajar na realização de um projeto de superação de sua situação (CASTEL, 2005).

O autor afirma que a superação dessa lógica se daria com uma garantia da continuidade de direitos, mas também com uma reflexão sobre a consistência desses novos direitos, que, como tais, devem ser respeitados, sem onerar o indivíduo pela responsabilidade de sua independência (CASTEL, 2005). Nesta perspectiva, a proteção social firmar-se-ia não somente como uma concessão em favor dos mais necessitados, mas como uma condição básica para a garantia da interdependência e da coesão social em uma sociedade de semelhantes.

Apesar dos avanços dessa proposta em relação à de Beck (2011), Castel não problematiza a efetivação de suas estratégias de proteção a partir dos elementos excludentes, concentradores e segregadores específicos da sociedade capitalista. A análise do autor não aponta como imperativo a superação do atual modo de produção e nem considera seus limites como elementos que em última instância caracterizam uma sociedade supressora de direitos. Para Castel (2005) o mercado é apontado como um elemento de emancipação do homem das relações de dominação ou de paternalismo. Se o mercado se tornou móvel e o trabalho se tornou volátil, é necessário apenas a flexibilização do Estado Social – responsável por encontrar sua nova estruturação na sociedade atual – a fim de garantir a proteção dos indivíduos.

A crítica da tradição marxista a essa afirmativa parte do princípio que é inviável a radicalização dos direitos dentro da sociedade capitalista, dada a natureza de sua estrutura. Para essa corrente de pensamento, a teoria social-democrata, embora possua o mérito de retomar as questões de reprodução baseadas em projetos coletivos, propõe soluções que não contribuem para sua efetiva superação.

## **6. Reflexões sobre os limites dos conceitos de risco na construção dos direitos**

Nossa análise reforça que conceito de risco não pode ser identificado como elemento capaz de servir de fundamento ou base para a proteção social. Pelo contrário. A teoria do risco fundamenta discursos que embasam novas formas de gerir a (des)proteção social. Sua utilização ou é francamente contrária à emancipação



humana, responsabilizando o indivíduo pela condução de sua vida, ou desemboca em estratégias de proteção social que não constituem estratégia para a superação de uma sociedade desigual, fundamentada na exploração do homem pelo homem.

Tais conceitos desdobram-se fundamentalmente em políticas que culpabilizam o indivíduo por sua situação, a partir do entendimento neoliberal de que todo indivíduo é livre empreendedor e tem a responsabilidade de viver do seu trabalho, constituindo a assistência pública apenas um paliativo destinado àqueles que são incapazes de se manter de maneira autônoma.

Com base nesse entendimento, organismos multilaterais estimulam a aplicação de formas de proteção social pontuais, focais e fragmentadas, que responsabilizam o indivíduo por sua condição e ignoram os processos sociais que influem nas biografias individuais de cada um e privam o sujeito do direito à participação humana nos patamares civilizatórios alcançados pelo conjunto da sociedade.

A atribuição da situação do indivíduo na sociedade ao mérito e esforço pessoal possibilita uma “aberta e feroz culpabilização das pessoas que se encontram em precárias condições sociais e econômicas, pois, nessa vertente interpretativa, esta situação é vista como fruto de sua própria e única (ir)responsabilidade” (KOWARICK, 2003, p. 3), o que resulta em um entendimento de que as políticas públicas serviriam apenas para reproduzir e aumentar os vícios, a indolência e a “desestruturação” familiar. A consequência imediata dessa leitura é a conclusão de que as políticas de bem-estar criam “*welfare dependency*”, e não contribuem para uma mudança efetiva da condição dos sujeitos. (KOWARICK, 2003). O estímulo para que o sujeito busque as redes de proteção familiar e comunitária em detrimento da assistência pública é incompatível com o sentido forte de direito, vinculado à cidadania, e do reconhecimento da assistência como responsabilidade do Estado.

A insegurança social (ROSANVALLON, 1998), os riscos (BECK, 2011) e a meritocracia individual criam bases para a realização de trabalhos individualizantes e despolitizados, privilegiando o foco relacional e privado, em detrimento de uma abordagem que considere as questões fundantes da situação (SCHEINVAR, 2007).

A propensão dos profissionais da inserção até o presente foi geralmente de estabelecer a prioridade da *norma de interioridade*, isto é, tentar modificar o comportamento dos indivíduos em dificuldade, incitando-os a mudar suas representações e a reforçar suas motivações de ‘sair dela’, como se eles fossem os principais responsáveis pela situação em que se encontram. Mas para que o indivíduo possa realmente fazer projetos, assinar contratos confiáveis, ele deve poder apoiar-se numa base de recursos objetivos. Para poder projetar o futuro, é preciso dispor no presente de um mínimo de segurança. Por conseguinte, tratar sem ingenuidade uma pessoa em dificuldade, é querer colocar à sua disposição apoios que lhe faltam para comportar-se como um indivíduo de plenos direitos [...]. (CASTEL, 2005, p. 77-78, grifos nossos).

Se a proteção social ficar reduzida a um auxílio reservado aos mais necessitados, os limites são claros: além das solicitações para que o indivíduo cumpra um projeto de emancipação – ignorando as dificuldades e o irrealismo de apelar para recursos de indivíduos que estão carentes de recursos – a proteção social tenderá a ser focalizada em populações colocadas fora do regime comum.

A liberação do fundo público para o capital a partir da penalização da classe trabalhadora reitera um auxílio público eventual, pontual e descontinuado. Resgata-se aqui o princípio moral do liberalismo de que a assistência estimularia o ócio (BOSCHETTI, 2003) e que, por isso, o atendimento focado deveria atender populações fora do regime comum. Esse tipo de (des)proteção implica assumir privações e aflições para adquirir status de assistido, com consequente estigmatização deste grupo social.

A consequência dessa proposta de (des)proteção social é a associação da proteção às situações de privações, aflições (CASTEL, 2005) e não ao exercício do direito à participação na riqueza social e no status civilizatório da humanidade. Assumir uma proteção nesses moldes implica segregar pela ausência, rotular, estigmatizar e, sobretudo relegar o direito à condição de assistência aos incapazes e não à cidadania. A seletividade termina então por estigmatizar os pobres e imprimir à assistência um perfil culpabilizatório e moralizador, em detrimento do direito.

Os programas voltados para o risco constituem-se programas limitados, “curativos”, voltados para agir após a existência de condições degradantes e aviltantes (BOSCHETTI, 2003), que enfatizam a violação do direito e não o seu exercício. Reduzir a política pública à lógica do risco implica reduzir a pobreza à insuficiência de renda – sem considerar outros elementos necessários à totalidade da existência humana (PEREIRA, 2000) – e ainda relacionar o padrão de pobreza ao mínimo necessário à sobrevivência (BOSCHETTI, 2003), o que efetivamente cria limites à emancipação humana. Tal orientação não contribui para a redução das desigualdades. Pelo contrário, acaba favorecendo políticas que agem pontualmente sobre os efeitos dos problemas (BOSCHETTI, 2003) e ignoram o potencial de desenvolvimento humano intrínseco às ações públicas.

As leituras sobre o risco social apresentam como consequência desdobramentos sérios no que tange ao encolhimento das políticas de bem-estar social. O entendimento de que existe um grupo de “desajustados, inúteis, ociosos e preguiçosos” (KOWARICK, 2003), para os quais as políticas públicas só servirão para estimular a dependência e o parasitismo social, tem como resposta o encolhimento da proteção estatal e paralelo aumento dos gastos com sistemas penais (WACQUANT, 2007), contribuindo para uma política de exilamento e afastamento social dos pobres, em detrimento do atendimento de suas necessidades.

Reedita-se então a valorização das instituições penais e a segregação dos pobres, separando os pobres “merecedores” dos “não merecedores” (WACQUANT, 2007). Os “não merecedores” serão alvo, principalmente, de uma estratégia de penalização que “[...] serve aqui como uma *técnica para a invisibilização dos ‘problemas’ sociais* que o Estado [...] não pode ou não se preocupa mais em tratar de forma profunda” (WACQUANT, 2007, p. 21, grifos nossos).

O não reconhecimento da influência dos macroprocessos estruturais na vida cotidiana dos sujeitos permite que sejam ignorados e negados os direitos à apro-

priação da riqueza produzida por uma classe em uma relação de exploração. Culpar os indivíduos pelo não aproveitamento das ditas oportunidades oferecidas, ou pela incapacidade de responder aos danos,, reforça, em última instância, a responsabilidade individual do sujeito pelas condições adversas vividas por ele ou por sua família. A consequência política deste fato é “privatização da questão social”, a negação dos projetos coletivos de garantia do bem-estar humano (ALENCAR, 2004; PEREIRA, 2004) e a desmobilização desses grupos da luta contra a exploração e a desigualdade.

É necessário, portanto, descortinar os limites e os pressupostos fundantes dessas concepções e firmar as políticas públicas como um direito a ser reclamado coletivamente e a desvinculação da cidadania ao mercado, reconhecendo que a “[...] noção liberal de autonomia ou de liberdade é insustentável na prática, pois o indivíduo por si só jamais desenvolverá as suas potencialidades” (PEREIRA, 2007, p. 72) e que a caridade – que não pode ser exigida publicamente – implica o esvaziamento dos projetos coletivos de reversão da desigualdade e exploração do humano.

Políticas pautadas nos conceitos de risco permitem, no máximo, a instauração de ações pontuais, focalizadas e descontínuas, que, na prática, negam o direito ao desenvolvimento e ao respeito tratados nos documentos internacionais e nacionais. Esta apropriação teórica fundamenta uma ação social parcial, informal, assistencialista, fragmentada e descontínua, que estimula a simples reprodução biológica da vida humana. Mesmo nos casos em que o conceito de risco vislumbra a proteção social estatal fora dessas bases, o faz a partir da naturalização da sociedade capitalista, vislumbrando sua continuidade com adaptações em detrimento de sua superação.

Quando fundamentadas nesses preceitos, essas concepções vão orientar ações que não contribuem para a emancipação humana e nem para a superação de uma sociedade baseada na exploração do homem pelo homem.

Voltados, portanto, para a perspectiva do risco, as políticas sociais se limitam à reparação do déficit ou a sua prevenção e só reforçam, em última instância, as situações que afirmam querer evitar.

É preciso superar os conceitos de risco para o enfrentamento das questões relativas à proteção social e retomar a abordagem de políticas voltadas para as necessidades humanas e efetivadas em contextos de universalização. De modo geral, podemos afirmar que a utilização desses conceitos apresenta-se cercada de limites, pois, do ponto de vista teórico, possibilita a estigmatização dos setores mais pauperizados da classe trabalhadora, e desdobra-se no chamamento à tutela e negação da participação dessas pessoas na vida política e na riqueza pública. Do ponto de vista político tais conceitos desembocam na focalização das políticas sociais, tendendo a encobrir situações efetivas de violações dos direitos fundamentais e agir somente após a cristalização do dano, reforçando a ótica da intervenção pública seletiva. Uma opção política e teórica centrada no aspecto cultural e não nas condições estruturais não possibilita construir bases para enfrentar o âmago da questão ou construir bases para a reversão da banalização do humano, presentes nas sociedades marcadas pela experiência do capital fetiche (IAMAMOTO, 2008). Tais

conceitos negam o potencial intrínseco de desenvolvimento humano presente nas políticas sociais.

Os conceitos de risco contribuem para ocultar as dinâmicas de classe que produzem essas situações e firmam-se como impeditivos para reflexões mais amplas sobre suas necessidades, ampliação dos seus direitos e a universalização de políticas que possam garantir o seu pleno desenvolvimento.

### **Considerações finais**

O fetiche do capital conduz à banalização do humano e atesta radicalmente a alienação e a invisibilidade do trabalho social e dos sujeitos que o realizam (IAMAMOTO, 2008). A questão social expressa a subversão do humano, que se materializa na naturalização das desigualdades sociais e na submissão das necessidades humanas ao poder das coisas (IAMAMOTO, 2008).

Por isso, este estudo reforça a importância de ações públicas e universalizantes voltadas para o atendimento da população. É fundamental valorizar a construção de estratégias que potencializem o desenvolvimento familiar e individual em detrimento de ações que reforçam a condição de pobreza e precariedade, buscando, quando muito, a reversão de danos instalados.

Estratégias de reprodução social que resgatem o que Marx (2006) qualificou como barreiras morais (a satisfação das necessidades sociais, espirituais e culturais, cuja amplitude depende do nível alcançado pela civilização) constituem ações muito mais comprometidas com a defesa dos direitos das classes trabalhadoras que aquelas limitadas exclusivamente à satisfação das necessidades biológicas.

O atendimento das necessidades humanas (PEREIRA, 2007) deve refletir o conjunto das conquistas históricas e civilizatórias, fruto das lutas sociais, que se expressam em um determinado padrão de vida. Este é um horizonte fundamental para a superação do fetiche do capital, valorização do ser humano e construção de uma nova ordem societária, a serviço das necessidades humanas.

**Referências**

ALENCAR, M. M. T. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos de 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, M.A.; MATOS, M. C.; LEAL, M.C. (Orgs.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2004, p. 61-78.

AYRES, J. R. *Sobre o risco: para compreender a epidemiologia*. São Paulo: Hucitec, 2008.

BARBALET, J. M. *A cidadania*. Lisboa: Estampa, 1989.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS, A; BECK, U; LASH, E. (Orgs.) *Modernização reflexiva: política tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997, p. 11-72.

\_\_\_\_\_. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BORÓN, A. A sociedade civil após o dilúvio neoliberal. In: SADER, E; GENTILI, P. (Orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998, p. 63-118.

BOSCHETTI, I. *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2ª ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003, v. 1, 297p .

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

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

COUTO, B. R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FREIRE, S. M. O fetiche do enfrentamento da pobreza no Brasil: nem direitos nem humanos. In: FREIRE, Silene de Moraes. *Direitos humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2007, p.145-157.

HILLESHEIM, B; CRUZ, L. R. Risco, vulnerabilidade e infância: algumas aproximações. *Psicol. Soc.*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, ago. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-71822008000200006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822008000200006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 13 ago. 2009.

IAMAMOTO, M. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. 2ª ed. São Paulo, Cortez, 1983.

\_\_\_\_\_. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. O novo ecletismo na política social brasileira: entre o “risco social” e a luta por direitos. In: *XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*. Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

## REVISTA EM PAUTA

RISCO SOCIAL: TERMINOLOGIA ADEQUADA PARA A PROTEÇÃO - MARTINS, A. C. J

KOWARICK, L. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 13 ago. 2009.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. *O capital*. Crítica da economia política. Livro I, v. 1 e 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

NETTO, J. P. Transformações societárias e serviço social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. In: *Serviço Social e Sociedade* n. 50. São Paulo, Cortez, 1996, p. 87-132.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção internacional dos direitos da criança e do adolescente*. Nova York, 1989. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. *Pacto internacional dos direitos civis e políticos* (1966a). Disponível em <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo/copy\\_of\\_20020319150524/20030616104212/20030616113554/](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo/copy_of_20020319150524/20030616104212/20030616113554/)>. Acesso em: 09 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. *Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais* (1966b). Disponível em: <[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html)>. Acesso em: 09 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. *Declaração universal dos direitos do homem*. (1948). Disponível em <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)>. Acesso em: 09 abr. 2012.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M.A.; MATOS, M. C.; LEAL, M.C. (Orgs.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2004, p. 19-42.

\_\_\_\_\_. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, E. C.; SOUZA, M. R. Interface entre risco e população [Texto completo]. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. (Ed.) *XV Encontro de estudos populacionais*. Caxambu, MG: ABEP, 2006. [Textos completos de comunicações científicas. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_592.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_592.pdf)>. Acesso em 26 ago. 2009.

PISÓN, J. M. *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madri: Editora Tecnos, 1998.

ROSANVALLON, P. *A nova questão social: repensando o Estado providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

## REVISTA EM PAUTA

1 RISCO SOCIAL: TERMINOLOGIA ADEQUADA PARA A PROTEÇÃO - MARTINS, A. C. 1

SADER, E. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1998, p. 35-37.

SCHEINVAR, E. A produção da condição de risco como estratégia das políticas de proteção social. In: FREIRE, S. M. (Org.) *Direitos humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2007, p. 9-12.

SERNA, M. ¿Otra generación perdida? Democracias deficitarias, desigualdades persistentes y exclusión social en América Latina. In: FREIRE, S. M. (Org.) *Direitos humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2007, p. 20-32.

SOARES, L. T. Direitos humanos, políticas públicas e extensão universitária [Prefácio]. In: FREIRE, S. M. (Org.) *Direitos humanos: violência e pobreza na América Latina contemporânea*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2007, p. 9-12.

SOUZA, R. F. *Os direitos humanos na ordem do capital: elementos críticos ao debate contemporâneo no Brasil*. Rio de Janeiro. Dissertação. [Mestrado em Serviço Social] Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006, mimeo.

THERBON, G. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p. 39-59.

WACQUANT, L. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2007.

WOOD, E. M. *Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2006.

YAZBECK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 1996.

Recebido em 13 de julho de 2012.

Aceito para publicação em 21 de agosto de 2012.

Fotografia: Mariza Almeida

