

O marco conceitual da vulnerabilidade social

Simone Rocha da Rocha Pires Monteiro¹

Resumo: *O presente artigo tem por objetivo aprofundar o marco conceitual da vulnerabilidade social. Caracteriza-se pela busca da construção de um marco conceitual, compreendendo os seus fundamentos e determinantes. É produto do processo de análise do debate das políticas públicas e das orientações dos organismos internacionais na conformação destas. Neste sentido compreender os elementos constitutivos de tal referencial teórico possibilita contribuir com análises mais aprofundadas do alcance das políticas públicas, bem como identificar os seus limites e desafios na efetivação de direitos.*

Palavras-chave: *proteção social; vulnerabilidade social; assistência social; direito.*

Introdução

O presente trabalho constitui um esforço de aprofundar teoricamente o marco conceitual da vulnerabilidade social na medida em que este conceito tem sido difundido no campo das políticas sociais. Portanto, aprofundar a sua análise pressupõe desvelar quais os princípios sustentadores deste conceito e compreender para qual direção social que aponta, de transformação ou de manutenção da realidade, de superação ou de retrocesso.

Esse estudo traz uma incursão pela temática, que teve sua iniciação no doutorado, em meados dos anos 2000, cujo objeto era avaliar um programa social voltado para a juventude, onde esse conceito era recorrente. Atualmente foi resgatado e aprofundado, a partir de uma pesquisa que objetiva analisar o Serviço Social e o SUAS, buscando compreender quais as

¹ Assistente social, Mestre e Doutora pela PUCRS, Prof^a Adjunta na Escola de Serviço Social-UFF. E-mail: simonerocharocha@ig.com.br

demandas e respostas que a categoria vem dando frente ao processo de implantação/implementação deste novo paradigma de assistência social.

Esse debate se faz fundamental para que possamos analisar o processo de consolidação da proteção social no contexto brasileiro, pois os conceitos são estruturantes da política social, logo a ausência de uma análise aprofundada, ou seja, que busque os seus princípios fundantes, ou a sua incorporação de maneira imprecisa pode significar tanto uma perspectiva de transformação social, quanto de manutenção da ordem, ou seja, pode se dar numa perspectiva inovadora, efetivadora de direitos, como também numa lógica conservadora reatualizada, reforçando processos de subalternização e dependência.

1. Aprofundado o conceito de vulnerabilidade social

Construir um marco referencial da vulnerabilidade social constitui um grande desafio, uma vez que a temática é relativamente nova. Nesse sentido, buscou-se sistematizar as contribuições já existentes, a partir da revisão da bibliografia existente e problematizá-las no contexto das políticas públicas.

Para isso, compreender a vulnerabilidade social é pressuposto para avaliar o alcance das políticas sociais. Assim, definir vulnerabilidade social é mais do que um exercício intelectual, objetiva compreender os desafios e tensões que se colocam para as políticas sociais, no sentido de efetivar-se na perspectiva proativa, preventiva e protetiva.

Ao se aprofundar propriamente o marco conceitual da vulnerabilidade social, faz-se necessário tecer algumas contribuições sobre a noção de risco social, que, ainda que tênue, apresenta diferenças substanciais.

A compreensão de situação de risco foca-se no indivíduo, portanto, é revestida de caráter subjetivo, o que acaba por naturalizá-la ou legitimá-la (HÜNING, 2003). Outro aspecto

intimamente ligado à noção de risco é a perspectiva da probabilidade, da previsão (BERNSTEIN,1997).

O tema da vulnerabilidade social não é novo, uma vez que essa terminologia vem sendo usualmente aplicada por cientistas sociais² de diferentes disciplinas há bastante tempo. O tema caracteriza-se por um complexo campo conceitual, constituído por diferentes concepções e dimensões que podem voltar-se para o enfoque econômico, ambiental, de saúde, de direitos, entre tantos outros. Ainda que essa temática venha sendo trabalhada ao longo de anos, cabe salientar que ela consiste em um conceito em construção, tendo em vista sua magnitude e complexidade.

A emergência da temática da vulnerabilidade social se dá nos anos 90, a partir do esgotamento da matriz analítica da pobreza, que se reduzia a questões econômicas. Essa tendência vem sendo difundida, sobretudo por organismos internacionais, entre estes destacam-se Organização das Nações Unidas-ONU, Banco Mundial e CEPAL. Portanto essas ideias vem sendo difundidas como pressupostos orientadores para a consolidação de políticas sociais.

A temática estava mais voltada para o sentido de conhecer os setores mais desprovidos da sociedade (uma vez que se utilizava de indicadores de acesso ou de carências de satisfação das necessidades básicas) do que para compreender os determinantes do processo de empobrecimento. Com isso, foram delineados os grupos de risco na sociedade, com uma visão focalizada do indivíduo e não no contexto social que produziu a vulnerabilidade.

Os primeiros estudos acerca do tema deram-se por meio da contribuição de Glewwe e Hall, que se restringiam à compreensão da vulnerabilidade a partir do viés econômico. Voltaram-se à capacidade de mobilidade social, uma vez que o

² Entre esses, podemos destacar: Moser (1996, 1997 e 1998). Kaztman (1999), Vignoli (2000a; 2000b; 2001). Busso (2001), Villa (2001), Abramovay (et alii; 2002).

fator econômico influencia na redução de oportunidades, interferindo diretamente nas possibilidades de acesso a bens e serviços.

Na América Latina, foi realizado por Mozer³, a partir da concepção *asset/vulnerability framework*, um significativo avanço no tema ao apontar que os riscos de mobilidade social descendentes não se apresentavam apenas para a população pobre, mas para a sociedade em geral, uma vez que a desproteção e a insegurança transcendem a capacidade de satisfação das necessidades básicas. Outro avanço importante nesse estudo é que ele considera ativos⁴ individuais como condicionantes do grau de vulnerabilidade, logo, compreende a vulnerabilidade de uma forma mais ampla.

A noção de vulnerabilidade social foi trazida para o campo da saúde, principalmente, no que se refere à infecção por HIV (MANN, TARANTOLA e NETTER, 1993; AYRES, 1996; AYRES, CALAZANS e FRANÇA JUNIOR, 1998), numa superação da noção de risco social como forma de ampliar a compreensão da suscetibilidade aos agravos de saúde. Essa contribuição se dá na medida em que passa a deslocar o foco do individual, considerando os aspectos do contexto social.

Assim, a vulnerabilidade social passa a ser entendida a partir de múltiplos condicionantes. Nesse sentido, “a vulnerabilidade não é uma essência ou algo inerente a algumas pessoas e a alguns grupos, mas diz respeito a determinadas condições e circunstâncias que podem ser minimizadas ou revertidas” (PAULILO; JEOLÁS, 1999, p.1).

A vulnerabilidade passa a ser compreendida a partir da exposição a riscos de diferentes naturezas, sejam eles econômicos, culturais ou sociais, que colocam diferentes desafios para seu enfrentamento (VIGNOLI, 2001; CAMARANO; et al., 2004). Logo, a ideia corresponde a uma predisposição. Portanto,

³ Carolina Mozer juntamente com um grupo do Banco Mundial, por meio de pesquisa de estratégias de redução da pobreza urbana (1998).

⁴ Recursos e capacidades.

pressupõe a eliminação do risco e substituir a vulnerabilidade, por força ou por resistência.

Outro aspecto importante na concepção de vulnerabilidade social é que ela se constitui como um produto negativo da relação entre recursos simbólicos e materiais, de indivíduos ou grupos, e o acesso a oportunidades. A partir dessa definição, a compreensão de vulnerabilidade social requer uma articulação de pressupostos objetivos e subjetivos como condicionantes (VIGNOLLI, 2001; FIGUEIRA, 2001; ABRAMOWAY, 2002).

A vulnerabilidade é entendida como o desajuste entre ativos e a estrutura de oportunidades, provenientes da capacidade dos atores sociais de aproveitar oportunidades em outros âmbitos socioeconômicos e melhor sua situação, impedindo a deterioração em três principais campos: os recursos pessoais, os recursos de direitos e os recursos em relações sociais (KATZMAN, 1999).

Aponta-se aqui para dois pressupostos que devem ser percebidos de maneira complementar e orgânica para a compreensão de vulnerabilidade social. O primeiro pressuposto deve ser percebido como risco de ser ferido ou prejudicado frente à mudança ou permanência de situações indesejáveis, como embates adversos de origem externa. O segundo refere-se à capacidade de respostas que os grupos sociais têm às mudanças e aos desafios que o meio natural e social impõe (expressos nos indivíduos como sensações de indefesa, medo e insegurança frente aos riscos de se viver em sociedade) (BUSSO, 2001).

Essa relação não se dá de forma linear, conforme aponta Cruz (2006, p.107), “faz referência a um processo em vez de um estado”. Nesse sentido, sobrepõe-se também à própria noção de pobreza, uma vez que a incorpora.

A partir dos estudos percebe-se que são considerados múltiplos os condicionantes da vulnerabilidade social, constituindo um conjunto complexo e multifacetado de fatores

emergentes do contexto, devido à ausência ou precarização de recursos materiais capazes de garantir a sobrevivência (variáveis de exclusão social que impedem que grande parte da população satisfaça suas necessidades). Isso implica a aquisição de recursos simbólicos e materiais capazes de contribuir para o acesso a bens e serviços e de alguma mobilidade social.

Nesse sentido, a vulnerabilidade social se constitui como construção social, enquanto produto das transformações societárias, assumindo diferentes formas de acordo com os condicionantes históricos. Essas transformações acabam por desencadear fundamentais mudanças na esfera da vida privada, acentuando fragilidades e contradições.

Diante desses pressupostos, a compreensão de vulnerabilidade deve ser compreendida a partir da relação dialética entre externo e interno. O externo refere-se ao contexto de referência, já o interno pauta-se em características básicas de indivíduos, grupos, lugares ou comunidades. Esses recursos internos são constituídos a partir do que o autor define como “ativos”. Essa estrutura de possibilidade de enfrentamento é que irá determinar maior ou menor desvantagem ou debilidade no processo de mobilidade social (KASTSMEN, 1999; FIGUEIRA, 2001).

Os ativos podem ser compreendidos como um conjunto articulado de condições que irão implicar a qualidade, quantidade e diversidade dos recursos internos, os quais devem ser avaliados a partir de quatro aspectos: físico, financeiro, humano e social.

Os ativos físicos caracterizam-se pelo meio de vida (como moradia e acesso a bens duráveis) e meios de produção da vida material. Os ativos financeiros constituem os diferentes instrumentos financeiros formais e informais, de acesso a crédito, poupança, cartão de crédito, caderneta, etc. Os ativos humanos, ou capital humano, são definidos pelos recursos que dispõem os lugares em termos de qualidade e quantidade de força de trabalho, bem como investimentos em educação e saúde para seus membros. Os ativos sociais são definidos por meio do

atributo coletivo pautado em relações de confiança e reciprocidade, que se manifestam em redes interpessoais.

A vulnerabilidade social, assim compreendida, pressupõe um conjunto de características, de recursos materiais ou simbólicos e de habilidades inerentes a indivíduos ou grupos, que podem ser insuficientes ou inadequados para o aproveitamento das oportunidades disponíveis na sociedade. Assim, essa relação irá determinar maior ou menor grau de deterioração de qualidade vida dos sujeitos.

Dessa forma, a diminuição dos níveis de vulnerabilidade social pode se dar a partir do fortalecimento dos sujeitos para que possam acessar bens e serviços, ampliando seu universo material e simbólico, além de suas condições de mobilidade social. Para isso, as políticas públicas constituem-se de fundamental importância.

Dessa forma, a política de assistência social, enquanto política pública de proteção social (no campo da seguridade social, articula as demais políticas), caracteriza-se como um dos instrumentos de garantia de direitos, condições dignas de vida, emancipação e autonomia.

Abramovay apud Guareschi (2007) define situações de vulnerabilidade social aquelas nas quais determinados grupos, famílias e indivíduos encontram-se incapacitados para lidar com as circunstâncias do cotidiano da vida em sociedade e de se movimentarem na estrutura social. Essas situações não se restringem aos determinantes econômicos, pois perpassam também as organizações simbólicas de raça, orientação sexual, gênero, etnia.

Embora esse conceito de vulnerabilidade envolva uma miríade de situações e sentidos para diferentes grupos, indivíduos, famílias e comunidades, não deve ser confundido com a ideia de exclusão social, amplamente difundido pelas diretrizes de organismos internacionais em relação a programas e projetos de combate à pobreza nos países periféricos.

A partir dos estudos de dos diferentes autores percebe-se que embora as diferentes concepções atribuídas à

vulnerabilidade, uma característica é unânime, a perspectiva conjuntural. Ou seja, tanto a ideia atrelada à noção de risco, quando a ideia de adjetivação dos sujeitos pressupões a perspectiva de transitoriedade. Logo toda perspectiva de enfrentamento se dá nessa lógica, portanto não propõe nenhuma superação ou enfrentamento dos condicionantes estruturais.

Considerações Finais

Esse estudo foi motivado pela imprecisão do conceito de vulnerabilidade que é recorrentemente utilizado na contemporaneidade como elemento de enfrentamento das políticas sociais. A utilização deste conceito se dá a partir dos anos noventa, difundido no debate das políticas públicas inicialmente a partir da epidemia de AIDS, como elemento fundamental para compreender a realidade e propor formas de enfrentamento.

Em nossa incursão teórica, na busca dos elementos fundamentais deste marco conceitual vimos que esse conceito é gestado nos organismos internacionais como alternativa ao conceito de exclusão social. Neste sentido tem sido amplamente difundindo como orientação para intervenção dos Estados na consolidação de políticas públicas.

Esse discurso vem sendo disseminado, respaldado na teoria do capital humano, orientando a lógica dos ajustes necessária no campo da proteção social, sobretudo enquanto receituário aos países periféricos em desenvolvimento, na organização das políticas sociais.

Ao realizarmos uma primeira aproximação com o tema, percebemos diversas interpretações, que se apresentem de forma difusa e imprecisa. Um outro aspecto a ser salientado nesta análise é que o conceito embora recorrente, é travestido de inúmeras interpretações, que apresentam contradições e até antagonismos bastante significativos.

A primeira concepção refere-se ao caráter adjetivo da vulnerabilidade, portanto se atribui a vulnerabilidade a alguém, logo ao invés de se analisar a vulnerabilidade passa-se a olhar para o sujeito vulnerável. Neste sentido se dá numa lógica de submissão do sujeito à essa condição, podendo assumir o caráter pejorativo e reducionista, portanto o enfrentamento pode se dar numa perspectiva de culpabilização, numa perspectiva estigmatizante.

Uma outra concepção está sustentada na ideia de risco e de potencialidade, através do desenvolvimento de capacidades deste sujeito. Embora a essa concepção se dê numa perspectiva mais ampliada, na medida em que considera elementos da realidade social como condicionantes do processo também sustenta-se numa perspectiva relacional e conjuntural.

Portanto, a concepção de vulnerabilidade não considera o caráter estrutural da sociedade capitalista, não problematiza a superação das suas contradições, na medida em que não as considera como produto das desigualdades sociais. Logo, toda a possibilidade de enfrentamento se dá dentro desta lógica, sem confrontar seus condicionantes.

Embora aponte possibilidades de contribuir com o enfrentamento dos determinantes dos elementos que condicionam a vulnerabilidade, apontam para o fortalecimento das potencialidades, empoderamento dos sujeitos, desenvolvimento das capacidades, ou seja, numa lógica paliativa, atrelada aos sujeitos e não à estrutura social.

Aprofundar esse debate se faz fundamental para perceber a lógica que vem conduzindo a conformação das políticas sociais, sendo assim, a proteção social ao invés de assumir a universalidade de cobertura e um direito de cidadania, passa a se ocupar daquele segmento populacional vulnerável, conformando a política de forma focalizada em segmentos, portanto reatualizando o caráter seletista que historicamente caracterizou as políticas sociais sob novas bases conceituais.

Cabe salientar que esse panorama do marco conceitual da vulnerabilidade social, apresenta diferentes e contraditórias

matizes teóricas. Logo, podem servir de base para que distintos projetos societários e profissionais sejam colocados em prática.

Essa imprecisão, ou compreensão isolada da vulnerabilidade social, seja adjetivada ao sujeito, seja atrelada à perspectiva do risco, desconecta da análise das estruturas da sociedade capitalista podem conduzir à manutenção *status quo* da ordem capitalista. Ou seja, uma sociedade direcionada por uma lógica hegemônica de concentração e expansão de relações fetichizadas pelo domínio do mercado e do lucro, provendo apenas as condições para manter minimamente os indivíduos, contrária à democratização da riqueza socialmente construída pelo conjunto dos trabalhadores que tem ações de proteção social no campo paliativo e de reprodução das desigualdades sociais.

Portanto, pode-se imprimir a estes conceitos-base uma apreensão, de acordo com a compreensão (leitura) destes pelos múltiplos e heterogêneos atores sociais, implicando na direção social das mediações estabelecidas para sua materialização.

Neste sentido, os conceitos interpretados de diferentes maneiras possibilitam desdobramentos distintos na execução da política, o que pode comprometer a garantia de direitos.

Referências

BELLENZANI, Renata; MALFITANO, Ana Paula Serrata; VALLI, Cristiane Marangoni. **Da vulnerabilidade social à vulnerabilidade psíquica:** uma proposta de cuidado em saúde mental para adolescentes em situação de rua e exploração sexual. In: SIMPOSIO INTERNACIONAL DO ADOLESCENTE, 2., 2005, São Paulo. Disponível em:
<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000082005000200010&lng=en&nrm=abn>.
Acesso em: 21 Mar. 2011.

BUSSO, Gustavo. **Vulnerabilidad social:** nociones e implicancias de políticas para latinoamerica a inicios del siglo

xxi. Seminario Internacional: las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CELADE, 2001. Disponível

BUCHALLA, Cassia Maria; PAIVA, Vera. Da compreensão da vulnerabilidade social ao enfoque multidisciplinar. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 36, n. 4, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102002000500016&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 Mar 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0034-89102002000500016

CELADE. **Vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe**: área de población y desarrollo. LC/DEM/R.298, Santiago de Chile: CELADE, 1999.

DI GIOVANNI, G. **Sistemas de Proteção Social**. Disponível em: <http://geradigiovanni.blogspot.com/2008/08/sistema-de-proteo-social.html>. Acesso em 30/06/2010.

GUARESCHI, N.M.F. et al. Intervenção na condição de vulnerabilidade social: um estudo sobre a produção de sentidos com adolescentes do programa do trabalho educativo. In: **Estudos e pesquisas em Psicologia**. RJ, Ano 7, nº 1, 2007. Disponível em: <http://pepsic.bvs-psi.org.br/pdf/epp/v7n1/v7n1a03.pdf>. Acesso em: 25/06/2010.

KAZTMAN, R. **Seducidos y abandonados**: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la CEPAL, Santiago do Chile, n.75, p.171-189. dec. 2001.

_____ (Coord.). **Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay**. Uruguay: PNUD-Uruguay e CEPAL-Oficina de Montevideo, 1999b.

_____ et al. **Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay**. Santiago do Chile: OIT, 1999a. (Documento de Trabajo, 107)

_____. **Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social**. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000. (Borrador para discusión. 5 Taller regional, la medición de la pobreza, métodos e aplicaciones). www.eclac.cl/deype/noticias/proyectos.

PIZARRO, Roberto. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”. **Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos**, n. 6. CEPAL. Santiago de Chile.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha. **Possibilidades e limites no enfrentamento da vulnerabilidade social juvenil: a experiência do Programa Agente Jovem em Porto Alegre**. Porto Alegre: PUCRS, 2007.

Recebido em 30/05/2011 e
aceito em 22/06/2011

Title: *The conceptual framework of social vulnerability*

Abstract: *This article aims at expanding the conceptual framework of social vulnerability, attempting to comprise its reasons and determinants. The paper is the product of the analysis process of the debate about public policies and of the guidance of international organizations in shaping them. In this regard, understanding the building elements of this theoretical framework enables both the contribution of deeper analyses of how far public policies can reach, and the identification of their limitations and challenges in enforcing rights.*

Keywords: *social protection; social vulnerability; social work; law.*
