

VULNERABILIDADE, EMPODERAMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL. REFLEXÕES A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS LATINOAMERICANAS

Autoria: Carla Bronzo

Resumo

A adoção do enfoque da vulnerabilidade na forma de compreender a pobreza tem como consequência, no campo das estratégias de ação das políticas sociais, a perspectiva do empoderamento. O presente texto parte dessa premissa teórica e apresenta em linhas gerais a concepção de vulnerabilidade e riscos, relacionando esse enfoque ao exame de alguns programas de transferência condicionada de renda desenvolvidos no Brasil (Bolsa Família), México (Oportunidades) e Chile (Puente). O objetivo é apontar, a partir do exame de parte da literatura de avaliação disponível, os efeitos desse tipo de programa na criação de capacidades e autonomia de indivíduos e famílias. O objetivo final é buscar compreender, de forma exploratória e a partir de um survey da literatura disponível sobre o tema, se, e em que medida tais estratégias de intervenção são capazes de viabilizar processos de empoderamento e, portanto, para frear e reverter processos e condições de vulnerabilidade.

É consenso na literatura o reconhecimento de distintas concepções sobre a pobreza, identificando diferentes formas pelas quais esse fenômeno pode ser caracterizado e mensurado (Mideplan, 2002; Laderchi, Saith e Stewart, 2003). Não se trata, contudo, somente de uma disputa teórica ou metodológica, uma vez que diferentes enfoques e formas de mensuração que lhes são correspondentes conduzem à seleção de grupos distintos de beneficiários, o que impacta fortemente não apenas no processo de focalização mas também na proposição de alternativas de solução. A idéia básica é que diferentes concepções levam a diferentes formas de mensuração e também, ao mesmo tempo, a diferentes respostas quanto às políticas e estratégias de intervenção. A partir do exame do enfoque da vulnerabilidade, analisa-se a perspectiva do empoderamento e, em um terceiro momento, são considerados três programas de transferência condicionada de renda e identificados seus efeitos, no que se refere aos aspectos de natureza menos tangível.

A concepção da vulnerabilidade permite a construção de estratégias de enfrentamento mais aderentes às diferentes situações e, portanto, mais adequadas para enfrentar a pobreza, principalmente a pobreza crônica, intensa na multiplicidade de privações e extensa no tempo. A sugestão é que o enfoque da vulnerabilidade e riscos agrega as dimensões centrais dos outros enfoques (monetário, necessidades básicas, capacidades, exclusão) e permite avançar na proposição de estratégias mais estruturadas de intervenção. As estratégias inspiradas pela concepção de vulnerabilidade, além de incidirem sobre dimensões bastante objetivas como nível de renda e acesso a serviços, podem atuar também sobre dimensões menos tangíveis da pobreza, relacionadas a valores, atitudes, identidades, aspectos relativos às relações sociais, familiares e comunitárias. Essa última dimensão constitui o foco do presente artigo.

1. Vulnerabilidade e riscos: definições básicas

Essa seção diz respeito à concepção de vulnerabilidade e ao que ela avança em relação a concepções mais estabelecidas acerca da pobreza. Grande parte da literatura sobre o tema da pobreza a considera um fenômeno capaz de ser plenamente caracterizado pela condição

econômica, sobretudo, do indivíduo, sendo pobres aqueles que se situam abaixo de um nível de renda previamente definido (Mideplan, 2001). Outras abordagens consideram o acesso a bens e serviços como determinante para caracterizar a pobreza e, nesse caso, são focalizadas as condições de moradia e infra-estrutura urbana e também condições de escolaridade e saúde, consideradas centrais para configurar situações de pobreza. As capacidades, entretanto, apontam mais outra ordem de questões, usadas para identificar uma potencialidade, capacidade para ser e fazer coisas que cada um julga válidas de serem vividas. É um vir a ser, uma qualidade ou condição que permite aos indivíduos viverem a vida que julgam válida de ser vivida. A concepção de capacidades diz respeito a dignidade, auto estima, auto respeito, calcada na valorização do homem e na sua vocação para a liberdade. A perspectiva inaugurada por Amartya Sen (2000) no campo da discussão sobre o desenvolvimento insere uma cunha no debate sobre pobreza e destituição que permite o encontro de abordagens de corte mais econômico e aquelas de orientação mais especificamente sociológicas. O que essas concepções têm em comum é a ampliação do olhar, considerando a destituição para além de um estado de privação de recursos monetários. Dentre tais abordagens ampliadas sobre pobreza, o enfoque da vulnerabilidade apresenta vantagens pela sua amplitude e também pelas possibilidades de mensuração.

“La noción de vulnerabilidad tiene como potencialidad contribuir a identificar individuos, hogares y comunidades que por su menor dotación de activos y diversificación de estrategias están expuestos a mayores niveles de riesgo por alteraciones significativas en los planos sociales, políticos y económicos que afectan sus condiciones de vida. Planteada de este modo, la noción de vulnerabilidad excede, a la vez que incluye, la dimensión de ingresos que tradicionalmente se ha medido la noción de pobreza” (Busso, 2001, p.23).

Na abordagem da vulnerabilidade, essa perspectiva que considera a pobreza para além da renda é estruturante e as dimensões mais e menos tangíveis da pobreza encontram nesse enfoque seu lugar.

Para além da multidimensionalidade do enfoque da vulnerabilidade, o que nos importa ressaltar é que tais abordagens mais amplas incorporam elementos específicos como valores, percepções, representações e comportamentos na abordagem sobre pobreza, enfatizando uma outra ordem de questões, para além da observação de aspectos materiais. Como afirma Raczynski,

“..., para avanzar en la superación de la pobreza es necesario comprender que la pobreza y el desarrollo tienen que ver con condiciones esenciales (intangibles, es decir marcada en actitudes, esquemas mentales, confianza en sí mismo y frente a otras personas y grupos) como con condiciones necesarias pero no suficientes (nivel de ingresos, empleo, necesidades básicas, aspectos materiales). Ambas dimensiones están en una relación de interdependencia y deben girar juntas en forma coordinada hacia la misma dirección. Cuando las condiciones esenciales no están dadas, es indispensable que las políticas y programas presten atención a ellas, activándolas. Esto implica trabajar con las personas y los sus condiciones esenciales (Raczynski, 2002. p. 9).

“A su vez, se sostiene que para superar la pobreza de modo sustentable es indispensable reconocer las capacidades, habilidades y los recursos materiales y no materiales que las personas, hogares,

grupos y comunidades pobres pueden movilizar para salir de su situación” (Raczynski, 2002, p.19)

Esse aspecto é largamente enfatizado em importante parte da literatura sobre pobreza (Moser, 1996; Burchardt, Le Grand, Piachaud, 2002; De Haan, 2004): as famílias pobres e vulneráveis apresentam ainda, para além de uma multiplicidade de privações de caráter mais objetivo (renda, ativos materiais, acesso a serviços etc), algumas condições ou aspectos psicosociais negativos, que dificultam o enfrentamento e a superação das condições de pobreza. Frequentemente as famílias nessas condições de intensa e extensa vulnerabilidade e pobreza desenvolvem atitudes e comportamentos de apatia, resignação, baixa auto-estima, baixo protagonismo e autonomia, desesperança, subordinação e dependência, que acabam por “aprisoanar” as famílias e indivíduos nas armadilhas da pobreza. Essas dimensões relacionais, consideradas como aspectos menos tangíveis da pobreza, remetem a questões de natureza psico-social, envolvem o tema das relações sociais e do empoderamento. Embora não explicitamente as dimensões psico-sociais, percebe-se, na concepção de Busso, uma entrada analisar outras dimensões da destituição que extrapolam a dimensão da renda:

“la vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta; como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar” (Busso, 2001, p. 8).

A relação entre vulnerabilidade e pobreza não é direta. Vulnerabilidade não se restringe à pobreza e nem todos os pobres são vulneráveis da mesma forma. Entretanto, não se pode desconsiderar que tais fenômenos estão interligados, uma vez que a vulnerabilidade é maior nas famílias pobres que possuem menor quantidade e diversidade de elementos para enfrentar os diversos riscos, ou seja, a exposição aos riscos e a capacidade de prevenção e resposta variam de acordo com a situação de pobreza ou não pobreza das famílias. Isso significa que os pobres são mais vulneráveis porque estão mais expostos a riscos e possuem menos ativos para administrá-los. Os mecanismos de auto-proteção que os pobres têm à disposição são caros e ineficientes, o que acaba por reduzir ou enfraquecer seu já frágil capital humano, podendo levar a uma pobreza crônica com efeitos negativos também no longo prazo, de natureza intergeracional (Sojo, 2003). Nesse sentido, ampliar as capacidades dos pobres para enfrentamento dos riscos pode ser uma importante medida para uma redução duradoura da pobreza (Holzmann e Jorgensen, 2000).

A concepção de vulnerabilidade remete a processos e trajetórias, focada nos recursos e estratégias que as famílias utilizam para lidar com os riscos a que estão sujeitas. Vulnerabilidade articula-se com a idéia de risco, sendo que na literatura esses termos frequentemente são abordados de forma conjunta (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001; Holzman, Jorgesen, 2000). Por riscos entende-se uma variedade de situações, que englobam riscos naturais, riscos de saúde, riscos ligados ao ciclo de vida, riscos sociais, riscos ambientais, riscos políticos, tal como sistematizado pela unidade de proteção social do Banco Mundial. Os indivíduos e famílias se posicionam diferentemente quanto à capacidade de resposta aos riscos e às mudanças do entorno (Holzman, Jorgesen, 2000). As respostas aos riscos podem ser, basicamente, de dois tipos, relativas a estratégias desenvolvidas *antes* da ocorrência do evento de risco ou *após* sua existência. No primeiro caso, as ações podem se dar ou na perspectiva da prevenção ou da redução dos riscos (mitigação). No segundo caso,

uma vez que os eventos tenham ocorrido, o objetivo é enfrentar os riscos e nesse caso tem-se estratégias de superação, sendo as iniciativas desenhadas para aliviar os efeitos dos riscos (Mideplan, 2002, p. 36; Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001, p. 3; Sojo, 2003, p. 137; Holzman, Jorgesen, 2000, pp. 16, 17).

Vulnerabilidade relaciona-se com a exposição ao risco, por um lado, e com a capacidade de resposta, material e simbólica, que indivíduos e famílias conseguem fornecer para fazer frente ao risco ou ao choque (que significa a materialização do risco). As políticas e programas públicos aparecem como elementos que podem fortalecer a capacidade de resposta e reduzir a vulnerabilidade das famílias e de seus membros.

No campo da proteção social, o foco orientado pela abordagem da vulnerabilidade e riscos examina as estratégias utilizadas pelas famílias que permitem a elas escapar ou não dessa condição. A vulnerabilidade apresenta gradações, sendo que indivíduos e grupos se posicionam diferentemente quanto à capacidade de resposta aos riscos e às mudanças do entorno (Sojo, 2003, p. 134).

Na perspectiva de superação da pobreza, a noção de manejo de riscos envolve três componentes centrais: a noção de ativos, as estratégias de uso dos ativos, e o conjunto de oportunidades que o Estado, a sociedade e o mercado oferecem a indivíduos e comunidades (Mideplan, 2002, p. 32). Algumas abordagens consideram como ativos o capital natural, físico, humano, financeiro e social (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001; Murray, 2001), enquanto outras (Moser, 1998) consideram como ativos o trabalho, capital humano, moradia, incorporando aspectos como capital social e o papel das relações familiares.

Independente do conjunto de tipos de ativos considerados, importa enfatizar a interação entre eles e reconhecer os distintos resultados que tais interações produzem no curto, médio e longo prazo (Sojo, 2003, p. 123; Holzman, Jorgesen, 2000, p. 10). Diferentes estratégias ou respostas aos riscos mobilizam conjuntos de ativos diversos que podem produzir resultados distintos quanto à vulnerabilidade (Moser, 1998). A presença de ativos, entendidos também como recursos, é estruturante do enfoque, bem como a centralidade das relações sociais e institucionais que constroem o modo de vida de domicílios e comunidades (Murray, 2001, pp. 5 a 7).

A vantagem do enfoque da vulnerabilidade é o caráter integral do modelo: vulnerabilidade é determinada pela estrutura de oportunidades, por um lado - termo que identifica o conjunto de recursos, bens e serviços, programas, benefícios colocados à disposição de públicos com diferentes níveis e tipos de vulnerabilidade - e a dimensão psico-social, que se refere, basicamente, às ações (e não ações) das famílias para prevenir, mitigar ou enfrentar os riscos. De um lado, fatores exógenos às pessoas e famílias e de outro fatores endógenos a elas. Disso decorre que, para enfrentar de forma efetiva e sustentável as condições de vulnerabilidade, qualquer estratégia tem, necessariamente, que passar pela alteração positiva da estrutura de oportunidades e pelo fortalecimento dos ativos e da capacidade de respostas de indivíduos e famílias.

Tem-se aqui, de forma enfática, o argumento presente em grande parte da literatura sobre o tema da pobreza em uma perspectiva ampliada: as famílias pobres, principalmente os pobres crônicos apresentam, para além de uma multiplicidade de privações de caráter mais objetivo (renda, ativos materiais, acesso a serviços etc), algumas condições ou aspectos psico sociais negativos, que dificultam o enfrentamento e a superação de sua condição (Raczynski, 2002). Pesquisas têm mostrado que nas situações de pobreza crônica existem sentimentos de ausência de poder, desesperança, abandono (Cohen e Villatoro, 2007, p. 218), baixa auto-estima, baixo protagonismo e autonomia, subordinação e dependência, que acabam por “aprisoanar” as famílias e indivíduos nas armadilhas da pobreza. Essas dimensões relacionais,

consideradas como aspectos menos tangíveis da pobreza, remetem ao tema das relações sociais e do empoderamento. A vulnerabilidade, entretanto, não poderá ser superada somente a partir de processos e ações no plano dos indivíduos e famílias beneficiárias, contemplando mudanças centradas exclusivamente nos aspectos psico sociais ou responsabilizando exclusivamente os indivíduos e famílias por sua situação; mas também não poderá ser equacionada à revelia desses aspectos, sem considerar o papel que desempenham tais dimensões na reprodução das condições de vulnerabilidade.

2. O empoderamento como consequência do enfoque da vulnerabilidade

Ao considerar o duplo caráter da pobreza - como fenômeno que envolve dimensões objetivas de falta de recursos e também dimensões subjetivas relativas a valores, comportamento, autonomia -, tem-se como implicação que qualquer estratégia que busque a superação da pobreza passa necessariamente pelas pessoas (Raczynski, 2002), e que para desenvolver estratégias sustentáveis e efetivas é necessário alterar tais condições limitadoras, investir no empoderamento das pessoas, no desenvolvimento de sua autonomia, competências e capacidade de auto-desenvolvimento, visando a ampliação de sua capacidade de ação. Essa questão remete ao tema das relações sociais, redes de sociabilidade, normas, valores e comportamentos. Alterar o cenário de pobreza requer, além de uma estrutura de oportunidades adequada, atenção à qualidade dos laços sociais, às condutas e ações que grupos, indivíduos e famílias realizam para lidar com a situação e condição na qual se encontram.

Alterar condições de vulnerabilidade implica ampliar a base de ativos, fortalecer o repertório de respostas, expandir capacidades e fronteiras de pensamento e ação. Uma noção que permite expressar esse processo de fortalecimento de ativos é a noção de empoderamento. *Empowerment* envolve poder, implica alteração das relações de poder em favor daqueles que contavam com pouco poder para manejar suas vidas, no sentido de ter maior controle sobre elas (G. Sen, 1997, p. 2). Na tentativa de esclarecer o sentido do termo, alguns autores, como Gita Sen, afirmam que esse termo relaciona-se, por um lado, com maior controle externo sobre recursos, entendidos de forma ampla como recursos materiais, físicos, intelectuais, financeiros; e, por outro, como controle no âmbito das crenças, valores e atitudes, de forma relacionada com a capacidade de auto-expressão e auto-afirmação, processos sustentados pela autoconfiança e por mudanças no âmbito da subjetividade, que ocorrem no interior, digamos assim, de cada um. Os resultados das ações de empoderamento podem ser de diferentes tipos e magnitude, mas todos espelham uma mesma ordem de questões, relativas ao aumento do protagonismo, da autonomia, do senso de dignidade, do acréscimo de capacidades (Alsop, 2005; G.Sen, 1997).

Embora as pessoas empoderem a si mesmas, governos e outros atores desempenham um papel vital nesse processo, seja estabelecendo leis e regulamentos favoráveis ao empoderamento das pessoas (leis anti-discriminação, mudanças legais, facilitando acesso ao crédito etc.) ou alterando formas de provisão dos serviços públicos para torná-los mais flexíveis e porosos às demandas e necessidades dos indivíduos e grupos, atuando sobre a infra-estrutura social¹. Empoderamento, como processo e resultado das políticas de proteção social, pode ser uma categoria síntese para se referir à ampliação da capacidade de escolhas dos indivíduos, que ocorre quando se tem acesso a ativos – materiais, sociais, “ideais” - que, em interação sinérgica entre si, permitem a redução ou superação da vulnerabilidade. Ao considerar a perspectiva da vulnerabilidade e dos riscos tem-se uma conexão com a questão do empoderamento, entendido tanto como o processo quanto o resultado do fortalecimento da capacidade de resposta dos indivíduos e grupos, e da ampliação da capacidade destes fazerem escolhas efetivas e de transformarem escolhas em atos e resultados (Alsop, 2005). Considerar essa perspectiva implica mensurar tanto a dimensão dos ativos (nível dos indivíduos,

domicílios e comunidades) quanto as estruturas de oportunidades que permitem transformar a escolha em ações efetivas.

O empoderamento é algo que se processa no meio da relação entre usuários e agentes públicos, como produto emergente das relações que se estabelecem entre as famílias, os agentes, as redes de políticas e redes sociais. É importante considerar os programas e serviços sociais como sistema de relações que inclui usuários, prestadores de serviços, autoridades e gestores públicos, dentre uma multiplicidade de atores que estabelecem as condições específicas nas quais os programas e serviços se realizam (Chacin, 2000). A natureza das relações que se criam nesse sistema são condicionantes das trajetórias de inserção ou incorporação social e por isso é importante enfatizar que processos de empoderamento exigem uma estrutura de oportunidades que permita a efetivação das escolhas. Quer dizer, não adianta muito ampliar a capacidade das pessoas fazerem escolhas se não existem estruturas de oportunidades (entendidas como regras e instituições formais e informais) que tornem possível efetivar as escolhas, transformar agência (como capacidade de agir) em ação efetiva (resultados). Os exemplos são inúmeros, mas o que se quer enfatizar é que criação de autonomia nas famílias é algo que se processa a partir das relações que se estabelecem entre pessoas e instituições, a partir da interação de aspectos objetivos (acesso a bens e serviços, na quantidade e qualidade necessárias) e subjetivos (auto estima, protagonismo, capacidade de decisão e ação), e da complexa interação de fatores micro (relativos às histórias particulares e específicas das famílias e seus membros, contextuais e localizadas) e fatores macro (relativos aos sistemas e estruturas econômicas, sociais, políticas e institucionais mais gerais), sendo algo que pode ou não ocorrer, contingente, portanto, das interações e dos vínculos que se criam, principalmente, entre as famílias e os agentes públicos encarregados de seu atendimento.

Um aspecto importante a considerar é a interação entre os diferentes tipos de ativos e reconhecer os distintos resultados que tais interações produzem no curto, médio e longo prazo². No campo da proteção social, o foco orientado pela abordagem da vulnerabilidade e riscos está nas estratégias utilizadas pelas famílias que permitem escapar da pobreza e outras que a fazem perpetuar, o que remete à contribuição possível e necessária das políticas públicas no fortalecimento das capacidades de indivíduos, famílias e regiões para o enfrentamento e a superação da condição de vulnerabilidade. Esse ponto remete ao conjunto de efeitos diretos e indiretos de uma intervenção sobre as famílias, suas relações internas e suas relações com o entorno. Alterar condições de vulnerabilidade implica ampliar a base de ativos, fortalecer o repertório de respostas, expandir capacidades e fronteiras de pensamento e ação.

O ponto sustentado é que ao se partir de um enfoque da pobreza sob o prisma da vulnerabilidade, decorre daí a necessidade “lógica” de considerar a questão do empoderamento como fundamento de um modelo de ação ou como conteúdo central das políticas de proteção. Tem-se, assim, a necessidade de combinar – sob formas e com intensidade variadas – ações voltadas para um e outro campo de ações, ao mesmo tempo fortemente ancoradas nas necessidades materiais e demandas básicas e também voltadas para alterações nas dinâmicas psico-sociais, que se processam via interações e relações sociais, cujo peso significativo cabe às relações institucionais, estabelecidas com os agentes públicos e de proteção social. São nessas relações que frequentemente se reforçam atitudes psico-sociais negativas ou por onde podem ser definidos os rumos e o desenlace das intervenções realizadas junto às famílias

A concepção de empoderamento tem presente também a perspectiva de trajetória e processo, constituintes do enfoque da vulnerabilidade e relevantes para analisar tantos os caminhos que levam a uma situação de privação - considerando as estratégias de respostas de indivíduos e

famílias às mudanças nas estruturas de oportunidades e aos eventos de riscos – quanto as rotas que levam ao enfrentamento e superação da condição de destituição. As estratégias de resposta variam em função da base de ativos dos indivíduos ou famílias e da estrutura de oportunidades existentes em cada contexto.

Por esse termo – estrutura de oportunidades – se considera o conjunto de recursos, bens e serviços, programas, benefícios colocados à disposição de públicos com diferentes níveis e tipos de vulnerabilidade. Na definição de Kaztman, por estrutura de oportunidades entende-se “*probabilidades de acceso a bienes, servicios o actividades que inciden sobre el bienestar del hogar porque le facilitan el uso de recursos propios o le suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes*” (Kaztman, 2000, p.299).

3. Intervenções orientadas para o fortalecimento de ativos

As estratégias de superação da pobreza e o debate internacional sobre elas concentram-se nas políticas de transferência de renda, que são comuns no conjunto de ações de proteção social na Europa (Guibentif e Bouget, 1997) e América Latina (Villatoro, 2005). Dentre os programas inspirados por esses pressupostos na América Latina tem-se o Programa Oportunidades, do México, o Programa Puente, do Chile e o Programa Bolsa Família, no Brasil, dentre outros, orientados para populações de pobres e indigentes.

Programas de transferência de renda com condicionalidades, embora diversos quanto ao desenho e formas de gestão, partilham algumas características, elementos e pressupostos comuns e que podem ser aqui recuperados. Importa identificar como a dimensão do empoderamento se apresenta em cada um deles. A partir dos estudos de avaliação sobre tais programas, trata-se de identificar os resultados apontados por tais estudos, ressaltando os seus efeitos sobre aspectos relativos também à dimensões não materiais envolvidas nas condições de pobreza.

3.1 – O Puente

O Puente é voltado para o atendimento psico social de famílias, sendo o principal componente de uma estratégia de inclusão social, Chile Solidário, que constitui o sistema de proteção social para a população em condição de pobreza extrema, que teve início em 2002, como iniciativa do nível central voltada para a melhoria das condições de vida das famílias em extrema pobreza. O Sistema Chile Solidário tem como público o universo de 225 mil famílias mais pobres do país, sendo executado com a participação dos governos locais. A concepção do Chile Solidário enfatiza o reconhecimento das múltiplas causas associadas com a produção e reprodução da pobreza extrema e consideram que a superação exige mais do que a transferência de renda. Além da transferência de renda, cujo valor decresce à medida do tempo de permanência no programa, tem-se uma metodologia de acompanhamento às famílias, para fornecer-lhes apoio psico-social e facilitar o acesso à rede de serviços. O Puente faz exatamente isso: consiste na metodologia de intervenção – denominada “*estratégia de intervención integral*” sobre as famílias em extrema pobreza (Cohen e Gómez, 2005, p. 25).

Dessa forma, o Programa Puente é o componente do Sistema Chile Solidário e tem como objetivo fornecer apoio psico-social às famílias e viabilizar o acesso dessas famílias à rede de benefícios e serviços. As dificuldades de inserção dos mais pobres nas redes de serviços existentes são enfatizadas no diagnóstico e orientam as estratégias de intervenção. A desinformação, o isolamento e as características psico-sociais que marcam situações de extrema pobreza dificultariam o acesso aos bens, serviços e programas existentes e um dos pressupostos do Sistema Chile Solidário é atuar também sobre essa dimensão. O Puente é

orientado para ampliar as oportunidades e os recursos das famílias indigentes, na perspectiva de ampliação da autonomia das famílias e redução das vulnerabilidades e dos riscos.

Explicitamente o Puente incorpora o marco conceitual do manejo de risco, buscando com esse enfoque proteger a sobrevivência básica das pessoas e promover uma maior disposição para assumir riscos. Em seus próprios termos, o objetivo geral da estratégia de intervenção integral

“es mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan a estas familias recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional” (Fosis, 2002, p. 15).

O programa baseia-se em um contrato entre as famílias e o programa, definidos os compromissos mútuos por um prazo de 24 meses, no decorrer do qual as famílias são apoiadas para atender a 53 condições mínimas de qualidade de vida, agrupadas em sete dimensões (identificação, saúde, educação, dinâmica familiar, habitabilidade, trabalho e renda), denominadas de pilares do programa Puente. Para cada dimensão, foram fixadas condições mínimas a serem atendidas pelas famílias ao longo do programa. O Puente parte de um enfoque explícito do manejo de riscos e busca o empoderamento das pessoas, no sentido de propiciar a elas um maior controle sobre suas vidas, inclusive sobre suas emoções, comportamentos, aumentando as capacidades de respostas e fortalecendo a resiliência das famílias que vivem sob condições de pobreza extrema (Fosis, 2002, p. 16).

3.2. Oportunidades

O Programa Oportunidades (antigo PROGRESA-*Programa de Educacion, Salud e Alimentacion*), criado em 1997 pelo governo federal mexicano, tem como principal objetivo a redução da pobreza – principalmente a pobreza crônica – no país, partindo de uma concepção multidimensional deste fenômeno. É um programa focalizado na família e baseado no incremento do capital humano e na transferência condicionada de renda. Em sua nova versão, como Oportunidades, tem uma cobertura de 5 milhões de famílias, mais de 20 milhões de pessoas, sendo desenvolvido em áreas rurais e em bairros urbanos mais pobres do país. Seus componentes envolvem transferência de renda e um conjunto de ações complementares em educação, saúde e nutrição (González de la Rocha, 2005).

O programa se caracteriza pela transferência monetária às famílias designadas como “pobres” ou “extremamente pobres”, exigindo contrapartida nos âmbitos de saúde, nutrição e educação, visando não apenas atender as necessidades básicas de sobrevivência, mas também melhorar de forma contundente a situação de vida dos beneficiários evitando a sua dependência no longo prazo. Orientando-se a partir de uma perspectiva inclusiva, busca restituir os vínculos das famílias com as instituições sociais convencionais e eliminar as dinâmicas estruturais que reproduzem a exclusão social (Cohen, Franco e Villatoro, 2006).

Para ser selecionada, é necessário que a família tenha crianças de 8 a 18 anos e que estejam matriculadas em educação primária ou secundária, e/ou lactentes de 4 a 24 meses, crianças de 2 a 5 anos com desnutrição, mulheres grávidas ou amamentando.

Uma primeira etapa do processo de seleção dos beneficiários consiste na seleção geográfica das localidades, com preferência às localidades que apresentem maior concentração de famílias em situação de extrema pobreza. A segunda etapa considera os domicílios, seleção

que é realizada a partir de um meticuloso levantamento das condições sócio-demográficas das famílias que posteriormente são sintetizadas em um índice de pobreza extrema.

3.3 Bolsa Família

No Brasil, o Bolsa Família surge em 2003 a partir da unificação de programas de transferência de renda anteriores, configurando-se como um programa robusto de alocação diferencial de renda, pautado por condicionalidades e orientado para atender ao conjunto das 11,2 milhões de famílias em situação de pobreza e indigência, identificadas a partir dos dados da PNAD de 2001. A população atingida é de 48 milhões de pessoas, 26% da população estimativa pelo IBGE para 2006. É um programa federal executado com a participação dos municípios e que supõe o desenvolvimento de ações e programas complementares por parte do poder municipal (Cohn, 2004, p. 10). A busca pela integralidade e articulação das intervenções faz parte da estratégia do Bolsa Família: interromper o ciclo de reprodução da pobreza e fortalecer ativos - capital humano, sobretudo – e o acesso a direitos sociais básicos, como educação e saúde básica. A concepção é que ações preventivas de educação, saúde e de proteção de situações de risco têm impacto nas condições, não só presentes mas futuras, de vida das famílias.

A seleção das famílias é baseada no corte de renda, sendo elegíveis aquelas com renda de até R\$ 120,00 mensal percapita, e que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes ou mães amamentando. As famílias em pobreza extrema (com renda de até R\$ 60,00 mensais per capita), independente de sua composição familiar, são elegíveis. Os benefícios variam de acordo com o grau de pobreza e a composição familiar e são divididos em básico ou variável, de acordo com a renda familiar per capita.

O básico é pago às famílias em pobreza extrema e o variável é de acordo com a composição da família, sendo R\$18,00 pela presença de criança ou adolescente, até o limite de 3 valores variáveis para cada família. Dessa forma, para famílias em pobreza extrema (com renda até R\$ 60,00) os benefícios variam de R\$ 58,00 (que é o valor do benefício básico para família em extrema pobreza sem crianças ou adolescentes) a R\$112,00, para aquelas com 3 crianças e adolescentes, que recebem o valor básico mais três variáveis, no valor de R\$ 18,00 cada. Para as famílias pobres (com renda de 60,01 a 120,00) o valor do benefício varia de R\$18,00 (para uma criança ou adolescente) a R\$ 54,00 (no caso de três crianças, que seriam três variáveis).

4. Reflexões a partir das experiências

Estudos de avaliações sobre efeitos e impactos de programas de transferência condicionada de renda sustentam que o repasse de benefícios, ainda que de pequeno valor, ocupa um papel central na alteração das condições de vida das famílias atendidas, com efeitos no plano da educação, saúde, nutrição, habitação, dentre outros (Villatoro, 2005; Uthoff e Ruedi, 2005; Gonzáles de la Rocha, 2005; Cohen e Franco, 2006), com impactos sobre a pobreza e a desigualdade (Soares et ali, 2007). Outros estudos, de caráter qualitativo, apontam para os efeitos dos programas, que atuam como apoio ou suporte para o enfrentamento de situações de crise, como o desemprego, por exemplo. Outros ainda salientam os efeitos na dimensão da auto estima e no empoderamento das mulheres (Cohen, Franco e Villatoro, 2006, p. 127; Arriagada e Mathivet, 2007). O foco aqui consiste em identificar, selecionar e sistematizar aspectos que emergem das avaliações consultadas e que podem dizer algo sobre os efeitos das intervenções no âmbito da subjetividade, nos aspectos psico sociais e relacionais.

Tais programas partem de uma visão multicausal da pobreza e reconhecem o papel dos aspectos ou dimensões psico-sociais presentes. Focalizam de forma prioritária as famílias em situação de pobreza extrema ou indigência, e são sustentados por princípios e diretrizes semelhantes, centrados no aumento do capital humano e social (Arriagada e Mathivet, 2007). Além do fortalecimento do capital humano – materializado pelo acesso à educação, saúde e

nutrição - os programas têm efeitos sobre o capital social, que remete, segundo Arriagada e Mathivet (2007), ao foco nas potencialidades e nas qualidades dos pobres e, podemos acrescentar, aos aspectos das relações sociais, familiares e comunitárias.

No que se refere às relações familiares, é importante ressaltar que todos os três programas têm a família como base da intervenção e todos colocam grandes responsabilidades e expectativas nas mulheres, reforçadas em seu papel de mãe e cuidadora do lar. O Oportunidades não apresenta uma concepção de gênero pautada pela noção de igualdade de direitos, mas parte de uma concepção tradicional de família e do papel da mulher dentro dela, sendo esta entendida como principal, senão única, responsável pelo cuidado do lar e das crianças e pelo cumprimento das condicionalidades (Arriagada e Mathivet, 2007). Essas exigências implicam uma sobrecarga de trabalho para as mulheres e essa redução da família à mulher constitui um ponto nevrálgico de programas que têm as mulheres como receptoras dos benefícios, seja no caso do Oportunidades ou no do Bolsa Família (Arriagada e Mathivet, 2007; Suarez e Libardoni, 2007). As autoras reconhecem, contudo, que o Oportunidades (e outros programas do mesmo tipo) contribuem para o empoderamento das mulheres, ao possibilitar espaços e oportunidades de aprendizagem, fortalecimento de redes de amizade, de apoio mútuo, elementos para enriquecimento pessoal. Os programas, ao considerarem as mulheres as beneficiárias e responsáveis diretas pelo contrato ou co responsabilidade, podem reforçar, dentre as beneficiárias, a cultura da maternagem, sendo o cuidado com os filhos e com a casa uma tarefa precípua e quase exclusiva das mulheres, como pôde ser percebido nas avaliações realizadas junto aos beneficiários do Bolsa Família (Suarez e Libardoni, 2007).

Um outro aspecto relativo às dimensões familiares e relacionais remete ao papel da articulação comunitária no desenho e implementação dos programas. O Puente não tem como estratégia o desenvolvimento de atividades de caráter comunitário ou que enfatizem o relacionamento entre as famílias, mas se baseia fundamentalmente no trabalho dos apoios familiares, técnicos que são responsáveis pelo contrato com as famílias, pelo trabalho psico social que é desenvolvido e pela conexão das famílias com as redes de serviços (Arriagada e Mathivet, 2007). Quanto aos efeitos dos programas no que se refere ao capital social, os estudos (Arriagada e Mathivet, 2007) reconhecem que o programa Oportunidades, por conta de sua metodologia de trabalho, fortalece laços entre as famílias participantes do programa, ao propiciar o compartilhamento de experiências e informações entre as mulheres, principalmente. Entretanto, os resultados das avaliações sugerem não apenas a contribuição do programa para a criação de capital social, mas também, paradoxalmente, para sua destruição (Gonzales de la Rocha, 2005; Arriagada e Mathivet, 2007). O Puente, por sua vez, enfatiza as relações da família e a rede de serviços, fomentando um capital social de tipo diferente, denominado pelas autoras de capital social de escada, para distingui-lo do tipo capital social de ponte, característico do Oportunidades (Arriagada e Mathivet, 2007). No Bolsa Família, a dimensão comunitária e de cunho psico social depende da existência de programas complementares, desenvolvidos pelos governos subnacionais, sob a forma de serviços sócio-assistenciais. O Programa precisa desses serviços, mas não pode provê-los diretamente. A transferência de renda, por si só, não cria autonomia ou empoderamento. Para isso é necessário uma atuação mais estratégica, articulada e ousada, pautada por uma estrutura de oportunidades capaz de responder aos imperativos da inserção econômica e social de famílias vulneráveis, em iniciativas pautadas pela prevenção, mitigação e enfrentamento de riscos, fortalecendo a capacidade de resposta e, com isso, reduzindo vulnerabilidade das famílias e seus membros.

Um segundo ponto, menos focado nas dinâmicas familiares e comunitárias, remete ao tema do contrato entre poder público e famílias beneficiárias, sendo que, do lado do poder público, está o compromisso com os direitos de acesso à educação e saúde básica e, portanto, a

garantia de serviços com cobertura e qualidade; e do lado da família tem-se o compromisso com o cumprimento das condições estabelecidas para participação no programa. O ponto aqui refere-se, mais uma vez, à centralidade da ação do Estado para viabilizar de forma efetiva o alcance dos objetivos pretendidos nos programas, ao cumprir sua parte. A questão da responsabilização e do cumprimento de condicionalidades está presente nos três programas, sendo que o Punte e Oportunidades partilham explicitamente da idéia de co-responsabilidade para focalizar as condicionalidades estabelecidas. Esse termo remete ao papel de protagonista dos beneficiários, também responsáveis pelas soluções de seus problemas (Cohen e Villatoro, 2006). A perspectiva que orienta o Bolsa Família não compartilha da idéia de co-responsabilidade, sendo que a base das condicionalidades está na perspectiva dos direitos, principalmente nos direitos de acesso à educação, saúde e assistência social.

As avaliações mostram que a precariedade ou ausência de oferta impede o cumprimento de algumas das 53 condições mínimas (Cohen e Villatoro, 2006, p. 209), sendo este um elemento central dentro do *framework* aqui considerado. Isso significa o desafio, que não é específico do Chile, de garantir uma estrutura de oportunidades que permita o exercício da escolha, que remete à parte que cabe ao Estado nesse contrato. As condicionalidades são cruciais para os resultados dos programas, mas estas dependem de outros setores para que sejam efetivadas, o que remete à uma situação complexa, que exige esforços permanentes de negociação, articulação, coordenação e novas formas de gestão, além de novos valores e paradigmas no campo da proteção social.

Programas de transferência de renda com condicionalidades enfatizam ações de curto e de longo prazo, focadas na superação da miséria e no fortalecimento das capacidades humanas, buscando intervir, de alguma forma, nas causas da pobreza. Exigem, por sua natureza, articulação profunda entre os diversos setores das políticas, para viabilizar uma inserção efetiva das pessoas nos circuitos econômicos e sociais. Esse é o ponto a ser ressaltado aqui: programas de transferência de renda não podem ser vistos como a única estratégia para o enfrentamento da pobreza. Os programas aqui considerados podem ser um catalisador da integração e articulação dos programas e serviços para pobres e indigentes no Brasil, mas sua capacidade de reverter de forma sustentável essa condição é limitada. A efetividade e o impacto desse tipo de intervenção dependem fortemente da adesão dos demais setores (econômicos, educação, saúde, urbano, etc) e níveis de governo (municipal, estadual e federal). Dados o padrão histórico de descontinuidade e rupturas programáticas e administrativas no aparelho de Estado e o traço clientelista que ainda permanece na formulação e gestão de políticas sociais no país, estratégias de superação da pobreza dependem fortemente que se ultrapasse a visão negativa e a desconfiança da população sobre a ação do Estado no campo social.

Para reverter condições de vulnerabilidade, definida a partir dos eixos de inserção no trabalho e em redes de sociabilidade (Castel, 1998), tem-se a necessidade do suporte efetivo de um conjunto diverso de setores sociais, demandando uma estrutura de oportunidades adequada para responder às necessidades de indivíduos e famílias de tal forma que a autonomia possa ser, de fato, garantida. O incremento e a queda da renda, quando da entrada e da saída do programa, coloca um problema central das políticas sociais voltadas para redução da vulnerabilidade. Como é possível que domicílios vulneráveis possam prescindir dos apoios e benefícios, sem cair novamente nos riscos e incertezas da pobreza? Essa questão remete ao problema das “portas de saída”, que tem sustentado o debate e boa parte das críticas aos programas de transferência de renda, como é o caso do Bolsa Família, no Brasil.

Nos três programas o efetivo equacionamento da situação de pobreza acaba por exigir, pelo menos, o envolvimento e compromisso de outros setores do governo e também de outros setores para além do governo. Esse ponto não é trivial ou dispensável, devendo ser

considerado com toda relevância para se chegar a uma compreensão mais adequada das possibilidades e limites de programas de transferência de renda tais como os descritos aqui. A questão é que o enfrentamento da vulnerabilidade, para ser efetivo, requer que a pobreza se constitua como interesse público e generalizável (Lo Vuolo, 1999). O que se tem, no caso de interesses não generalizáveis, são discursos e ações estratégicas, pautadas em compromissos e negociações entre as partes interessadas; sempre confrontadas por relações de força e poder. O desafio é demonstrar que a inserção social não é uma questão que pode ser equacionada dentro desse paradigma, tratada como uma questão de repressão ou assistência, mas que exige colocar no centro o conteúdo distributivo do problema e envolver não políticas isoladas mas sim o conjunto do sistema de políticas públicas, outros atores e domínios para além do Estado (como o mercado e a sociedade civil) (Fanfani, 1991).

Disso decorre que as estratégias para enfrentamento da pobreza não podem ser vistas como objetos exclusivos das políticas de assistência ou ainda das políticas sociais, mas sim do conjunto das políticas públicas (Filgueira, 1999, p. 104). Programas de transferência condicionada de renda têm sido exitosos na redução da brecha da pobreza, mas são insuficientes para superá-la, se não vierem acompanhados de outras políticas de caráter estrutural. Um enfrentamento estratégico da pobreza consiste em focar a questão social que a pobreza manifesta. A ênfase na questão social não encontra respaldo em estratégias orientadas pela oferta, residuais e centradas na idéia de mínimos sociais. Alguns autores salientam que a lógica de mínimos se confronta com a perspectiva de direitos, que não permite gradações. Alcançando-se os mínimos são efetivados direitos? (Cohen e Villatoro, 2006). O alcance dos mínimos é certamente necessário, mas não suficiente para isso.

O empoderamento envolve acesso a recursos materiais e não materiais, alterações no âmbito externo e interno aos indivíduos e famílias. A renda constitui um ativo fundamental, mas as transferências de renda, embora necessárias, podem ser insuficientes para romper com situações de vulnerabilidades específicas. A questão do tempo de permanência nos programas é crucial nesse sentido, pois altera as percepções de futuro e incide diretamente na disposição para a mudança. O acesso a bens e serviços com cobertura e qualidade é parte do empoderamento e sua condição. O desenvolvimento de capacidades, outra dimensão do empoderamento, se expressa ainda no exercício da autonomia e da escolha. Para ser produzido, o empoderamento exige alterações em dois âmbitos: no âmbito micro, subjetivo, valorativo e atitudinal e no âmbito macro, das estruturas, processos e dinâmicas que remetem ao conjunto de oportunidades que podem atuar na prevenção, na mitigação e na superação da vulnerabilidade, através de políticas e ações, sobretudo governamentais.

As iniciativas aqui consideradas revelam-se limitadas, por elas mesmas, para prover empoderamento e autonomia, uma vez que essas condições exigem uma efetiva inserção econômica e social que não se processa exclusivamente via acesso a bens e serviços básicos ou pelo fortalecimento da capacidade de escolha. A autonomia só se processa, de fato, se existe uma estrutura de oportunidade adequada para responder às demandas por trabalho e renda, por educação e saúde de qualidade e universal, por proteção social. Os programas de transferência de renda com condicionalidades fazem parte da engrenagem necessária para fortalecer capacidade de resposta de indivíduos e famílias, mas não parecem ser suficientes para romper e alterar de forma substancial e sustentável as condições de intensa vulnerabilidade.

O presente trabalho se inspirou na relação entre o enfoque da vulnerabilidade e as estratégias de intervenção no campo da proteção social, identificando um campo de estudo relativo aos mecanismos de proteção necessários para prover ativos, aumentar capacidade de resposta e promover as condições adequadas da estrutura de oportunidades. Tais estruturas são centrais no enfoque da vulnerabilidade e riscos e situam o empoderamento como uma contingência,

que pode ou não ocorrer, como dependente das interações entre as famílias e as redes sociais e institucionais, como algo emergente das interações entre ativos e entre atores diversos, que depende da interação entre aspectos materiais e ideais.

A ruptura do isolamento social, o acesso à informação, o reconhecimento da identidade e o sentimento de pertencimento, aumento da auto estima e as alterações positivas nas dinâmicas familiares são aspectos centrais para o empoderamento, e as avaliações mostram que os programas de transferência de renda produzem efeitos nessas condições. Esse é o aspecto positivo. Mas um grão de sal é necessário para temperar essa afirmação, e ressaltar que tais alterações, sem mudanças substanciais nas formas de organização social e econômica, são insuficientes para o tamanho do desafio colocado para milhões de famílias em situação de pobreza e indigência e que dependem das transferências de renda para ter o que comer e sobreviver a cada dia. Responder a isso, embora faça diferença na vida das famílias, é pouco, muito pouco, diante do muito que podemos fazer, dada a riqueza produzida e o conhecimento existente.

Referências Bibliográficas

ALSOP, Ruth. *Empowerment: if it matters, how do we measure it?* Conference Paper. International Conference: The many dimensions of poverty. Brasil, 2005

ALWANG, Jeffrey; SIEGEL, Paul B.; JORGESSEN, Steen. Vulnerability: a view from different disciplines. Social Protection Discussion Paper Series n 0115, World Bank. June 2001

ARRIAGADA, I. e MATHIVET, C. (2007) Los programas de alívio a la pobreza Puente y Oportunidades. Uma mirada desde los actores. *Serie Políticas Sociales*, nº 134. Cepal, Chile.

BRONZO, C. (2005) *Programas de Proteção Social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais.

BUSSO, Gustavo – Vulnerabilidad social: nociones e implicâncias de políticas para Latinoamérica a inícios Del siglo XXI. Seminário Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social em América Latina y el Caribe” – Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL.

COHEN E. , FRANCO, R. (2006) Los programas de transferências con corresponsabilidad em América Latina: similitudes y diferencias In. Cohen E. e Franco, R. (coord.) *Transferências com coresponsabilidad. Uma mirada latinoamericana*. México, SEDESOL

COHEN, E. & GÓMEZ, A. (2005) “Reflexiones sobre las políticas de combate a la indigencia”. Artigo apresentado no seminário de FLACSO-Chile.

COHEN, E. e VILLATORO, P. (2006) “Chile: Puente-Chile Solidário”. In. Cohen E. e Franco, R. (coord.) *Transferências com coresponsabilidad. Uma mirada latinoamericana*. México, SEDESOL

COHEN, E., Franco R. e Villatoro, P. (2006) “México: el programa de desarrollo humano Oportunidades”. In. Cohen E. e Franco, R. (coord.) *Transferências com coresponsabilidad. Uma mirada latinoamericana*. México, SEDESOL

COHN, Amélia (2004) “Programas de Transferência de renda e a questão social no Brasil”. *Estudos e Pesquisa* nº 85. Instituto Nacional de Altos Estudos/INAE.

- FANFANI, E. (1991) “Pobreza y política social: mas alla del neoasistencialismo” In: Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Ruben; Fanfani, Emilio Tenti. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. CIEPP, Buenos Aires
- FILGUEIRA, Carlos H. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes In. Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001
- FILGUEIRA, Fernando (1999). “Tipos de welfare y reformas social en America Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” In: MELO, Marcus André (org) *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife, Editora Massangana.
- FOSCHIATTI, Ana Maria H. Vulnerabilidad Global y Pobreza. Consideraciones conceptuales. Universidad Nacional del Nordeste (Argentina)- 2006
- Fosis. (2002) “Programa Puente: entre la familia y sus derechos”. Chile.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M. (2005) “Familias y política social en México. El caso de oportunidades”. Reunión de expertos - Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. CEPAL.
- HOLZMANN, R. & JØRGENSEN, S. (2000) “Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá”. BIRD, Documento de Trabajo n 0006.
- KAZTMAN, Rubén. Notas sobre la medicion de la vulnerabilidad social – CEPAL,
- LADERCHI, C. R., SAITH, R. & STEWART, F. (2003) “Does it matter that we don’t agree on definition of poverty? A comparison of four approaches”. Working Paper 107. Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura; RODRIGUEZ, Corina (1999). *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Niño y Dávila Editores, Ciepp, Argentina.
- MIDEPLAN - Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social. Departamento de Evaluación Social (Chile). 2002. Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza.
- MOSER, C. (1998) “The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies”. *World Development* 26(2), p. 1–19.
- MOSER, C. Confronting crisis: a comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities. Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series n° 8, World Bank, Washington, DC. 1996
- MURRAY, Colin. (2001) “Livelihoods research: some conceptual and methodological issues” Background Paper 5. *Chronic Poverty Research Centre*. ISBN 1-904049-05-2.
- NOGUEIRA, Roberto Martinez. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Chile, CEPAL. Serie Políticas Sociales n 24, 1998.
- PIZARRO, Roberto. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Cepal – Série de estudios estadísticos y prospectivos. Santiago do Chile, febrero de 2001
- RACZYNSKI, Dagmar. “Equidad, inversion social y pobreza, innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales”. Documento preparado para el

Seminário Perspectivas Inovativas em Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN.CEPAL, 23-24 de mayo de 2002.

SEN, Amartya Desenvolvimento como Liberdade. Companhia das Letras, 2000

SEN, G. (1997) "Empowerment as an approach to poverty" Working Paper series number 97.07 (background paper to the human development report 1997) mimeo.

SOARES, Sergei; GUERREIRO, Rafael Osório; VERAS, Fábio Soares; MEDEIROS, Marcelo; ZEPEDA Eduardo (2007). Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade. IPEA, Texto para Discussão No 1293. Brasília.

SOJO, Ana, Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. Revista de la Cepal, 80, 2003

SUARÉZ, M. E LIBARDONI, M. (2007). "O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres" In. Vaitsman, J. e Paes-Sousa, R. (org.) (2007). *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Vol II. MDS. Brasília.

UTHOFF, A. & RUEDI, N. (2005) "Diferencias en la efectividad de la política social para atenuar la incidencia de la pobreza: Un análisis a partir de las encuestas de hogares". Reunión de expertos "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales". CEPAL.

VAITSMAN, J. e PAES-SOUSA, R. (org.) (2007). *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Vol II. MDS, Brasília.

VILLATORO, S. P. (2005) "Los programas de protección social asistencial en América Latina y sus impactos en las familias. algunas reflexiones". Reunión de expertos "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales". CEPAL.

¹ Termo utilizado por Richardson e Munford (2002) para se referir à idéia de comunidade, entendida a partir da interação entre a infra estrutura física existente em termos de serviços e programas e a organização social, dimensão que abarca as normas de controle social e associativismo.

² Um exemplo permite esclarecer o ponto: para os pobres, as estratégias que podem parecer como as mais adequadas no curto prazo implicam conseqüências e perturbações no médio e longo prazo, de magnitude bem maior do que os eventos que lhes deram origem. A venda de ativos (propriedades, bens), o "desinvestimento" em capital humano (como o abandono da escola) ou a redução da ingestão de calorias, constituem estratégias utilizadas pelos pobres para lidar com riscos imediatos, mas exigirão esforços maiores, no futuro, para que os efeitos produzidos sejam sanados (Sojo, 2003, p. 123; Holzman, Jorgesen, 2000, p. 10). Diferentes estratégias ou respostas aos riscos mobilizam diferentes conjuntos de ativos que podem produzir resultados diferentes quanto à vulnerabilidade, o que faz com que não haja sempre uma relação unívoca e unidirecional entre pobreza e vulnerabilidade. Por exemplo, embora algumas famílias possam se situar acima da linha da pobreza com o rendimento do trabalho de seus filhos, elas encontram-se em um nível maior de vulnerabilidade, comprometendo ativos e condições de vida presente e futura de suas crianças precocemente inseridas no trabalho. Algumas estratégias de curto prazo das quais as famílias lançam mão (trabalho infantil) podem danificar, a longo prazo, sua base de ativos. De forma semelhante, a erosão do ativo *relações familiares* pode ter implicações econômicas, na medida em que a saída de um dos cônjuges do espaço doméstico pode implicar na diminuição da renda familiar.