

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

AVANÇOS E DESAFIOS

2ª edição

FICHA TÉCNICA

Organizadores: Marco Aurélio Marques Ferreira, Magnus Luiz Emmendoerfer e Rodrigo Gava

Diagramação: Magnus Luiz Emmendoerfer e Ambrozina de Abreu Pereira Silva

Capa: Jalila Almeida de Oliveira

Acabamento: Magnus Luiz Emmendoerfer

© 2014. Todos os direitos reservados - Marco Aurélio Marques Ferreira, Magnus Luiz Emmendoerfer e Rodrigo Gava

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610). O conteúdo expresso em cada capítulo deste livro é de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Informações e Contato:

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA - UFV

Departamento de Administração e Contabilidade - DAD

Av. P.H. Rolfs, s/n, Campus Universitário - Centro

36571-000 - Viçosa, MG - Brasil

Telefones: (31) 3899-2886 / Fax: (31) 3899-2429

Homepages: www.dad.ufv.br / www.apgs.ufv.br / www.posadministracao.ufv.br

FICHA CATALOGRÁFICA

A238
2014

Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios /
Organizadores: Marco Aurélio Marques Ferreira, Magnus Luiz Emmendoerfer e
Rodrigo Gava – Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2014.

354p. : il. ; 23cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-66482-02-7 (e-book – 2ª edição)

ISBN 978-85-66482-00-3 (impresso – 1ª edição)

Administração pública. 2. Política pública – Aspectos Sociais. 3. Economia social. 4. Planejamento regional – Minas Gerais. 5. Desenvolvimento social. 6. Ensino Superior e Estado. I. Ferreira, Marco Aurélio Marques, 1976-. II. Emmendoerfer, Magnus Luiz, 1978-.. III. Gava, Rodrigo, 1970-.

Marco Aurélio Marques Ferreira

Magnus Luiz Emmendoerfer

Rodrigo Gava

(Organizadores)

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO SOCIAL E
ECONOMIA SOLIDÁRIA**

AVANÇOS E DESAFIOS

2ª edição

VIÇOSA – MG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES - UFV
2014

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA: O DESAFIO DE CONJUGAR PROTEÇÃO E PROMOÇÃO SOCIAL

Carla Bronzo

Uma questão central para as intervenções no campo das políticas de enfrentamento da pobreza refere-se à efetiva capacidade de promoção dos indivíduos e famílias, de forma a possibilitar uma ruptura mais sustentável com a situação de amplas e múltiplas vulnerabilidades.

A perspectiva da vulnerabilidade é necessária e, de certa forma, suficiente como enquadramento conceitual da pobreza, com implicações para produção (desenho e implementação) de políticas para seu equacionamento. Há intervenções públicas que podem prevenir, atenuar ou superar vulnerabilidades e certamente isso remete à contribuição possível e necessária das políticas públicas no fortalecimento das capacidades de indivíduos, famílias e regiões para o enfrentamento e a superação condição de pobreza. Dentre tais alternativas, situam-se as políticas de proteção social ligadas à garantia de renda e as relacionadas à economia solidária e formas de inclusão produtiva, ainda pouco sistematizadas e analisadas em sua eficácia como estratégia de redução de pobreza.

O artigo lança luz sobre esse campo de análise, trazendo algumas questões relativas à contribuição e os limites das ações do campo da assistência social para minimizar ou superar a pobreza e a necessária conexão com políticas públicas de outros setores governamentais e não governamentais que atuem estrategicamente para superação de privações e incapacidades humanas. Tais estratégias empoderadoras passam pela possibilidade de geração de renda e de criação de trabalho e produção, de uma inserção qualificada na estrutura produtiva e no compartilhamento mais justo da riqueza coletivamente gerada. A proteção social combina-se, pois, com promoção social, e essa junção exige novos conteúdos de políticas e também novas formas e processos de gestão. O artigo explora a relação entre vulnerabilidade e a proteção social, conferindo às políticas de geração de renda e de trabalho um papel central na promoção social, identificando algumas questões ainda pendentes. Os desafios para conformar uma arquitetura de proteção social necessária para responder aos altos índices e às várias dimensões de vulnerabilidade são muitos e não totalmente conhecidos.

1. DESIGUALDADE COMO LIMITE PARA SUPERAÇÃO DA POBREZA

Evidentemente, uma análise consistente das estratégias de enfrentamento da pobreza no âmbito das políticas públicas deveria considerar com centralidade as questões relativas às causas estruturais da pobreza e da desigualdade. Certamente trata-se de um tema bastante

denso, espinhoso, de difícil tratamento, cuja análise envolveria questões relativas aos processos econômicos, demográficos e urbanos. A literatura sobre o tema é ampla e já bastante consolidada e não se trata de reproduzir aqui o debate, o que coloca em segundo plano uma análise sobre as políticas de cunho macro que são necessárias para fazer frente ao problema da pobreza e da desigualdade, em uma perspectiva mais histórica e estrutural.

Na literatura sobre modelos de desenvolvimento, uma das respostas para a superação da pobreza é o crescimento econômico, entendido como a via mais direta para reduzir a pobreza. A concepção de que crescimento econômico seria suficiente, por si só, para superar a pobreza é problemática. A trajetória de vários países torna evidente a permanência da pobreza, mesmo nos casos de crescimento econômico¹.

Ainda que pesem as evidências quanto a sua insuficiência, grande ênfase tem sido dada à estimativa das taxas de crescimento econômico necessárias para acabar com a pobreza. Essa é a perspectiva dominante, embora se argumente, inclusive através das agências internacionais como o Banco Mundial, que devem ser identificados modelos de crescimento que levem em conta a desigualdade. No âmbito desse debate importa estabelecer, ainda dentro de uma visão estritamente econômica e individualizada da pobreza, as relações entre crescimento, desigualdade e pobreza, com evidências de que o crescimento deve ser combinado com redução da desigualdade para produzir efeitos na redução da pobreza. Embora expandindo a concepção tradicional sobre crescimento econômico e desenvolvimento, essa abordagem estrutura-se sobre a mesma ordem e conjunto de preocupações tradicionais do debate sobre pobreza e crescimento econômico.

Na tentativa de explicitar as relações entre crescimento, pobreza e desigualdade, alguns autores desenvolvem simulações a partir das quais afirmam que o caminho do crescimento econômico é importante, embora seja lento, para combater a pobreza². A descoberta é que a desigualdade social tem impactos profundos para o crescimento econômico e redução da pobreza. Os estudos empíricos recentes mostram, ao contrário do que era pensado de forma quase hegemônica anteriormente, que países com baixa

¹ Por exemplo, o Relatório de 2004 do Chronic Poverty Research Centre afirma que *“although human development indicators have improved over the past two decades, aggregate per capita household expenditure has barely risen – on average less than a half a percent – despite economic recovery and positive growth in the 1990s. In some countries, such as Peru, poverty rates rose and poverty gaps widened alongside substantial economic growth”* (p. 79).

² De acordo com os autores, um crescimento de 4% ao ano de renda per capita por um período de 10 anos reduziria a pobreza no Brasil em 12,5 pontos percentuais; enquanto que a redução do grau de desigualdade ao nível existente em Costa Rica (alterando o índice de Gini de 0,60 para 0,46), por exemplo, seria suficiente para alcançar o mesmo resultado, mesmo na ausência de crescimento econômico (Barros et al, 2000, pp. 27-28). É necessário um período de crescimento econômico estável para que se possa chegar ao mesmo resultado que uma alteração na estrutura de desigualdade provocaria. Uma estratégia eficaz de combate à pobreza seria alterar um dos mais importantes determinantes da pobreza, que é a desigualdade. Em 2005, a simulação é feita utilizando o índice de Gini do Uruguai (o menor da América Latina) e sustenta que a redução da desigualdade no Brasil ao valor existente no Uruguai, seria suficiente para reduzir em 20% a pobreza, que passaria de 34% para 14% da população (Henriques, 2004).

desigualdade de renda apresentam altos índices de crescimento econômico, e vice-versa, afirmando que a distribuição de ativos é determinante e não meramente um resultado do crescimento. As evidências empíricas sugerem, portanto, *“that the initial distribution of assets, especially of human capital, affects the future performance of an economy”* (Birdsal, Nancy y Londono, 1997).

É importante enfatizar que pobreza e desigualdade são fenômenos diversos, mas no Brasil esses dois fenômenos se sobrepõem. Parte expressiva da pobreza no Brasil não está associada à escassez de recursos, mas sim à perversa estrutura de desigualdade na distribuição da renda (Barros et al, 2000, p. 20; Henriques, 2004)³. De acordo com os autores, para entender a permanência da pobreza no Brasil tem-se que olhar para a estrutura da desigualdade de renda. A busca de maior equidade deve ser o eixo central de uma política eficaz de enfrentamento da pobreza e com isso tem-se que sem alterar de forma radical a estrutura de desigualdade vigente, pouco pode ser feito para alterar o cenário de pobreza no Brasil. Para que a população pobre tenha condições de incrementar sua renda, é necessário que exista um ambiente favorável à geração de emprego e renda, que exista um dinamismo econômico que possa ter impactos positivos sobre a população mais pobre. Entretanto, dada a alta taxa de desigualdade existente, o crescimento da produção pode não levar necessariamente à redução da pobreza. Para que o crescimento econômico possa contribuir para a redução da pobreza é necessário que as políticas econômicas enfatizem a geração de incentivos para incrementar a capacidade produtiva dos setores mais pobres.

A necessidade de alterar a estrutura de desigualdades para com isso reverter as condições de pobreza é reconhecida na literatura. Entretanto, trata-se de uma estratégia de difícil efetivação, pela complexidade política, institucional e social envolvida. Não vamos nos estender nesse debate, mas apenas pontuar que, para uma abordagem estratégica da pobreza, deve-se considerar a possibilidade de políticas mais universais de provisão de bens e serviços sociais, além de estratégias redistributivas para reduzir os níveis de desigualdade. Além da incorporação da temática da desigualdade e da exclusão na agenda pública, tem-se o desafio de garantir as condições para sua implementação, o que significa recursos, alterações no padrão de financiamento, condições institucionais e gerenciais para maior eficiência do gasto e maior efetividade das políticas implementadas⁴.

³ No Brasil, a renda *per capita* e o PIB *per capita* são de 5 a 8 vezes superior à linha de indigência e de 3 a 4 vezes à linha de pobreza (Henriques, 2004), o que permite demonstrar essa afirmação: a distribuição mais equitativa dos recursos disponíveis seria mais do que suficiente para eliminar toda a pobreza no país (Barros et al, 2000, p. 20; Henriques, 2004).

⁴ A redução das desigualdades requereria a combinação de *“políticas estruturais redistributivas – a partir da redistribuição de ativos, em particular, aceleração da educação, reforma agrária e acesso a crédito -, que têm impacto de médio e longo prazos, com políticas redistributivas compensatórias – como programas de renda mínima – que corrigem temporariamente as desigualdades, a posteriori com impacto de curto prazo”* (Barros, Henriques e Mendonça, 2000, p. 28).

Forçosamente, equacionar o problema da pobreza implica rever normas e padrões de justiça que orientam as ações distributivas em cada sociedade. Entretanto, sabemos que tais questões extrapolam o âmbito de atuação das políticas sociais, demandando soluções de natureza macroeconômica, que não serão examinadas aqui. As políticas sociais encontram limites muito fortes e que dizem respeito a salários, emprego e distribuição de renda, dinâmicas do mercado de trabalho, de desenvolvimento urbano e rural, o que remete a outros conjuntos de políticas do Estado. As implicações das políticas econômicas, de desenvolvimento, urbanas e de infra-estrutura estão diretamente relacionadas com as situações de pobreza e exclusão e funcionam como barreiras ou, em caso de ausência ou má qualidade dos serviços, como elementos potencializadores e perpetuadores dessas mesmas condições de vulnerabilidade e destituição.

2. VULNERABILIDADE: O CAMPO DA AÇÃO

Concepções mais ampliadas sobre pobreza entendem que a privação da renda constitui uma dimensão – certamente muito relevante – da vulnerabilidade, mas não a única. A literatura sobre vulnerabilidade é vasta e abrange diversas áreas do conhecimento, com perspectivas teóricas distintas, mas que compartilham alguns princípios e categorias analíticas comuns. Não existe um único conceito de vulnerabilidade, sendo essa uma concepção que se expande em vários campos disciplinares, com enfoques, ênfases e estratégias de mensuração distintas. Mas pode-se dizer, de forma geral, que essa abordagem enfatiza processos e eventos de riscos e se baseia na idéia de que todas as pessoas estão sujeitas a riscos diversos, sejam esses naturais ou provocados pelos seres humanos⁵. O conceito de risco refere-se a eventos que podem prejudicar o bem estar das pessoas, que são incertos quanto à magnitude dos danos que podem causar. Entretanto, os pobres apresentam menos condições para enfrentá-los ou superá-los. (Mideplan, 2002, p. 36). A noção de ativos, central nessa abordagem, tenta capturar essas diversas capacidades e condições que os indivíduos e famílias possuem que os permitem, de forma diferenciada, fornecer respostas e desenvolver estratégias de ação que podem levar a resultados distintos quanto ao seu bem estar.

Entretanto, embora as distintas abordagens calcadas na perspectiva da vulnerabilidade e riscos partilhem de pressupostos comuns como os acima apresentados, pode-se distinguir, pelo menos, três sub-abordagens que sinalizam matizes e ênfases diferentes dentro de um mesmo campo de preocupações de um “paradigma”. O enfoque baseado em ativos, modelo

⁵ A temática do risco é a contra face da vulnerabilidade, e por riscos entende-se uma variedade de situações, que englobam riscos naturais (como terremotos e demais cataclismas), riscos de saúde (doenças, acidentes, epidemias, deficiências), riscos ligados ao ciclo de vida (nascimento, maternidade, velhice, morte, ruptura familiar), riscos sociais (crime, violência doméstica, terrorismo, gangues, exclusão social), econômicos (choques de mercado, riscos financeiros), riscos ambientais (poluição, desmatamento, desastre nuclear), riscos políticos (discriminação, golpes de estado, revoltas), tal como sistematizado pela unidade de proteção social do Banco Mundial.

de modos de vida e do portfólio de ativos constituem essas três perspectivas, que consideram diferentes ativos e enfatizam distintos aspectos e elementos do enfoque da vulnerabilidade e dos riscos.

2.1 Modelo da posse de ativos

Os enfoques dos ativos (*asset-based approaches*) focalizam, de forma geral, a categoria de ativos e a cadeia de riscos. Apresentam um recorte basicamente econômico, sendo que o enfoque do manejo de riscos é o que sustenta o modelo ideal de proteção social tal como concebido, dentre outros atores, pelo Banco Mundial.

O enfoque da vulnerabilidade nessa perspectiva apresenta três componentes, que conformam a cadeia de risco (*risk chain*): os eventos de risco, a resposta a eles, e os resultados em termos de bem estar (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001, p. 2). Riscos e eventos do risco, combinados a respostas a eles, levam a distintos resultados quanto ao bem estar. Os resultados dependem do evento do risco e do sucesso ou fracasso dos instrumentos de manejo, ou das respostas dadas ao evento negativo. Essa é a lógica. Os resultados são identificados a partir de um parâmetro, que constitui um mínimo socialmente aceito que serve como *benchmark* para os diferentes tipos de vulnerabilidade. As respostas aos riscos podem ser, basicamente, de dois tipos: *ex ante* e *ex post*, 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 redução do risco ou de sua mitigação⁶. No caso de estratégias *ex post*, o objetivo é enfrentar os riscos, uma vez que os eventos tenham ocorrido (*ex post risk coping activities*)⁷ (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001, p. 3).

A partir do mapeamento das vulnerabilidades, tem-se os riscos e as populações mais sujeitas a eles, o que permite, pelo menos em tese, a elaboração de matrizes de risco e de estratégias de prevenção, mitigação e enfrentamento, que permitiriam delinear, pelo menos idealmente, sistemas de proteção social mais abrangentes e compreensivos. 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). Os ativos (humanos, físicos, financeiros e sociais), bem como as estratégias de uso, condicionam a capacidade de resposta de indivíduos e comunidades e a mobilização deles é condição para acesso às oportunidades do entorno.

⁶ Um exemplo do primeiro tipo, de ações *ex ante* de redução de riscos, os autores apresentam o uso de redes de proteção contra mosquitos, para prevenir o risco de contaminação por malária, bem como estratégias de redução dos focos de mosquito. Um exemplo de estratégia de mitigação seria a poupança ou a compra de seguros de vida (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001, p. 3).

⁷ Um exemplo desse tipo seria a venda de ativos, a migração de membros da família, o recurso ao trabalho infantil como estratégia para compensar a perda de renda familiar (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001, p. 3).

A noção de ativos articula-se diretamente com risco e vulnerabilidade. Um exemplo permite elucidar essa articulação: 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 sejam sanados os efeitos produzidos (Sojo, 2003, p. 123; Holzman, Jorgesen, 2000, p.10)⁸.

2.2 Enfoque dos modos de vida

A segunda abordagem que tem como base a concepção de vulnerabilidade e riscos é o dos meios de vida, modos de vida ou *livelihood approach*⁹. A definição dada por Chambers e Conway tem sido a mais adotada. Nessa perspectiva, “*a livelihood comprises the capabilities, assets (including both material and social resources) and activities required for a means of living. A livelihood is sustainable when it can cope with and recover from stresses and shocks and maintain or enhance its capabilities and assets both now and in the future, while not undermining the natural resource base*” (Murray, 2001, p. 6).

Essa perspectiva é bastante ampla e não se configura como uma abordagem com fronteiras muito demarcadas¹⁰. Diversas outras abordagens (“*urban assets vulnerability framework, entitlements analysis, or food security and survival strategy frameworks*”) poderiam ser incluídas no campo de “*livelihoods approaches*” (ODI, 2002). O enfoque teve sua origem no estudo da pobreza nas zonas rurais, no campo de interesse e especialidade dos

⁸ Holzman e Jorgesen incluem tais estratégias no rol dos mecanismos informais de superação de riscos, com altos custos futuros para os indivíduos pobres que a eles recorrem. Os sistemas informais de compartilhamento de riscos, por sua vez, são freqüentes em sociedades mais tradicionais e estão sustentados por princípios de reciprocidade, obrigações e cuidados mútuos. No entanto, tais mecanismos e sistemas de seguros recíprocos seriam precários, frágeis, inadequados em caso de riscos e choques de grande envergadura e tenderiam a excluir do sistema de troca os mais pobres, que não teriam condições de retribuir favores de forma compensatória. O isolamento e a fragilização dos vínculos sociais e comunitários são manifestações desse tipo de vulnerabilidade social (Holzman e Jorgesen, 2000, p. 9).

⁹ A idéia de modos de vida sustentáveis (*sustainable livelihoods*) pode ser identificada de forma pioneira no trabalho de Robert Chambers e outros, em finais de 80, ganhando corpo no início dos anos 90, em um trabalho do Instituto de Estudos sobre desenvolvimento (*Institute of Development Studies-IDS*) da Universidade de Sussex, envolvendo pesquisas em países da África, em particular (Murray, 2001).

¹⁰ Na literatura podem ser encontradas definições distintas: “*livelihoods are taken as ways in which people satisfy their needs and earn a living*” (Alwang, Siegel, Jorgensen, 2001, p. 11). Em outro lugar, *Livelihoods approaches* “*are concerned largely with household-based productive activities and (generally to a less extent) with risk management, voice and social protection*” (ODI, 2002). De toda forma, os modelos de modos de vida e da noção de ativos, de forma geral, articulam-se com a perspectiva das capacidades. Uma referência importante para a sistematização e divulgação da abordagem é a DFID, Department for International Development, Ministério para o Desenvolvimento Internacional do governo britânico, e ODI – Overseas Development Institute -, situado em Londres, um centro de pesquisa independente que publica pesquisas, artigos e boletins na área. www.odi.org.uk/nrp/

estudos sobre desenvolvimento, e posteriormente ganhou espaço em agências de pesquisa e de financiamento no campo das políticas para o desenvolvimento (como CARE, OXFAM, PNUD, DFID).

A concepção de modos de vida sustentáveis é compreensiva, por reconhecer a multiplicidade tanto de atores, quanto de fatores e elementos causadores da pobreza, diferentes estratégias e resultados. Trata-se de uma abordagem dinâmica, centrada na perspectiva das mudanças e processos, orientada para identificar potencialidades e recursos de domicílios e comunidades, sustentada por uma visão múltipla de sustentabilidade - econômica, ambiental, social, institucional, ainda que não seja claro a que se refere essa sustentabilidade, para quem e sob quais critérios ela pode ser avaliada (Murray, 2001, pp. 6,7). As unidades de análise das pesquisas são grupos sociais identificáveis, sem pressupor uma homogeneidade *a priori*.

Relevant social divisions may include those relating to class, caste, age, ethnic, gender; they can only be defined and agreed through an iterative process of participatory enquiry at community level (Norton e Foster, 2001).

O foco reside nas pessoas e em suas relações sociais, tanto as que ocorrem no contexto intra-domiciliar quanto as externas aos domicílios, além de reconhecer os contextos histórico, institucional, social, que constroem o modo de vida de domicílios e comunidades (Murray, 2001, p.5). A questão que permanece refere-se à dificuldade de, também nesse caso, se estabelecer o patamar abaixo do qual se situaria a vulnerabilidade.

Essa abordagem também recorre à noção de ativos dos pobres, entendidos como elementos centrais para examinar as estratégias de respostas, os resultados e o contexto de vulnerabilidade. Capital humano, social, natural, financeiro e físico seriam os ativos principais, incluindo os ativos naturais, ausentes no enfoque anterior. A perspectiva dos modos de vida focaliza as potencialidades e as fortalezas dos pobres, mais do que suas debilidades e ausências; reconhece as múltiplas determinações que influenciam as condições de vida das pessoas e domicílios; a diversidade de respostas de estratégias possíveis, bem como de resultados, frutos dessas estratégias. O enfoque resgata a centralidade do papel do Estado no campo das políticas públicas. As estruturas, organizações e processos (leis, políticas, normas sociais e incentivos) influenciam o acesso, o uso e o controle de ativos por parte dos pobres e é a partir daí que se estabelece a conexão entre o plano micro (indivíduos, domicílios e comunidades) e o plano macro (regional, governo, negócios privados). A noção de agência aparece explicitamente, na medida em que as políticas e as leis apontam a responsabilidade do poder público, e o uso dos ativos e a escolha de estratégias remetem às decisões de agentes no plano micro. Dependendo dos ativos disponíveis, das estruturas e processos

vigentes e do contexto de vulnerabilidade, as pessoas escolhem estratégias, que por sua vez podem produzir distintos resultados quanto ao bem-estar.

2.3 Enfoque do portfólio dos ativos

A terceira abordagem no campo de estudos sobre vulnerabilidade aqui analisada refere-se à vulnerabilidade de ativos (*asset vulnerability framework*). Vulnerabilidade é tratada a partir de dois eixos: um que reflete a *sensitividade (sensitivity)* do sistema quanto aos eventos externos; e outro que expressa sua *resiliência*, ou a facilidade e rapidez com que um sistema se recupera do *stress* (Moser, 1998, p. 23). Na definição mais comum, “*resilience is the household’s ability to resist downward pressures and ability to recover from a shock. Resilience depends on, among other things, the effectiveness of the risk response and the capability to respond in the future. Sensitivity is the extent to which the household’s asset based is prone to depletion following responses to risk*” (Alwang, Siegel e Jorgesen, 2001, pp. 12,13).

Essas duas dimensões permitiriam identificar situações distintas de vulnerabilidade, sendo que o que define essa condição é a combinação peculiar das dimensões de resiliência e sensibilidade/sensibilidade. Nesse sentido, resiliência alta e sensibilidade baixa caracterizam baixa vulnerabilidade enquanto que resiliência baixa e alta sensibilidade caracterizam alta vulnerabilidade.

Nessa perspectiva o foco está nas estratégias e nos recursos que os pobres utilizam para fazer frente a situações de privação. A concepção de portfólio de ativos, que tomou forma a partir dos trabalhos de Caroline Moser¹¹, contribui para expandir a base de ativos, incorporando aspectos como capital social e o papel das relações familiares como elementos de um *portfolio* de ativos. Pode-se sugerir, nesse sentido, que a abordagem aqui enfatiza elementos de natureza mais propriamente sociológica, tais como laços e relações familiares e comunitárias. A partir do mapeamento dos ativos (tangíveis e não tangíveis), é possível identificar estratégias de manejo dos ativos (*asset portfolio management*), as formas pelas quais indivíduos, famílias e comunidades lançam mão de seus ativos durante períodos de crises e mudanças e se conseguem ou não sobreviver a elas. A perspectiva consiste em entender como, em situações de crise, as famílias utilizam seus *portfólios* de ativos, mapeando a capacidade dos pobres em usar seus recursos para reduzir sua vulnerabilidade, enfrentar os eventos negativos e se recuperar deles. Diferentes estratégias mobilizam diferentes conjuntos de ativos que podem produzir resultados diferentes quanto à vulnerabilidade, o que faz com

¹¹ Um estudo levado a cabo em 1996 por uma equipe do Banco Mundial (Moser, 1998) em quatro comunidades urbanas situadas em quatro países - Zâmbia, Equador, Filipinas e Hungria - forneceu as bases para entender as estratégias de nível micro, adotadas pelos pobres para fazer frente aos processos de deterioração econômica. “*There is a growing recognition that the poor are strategic managers of complex asset portfolios*” (Moser, 1998, p. 26).

que não haja sempre uma relação unívoca e unidirecional entre pobreza e vulnerabilidade¹². Os ativos considerados no estudo foram agrupados em três dimensões, incluindo três níveis ou unidades de análise – indivíduo, família e comunidade - e cinco categorias de ativos principais: trabalho, capital humano, moradia, relações familiares, capital social.

O trabalho é um dos ativos no plano individual. Em contextos de crise, o primeiro e principal recurso do qual as famílias pobres se utilizam é o aumento no número de trabalhadores da família, inclusive fazendo uso do trabalho infantil. As respostas dadas quanto ao uso do trabalho como ativo dependem da estrutura e composição dos domicílios, o que acarreta uma heterogeneidade de respostas possíveis. O ativo capital humano encontra-se ligado à provisão da infra-estrutura econômica e social (educação, saúde, água, transporte e eletricidade). Uma adequada provisão de serviços pode viabilizar que os indivíduos utilizem suas habilidades e conhecimentos de forma produtiva. Quando os serviços públicos são ineficientes, influenciam a capacidade de mobilização de outros ativos¹³. Os ativos produtivos englobam uma variedade de itens, desde carro e utensílios domésticos a moradia e terra, principais ativos produtivos na zona urbana e rural, respectivamente. As relações familiares constituem outro importante ativo e diz respeito à composição, estrutura e coesão dos laços familiares. Em tempos difíceis, a família pode atuar como importante rede de suporte, antes mesmo da assistência externa (Moser, 1998, p. 34). As relações familiares e as estratégias das quais as famílias lançam mão em momentos de crise ou mudança, seja interna (nascimento, morte, separação dos cônjuges) ou externa (desemprego, por exemplo), constituem recursos centrais para a redução da vulnerabilidade moldada segundo as tradições e perspectivas desse campo disciplinar. O capital social, tal como as relações familiares, é um ativo não tangível e dinâmico, podendo aumentar ou diminuir em função do uso, se consolidar ou erodir em função das mudanças externas. Nessa perspectiva, quanto maior a colaboração de instituições de base social, maior o estoque de capital social.

Ensure that social capital is not taken for granted. Social capital is the key to communities' ability to cope with economic crises and reverse the downward spiral of misery. It needs to be strengthened by, for example, improving trust between communities and the government and giving greater value to volunteer community work (Moser, 1996, p. vi).

¹² Por exemplo: “households that keep children in school, rather than send them out to work, were poorer in income terms; however in the longer term their strategy was intended to reduce vulnerability, through consolidating human capital as an asset” (Moser, 1998, p. 38). Embora algumas famílias possam se situar acima da linha da pobreza com o rendimento do trabalho de seus filhos, elas se encontram em um nível maior de vulnerabilidade do que famílias que abdicaram dessa estratégia, comprometendo ativos e condições de vida presente e futura. 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.

¹³ A esse respeito a autora cita como exemplo as mulheres que gastam horas de seu dia carregando água na cabeça, ao invés de utilizar esse tempo para atividades de renda e trabalho.

O enfoque dos modos de vida e do *portfólio* de ativos, bem como o enfoque dos ativos (*assets based*), apresentam um conjunto de categorias comuns, organizadas, contudo, de forma e com ênfases diferenciadas. As noções de capacidades e da pobreza como privação de liberdade fornecem o arcabouço mais geral. O enfoque dos ativos é mais fortemente lastreado na economia; a abordagem dos modos de vida é mais utilizada no campo do desenvolvimento rural e a abordagem do *portfólio* de ativos, mais sociológica, centra-se mais diretamente nas estratégias de respostas das famílias em situação de pobreza.

Elementos das três abordagens são pertinentes na conformação de um quadro analítico; embora a perspectiva do portfólio de ativos seja mais abrangente ao contemplar elementos dos outros dois, e configura-se como o mais adequado para perceber processos que ocorrem nos contextos urbanos. O enfoque dos modos de vida, por outro lado, embora tenha sido formulado e usado no âmbito da pobreza e do desenvolvimento rural, agrega uma dimensão importante ao quadro analítico, ao enfatizar o peso dos processos e estruturas na conformação das condições de vulnerabilidade ou em sua superação. Além de sua parcimônia analítica, no enfoque do *portfolio*, os ativos são discriminados em três âmbitos: o dos indivíduos, o das famílias e o das comunidades, o que permite delinear estratégias de ação mais apropriadas para cada nível.

3. AS POLÍTICAS: QUAL PROTEÇÃO?

Para fazer frente às situações de pobreza e vulnerabilidade, qual tem sido a marca das políticas de proteção implementadas na América Latina e no Brasil? Na América Latina, mesmo nos países que procuram viabilizar sistemas de cobertura ampla, os níveis de seguridade social alcançados não são comparáveis nem mesmo aos existentes nos países avançados que adotaram modelos de tipo liberal, no qual o Estado tem a participação mais reduzida (Roberts, 1997). A estratificação é a marca do sistema na maioria dos países latino americanos, sendo que grande parte da população se encontra excluída dos benefícios da seguridade social, por não estar vinculada ao mercado formal de trabalho. Na região, um dos desafios é implementar sistemas de provisão pública universal em países em desenvolvimento, com pobreza de massa, expressivo número de indigentes, poucos recursos para investimento e capacidades institucionais frágeis para a formulação, gestão e avaliação de políticas públicas.

A forma de conceber os problemas sociais mudou durante as décadas de 80 e 90, passando a ter maior peso questões como restrição do gasto, descentralização, privatização, focalização, subsídios pela demanda e introdução de mecanismos de mercado no setor público. De acordo com alguns autores, a América Latina, ao contrário dos países europeus,

tem intensificado o desenvolvimento de modelos afinados com uma perspectiva mais residual de proteção social (Faria, 2002; Molina, 2003; Filgueira, 1999; Raczynski, 1999).

A partir dos anos 80 e com o agravante da crise econômica, países da América Latina iniciaram mudanças no desenho e operação das políticas de proteção. Os programas de ajuste estrutural provocaram grandes custos sociais e, juntamente com as fortes críticas ao aparato de proteção social (ineficiência, ineficácia, exclusão de grupos mais pobres e vulneráveis), propiciaram as mudanças que se expressaram, no Brasil, no final da década de 80 com a promulgação da Constituição Federal. Nesse momento inseriu-se a modalidade da seguridade social no país, com uma perspectiva universalista de proteção, ao agregar previdência social, assistência e saúde, alterando as bases da proteção social no Brasil.

A partir dos anos 80, surgiram reformas no modelo de seguros e, de forma mais disseminada a partir de meados de 90, a introdução de programas de transferências condicionadas de renda (PTCR) para os pobres. O tipo de estratégia dos PTCR rompe com o modelo de seguros, pois não prevê uma contribuição prévia para que haja acesso aos benefícios; rompe com uma lógica assistencialista de acesso a cestas básicas e, ao mesmo tempo, inova ao exigir contrapartidas, ou atitudes de co-responsabilidade por parte dos beneficiários. Essa constitui sua singularidade, ao apontar para mudanças ao longo do tempo, na melhoria dos índices educacionais, de saúde e nutricionais, viabilizando aumento efetivo das capacidades e redução de fatores de risco e vulnerabilidade por parte da população atendida e de seus filhos.

Embora seja uma estratégia dominante na região, os PTCR são diversos e heterogêneos e variam grandemente em relação aos critérios de elegibilidade, sistemas de identificação das famílias beneficiárias, tempo de permanência no programa, valor dos benefícios, tipos de contrapartida, dentre outros elementos. Entretanto, segundo Fonseca (2006), os programas de transferência condicionada de renda compartilham pelo menos três elementos: o foco nas famílias pobres ou extremamente pobres, com crianças e adolescentes; a exigência de contrapartidas e o fato dessa ação não estar definida no campo dos direitos; e o papel central das mulheres como titulares dos programas. Tais programas 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 dessas características, Villatoro (2007) acrescenta mais algumas, como a que estabelece uma vinculação entre objetivos de curto e longo prazo, com a perspectiva de alívio da pobreza no curto e acumulação de ativos no longo prazo. Programas de transferência de renda com condicionalidades enfatizam ações de curto e de longo prazos, focadas na superação da miséria e no fortalecimento das capacidades humanas, buscando intervir, de

alguma forma, nas causas da pobreza. Além disso, os PTCR propõem intervenções em múltiplas dimensões do capital humano, em uma perspectiva que favorece a integralidade e a intersectorialidade das ações. Tais programas partem de uma visão multicausal da pobreza e reconhecem o papel dos aspectos ou dimensões psicossociais presentes.

Os PTCR operam hoje em mais de 17 países da América Latina e cobrem cerca de 22 milhões de famílias, ou cerca de 100 milhões de pessoas (Cecchini, 2009). Os estudos de avaliação sobre os efeitos desse tipo de programas permitem identificar alguns resultados que merecem ser aqui considerados. Tais estudos, orientados para mensurar 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 nos campos 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 incidência e a severidade da pobreza e da 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; 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.

Uma dimensão importante na avaliação dos efeitos desse tipo de programa reside na sua repercussão no âmbito das relações familiares, no espaço doméstico, com implicações nas relações de gênero. É importante ressaltar que os PTCR 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. 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 (Arriagada e Mathivet, 2007; Villatoro, 2007). 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 (Suarez e Libardoni, 2007).

Evidentemente, ao se falar de PTCR, o Programa Bolsa Família constitui o exemplo da complexidade de desenvolver um programa de garantia em renda para um volume extenso de famílias pobres e indigentes. O Bolsa Família surgiu 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 com base nos dados da PNAD de 2001 (ver tabela 1 a seguir). A população atingida é de 48 milhões de pessoas, 26% da população, segundo estimativa do IBGE para 2006. Em novembro de 2003 eram atendidas 1,2 milhões de famílias que participavam dos programas de transferência antes de serem unificados no Bolsa Família. No final de 2009, Bolsa Família atendia a 12,4 milhões de famílias.

Trata-se de um programa federal executado com a participação dos estados e 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 idéia 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.

O Programa é dirigido para famílias com renda mensal de até R\$ 140 (cento e quarenta reais) por pessoa, focalizando-se na população pobre e indigente. As famílias devem estar devidamente cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). As famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, só ingressam no Programa se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa, podem participar do Bolsa Família - qualquer que seja a idade dos seus membros. Portanto, as famílias em pobreza extrema (com renda de até R\$ 70,00 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 três tipos: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente.

O Benefício Básico, de R\$ 68 (sessenta e oito reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70 (setenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).

O Benefício Variável, de R\$ 22,00 (vinte e dois reais), é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais).

O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 33,00 (trinta e três reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos

freqüentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais)

(Site do MDS, acesso em fevereiro de 2010).

As condicionalidades (ou contrapartidas das famílias) envolvem: freqüência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; freqüência escolar mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; acompanhamento nutricional para crianças de 0 a 6 anos; realização de pré-natal para as mulheres grávidas e acompanhamento do calendário vacinal para crianças de 0 a 6 anos.

O Bolsa Família, como os demais programas de garantia de renda, constitui uma estratégia, certamente importante, mas não suficiente para promover garantia de renda de forma a permitir a promoção das famílias e a efetiva superação das condições de vulnerabilidade. A efetiva proteção e principalmente a expansão das capacidades e da autonomia do público atendido exige intervenções mais abrangentes e estratégicas.

As mudanças recentes no sistema de proteção no país relativizou a vinculação estrita entre proteção e trabalho assalariado formal, com grande expansão da cobertura da seguridade social, com a incorporação dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, garantindo quase a universalização da cobertura da previdência no meio rural. A ampliação da população protegida via modalidade de seguro (benefícios contributivos) subiu de 35,8 milhões em 1995 para 47,1 milhões em 2005, significando mais de 31% no número de trabalhadores protegidos pela previdência, com uma cobertura de 55,6% da população economicamente ativa brasileira. O desafio persiste para expansão da cobertura para grupos não assalariados, que se encontra ainda majoritariamente excluído da proteção previdenciária. A cobertura é baixa, sendo que menos de 11% desses trabalhadores eram contribuintes em 2006. Estima-se que, em 2005, 38 milhões de trabalhadores (44% da PEA) não contavam com amparo previdenciário (Jaccoud, 2007)

Quanto aos benefícios não contributivos, em 2007 estes somavam 2,7 milhões de benefícios de Prestação Continuada (BPC), significando uma importante política de garantia de renda para pessoas pobres e em situação de vulnerabilidade (idosos e deficientes). Nesse ano, cerca de 11 milhões de famílias recebiam benefícios do Bolsa Família. Entretanto, mesmo com a expansão desse tipo de política de transferência de renda, ainda é grande o contingente de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza em todo o Brasil (rendimentos mensais domiciliares *per capita* de até 1/4 de salário mínimo): segundo os dados da PNAD em 2006, são 21,7 milhões de pessoas nessa condição no país (Jaccoud, 2007).

4. ALTERNATIVAS? PROTEÇÃO E PROMOÇÃO

Um ponto importante a ser considerado na análise dos PTCR consiste na possibilidade de esse tipo de programa gerar maiores níveis de autonomia ou o empoderamento das famílias e indivíduos que deles participam. Entretanto, a queda da renda, quando 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.

Mas é preciso lembrar que a transferência de renda, por si só, não cria autonomia ou empoderamento. Para reverter de forma sustentável essa situação de dependência e vulnerabilidade, é necessária 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. Para isso, demanda-se o desenvolvimento de iniciativas orientadas pela prevenção, mitigação e enfrentamento de riscos, fortalecendo a capacidade de resposta e, com isso, reduzindo a vulnerabilidade das famílias e seus membros. 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.

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. Em outras palavras, as iniciativas 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.

Assim, a perspectiva dos PTCR supõe o 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. Esse é o ponto a ser ressaltado aqui: embora não se possa negar o impacto desse tipo de programa na ampliação do acesso e utilização da oferta de serviços públicos, tais programas de transferência de renda não podem ser vistos como a única estratégia para o

enfrentamento da pobreza ou estratégia única para proteção social e redução das vulnerabilidades e riscos sociais.

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.

Sem alternativas e uma visão estratégica das políticas de proteção e desenvolvimento social, corre-se o risco de gerar uma situação de dependência permanente dos beneficiários em relação à provisão pública, o que, além de um impacto negativo do ponto de vista de uma política social emancipatória e voltada para a autonomia dos cidadãos, apresenta problemas evidentes de sustentabilidade tanto social quanto fiscal.

Nesse sentido, a questão da geração de alternativas de produção e renda é importante de ser considerada na perspectiva da promoção social, como estratégia para mudança não apenas nas condições de vida das famílias beneficiadas, mas com impactos que podem ser de longo alcance em toda a sociedade. Nos contornos de uma “utopia realista”, Boaventura Santos problematiza os impactos possíveis da expansão de formas alternativas de produção e consumo. Ao mencionar os desafios que precisamos enfrentar no contexto contemporâneo, o autor refere-se aos espaços nos quais tais mudanças se fazem presentes. No **espaço da produção**, a tensão ocorre entre o paradigma da expansão do capitalismo e a emergência do eco-socialismo. Esse último centra-se em unidades de produção cooperativas, em formas de auto-gestão, na ênfase na pequena agricultura, cultivo de alimentos orgânicos, redes de produção comunitárias, entre outras formas produtivas. O que existe de comum nessas formas produtivas é que estas consistem em associações voluntárias de produtores direcionadas para produção de valores de uso, com uma concepção de preservação da natureza e não de degradação da mesma. Na dimensão de providência social do Estado, trata-se de enfatizar modos de produção alternativos, fomentar o setor privado não lucrativo, ou terceiro setor na área de produção de bens e serviços (Santos, 2000:336,337). No **espaço do mercado**, a tensão ocorre entre o paradigma do consumismo individualista e o paradigma das “necessidades humanas, da satisfação decente e do consumo solidário”. Trata-se de afirmar que os meios de satisfação estão a serviço das necessidades, sendo que estas últimas podem ser expressas de variadas formas, de acordo com os distintos contextos e culturas. Na dimensão da providência social, o papel do Estado é fomentar formas alternativas de

consumo, criando condições para que grupos de consumidores se associem na produção de alguns bens de consumo, principalmente alimentares (Santos,2000:338).

Nesse sentido pode-se enquadrar as intervenções do campo da economia solidária, estratégias de inclusão produtiva e de geração de renda para populações vulneráveis. Para esse público, os programas oficiais de emprego e renda, concentrados no setor formal da economia, não chegam. A baixa qualificação, os déficits de escolaridade e de ativos, de forma geral, constroem o acesso das populações mais pobres ao mercado de trabalho. Sabe-se que a maré alta não levanta todos os barcos e que a expansão da economia ou o crescimento econômico, por si só, não é capaz de alavancar e superar as condições de vulnerabilidade de grande parte da população no país. Uma alternativa para esses grupos tem sido a inserção em ações de geração de renda e de economia solidária. De acordo com Guimarães, essas iniciativas se caracterizam por duas importantes especificidades:

sua capacidade de atingir os mais pobres e seu potencial para trabalhar algumas capacidades que são prévias à possibilidade de certas pessoas se beneficiarem das políticas oficiais de emprego e renda. Em outras palavras, os empreendimentos solidários, ao organizar os mais pobres, lhes dar identidade e ampliar a autoconfiança, atuam na dimensão intangível da pobreza, ligada à postura e às escolhas, ampliando a capacidade de se inserirem produtivamente no mercado de trabalho (Guimarães, 2010).

Evidentemente tem-se que avançar muito no desenvolvimento de estratégias efetivas de geração de renda e oportunidades de trabalho via empreendimentos solidários. As características dessas iniciativas colocam desafios e tensões ainda não totalmente debatidas e muito menos equacionadas. Uma questão refere-se à sua eficiência e sustentabilidade econômica, à sua capacidade de serem competitivos e ainda assim resguardarem a perspectiva de comércio justo e de formas de organização mais cooperativas. É necessário, contudo, inserir tais ações em um contexto mais amplo de políticas de proteção e promoção social, e isso exige uma mudança de perspectiva e de paradigmas no campo das políticas sociais.

Os 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. Da mesma forma iniciativas de empreendimentos solidários podem configurar uma alternativa de acesso à renda e trabalho, mas também isoladamente são insuficientes para alterar condições de desigualdade e vulnerabilidade social. O programa Bolsa Família, bem como as demais políticas de garantia de renda, pode 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 dos objetivos do Bolsa Família é dependente de sua integração com ações e

serviços complementares, que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias ou combate a vulnerabilidades específicas. Tais políticas complementares, como as relativas ao campo da inclusão produtiva, não estão dentro nem são subordinadas ao Bolsa Família. 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). Uma intervenção estratégica deve ser capaz, portanto, de combinar iniciativas de diversos setores para desenhar programas que sejam a um só tempo compensatórios e redistributivos, emergenciais e estratégicos. Portanto, o foco deve estar permanentemente orientado para a ampliação da autonomia e das capacidades dos indivíduos e grupos, sem o que não é possível construir estratégias que sejam a um só tempo efetivas e sustentáveis.

O desafio é demonstrar que a inserção social não pode ser 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), com intervenções orientadas para meios e causas estruturais e não para os pobres. O objeto de intervenção, nesse caso, passa a ser a própria sociedade. Trata-se de uma aposta e ainda de uma promessa, cuja viabilidade está condicionada, dentre outros fatores, por uma coordenação mais articulada entre os diversos entes federativos, por uma articulação maior entre políticas econômicas e sociais e por uma visão mais estratégica, por parte dos diversos setores das políticas públicas, sobre a pobreza e a questão social que ela manifesta (Cohn, 2004). No campo institucional, decorre dessa perspectiva mais coletiva que as estratégias para enfrentamento da pobreza não são objetos exclusivos das políticas de assistência ou ainda das políticas sociais, mas sim do conjunto das políticas públicas. Uma afirmação explícita o ponto: *“La clave está tal vez, en pedirle a las políticas sociales su parte en la construcción de ciudadanía social y no toda la labor”* (Filgueira, 1999, p. 104).

Pode-se dizer que combater a pobreza é uma meta antes de tudo política e demanda o compromisso da sociedade como um todo. Sem essa alteração de fundo as formas de enfrentamento da pobreza permanecerão pouco estratégicas, configurando uma *administração* da pobreza e não efetivamente orientadas para sua superação (Fanfani, 1991). Articular proteção e promoção é um caminho, ainda estreito, mas necessário de ser trilhado. E, nessa conjugação, articular garantia de renda e geração de renda configura-se como estratégia potencialmente empoderadora, ainda a depender de mudanças substantivas na forma de enfrentamento da desigualdade no Brasil.

5. BIBLIOGRAFIA

- 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. Los programas de alívio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. *Serie Políticas Sociales*, nº 134. Cepal, Chile. 2007
- BARROS, Ricardo Paes de et al. *Pobreza e Política Social*. Cadernos Adenauer nº 1, Fundação Konrad Adenauer, 2000
- BIRDSALL, Nancy, LONDONO, Juan Luis. *Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction*. American Economic Review, 1997
- BRONZO, C. *Programas de Proteção Social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais. 2005
- CECCHINI, Simone. *Protección social y programas de trasferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina*. Apresentação no Seminário Internacional "Sistemas de protección social de las familias pobres o vulnerables: desafíos en el contexto latinoamericano", realizado em Brasília em dezembro de 2009.
- COHEN E.; FRANCO, R. Los programas de transferências con corresponsabilidad em América Latina: similitudes y diferencias In. Cohen E. e Franco, R. (coord.) *Transferências com corresponsabilidad. Uma mirada latinoamericana*. México, SEDESOL. 2006
- COHEN, E. & GÓMEZ, A. "Reflexiones sobre las políticas de combate a la indigencia". Artigo apresentado no seminário de FLACSO-Chile 2005.
- COHN, Amélia "Programas de Transferência de renda e a questão social no Brasil". *Estudos e Pesquisa* nº 85. Instituto Nacional de Altos Estudos/INAE. 2004
- FANFANI, E. "Pobreza y politica social: mas alla del neoassistencialismo" In: Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Ruben; Fanfani, Emilio Tenti. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. CIEPP, Buenos Aires 1991
- FERREIRA, Francisco H.G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil. Luta de classes ou heterogeneidade educacional? In. Henriques, Ricardo (org.). *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. IPEA, 2000
- 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
- FOSCHIATTI, Ana Maria H. Vulnerabilidad Global y Pobreza. Consideraciones conceptuales. Universidad Nacional del Nordeste (Argentina)- 2006
- 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.

- GUIMARAES, Alexandre. Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda — políticas de emprego e renda, a economia solidária e o papel dos governos locais. Draft 2010
- HENRIQUES, Ricardo Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil In. WERTHEIN, Jorge e NOLETO, Marlova Jovchelovitch *Pobreza e Desigualdade no Brasil. Traçando caminhos para a inclusão social*. Unesco, 2004.
- HOLZMANN, R. & JØRGENSEN, S. “Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá”. BIRD, Documento de Trabajo n 0006. 2000
- LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura; RODRIGUEZ, Corina *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Niño y Dávila Editores, Ciepp, Argentina. 1999
- 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
- ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 33, São Paulo, ANPOC, 1997.
- SEN, G. “Empowerment as an approach to poverty” Working Paper series number 97.07 (background paper to the human development report 1997) mimeo 1997.
- SOARES, Sergei; GUERREIRO, Rafael Osório; VERAS, Fábio Soares; MEDEIROS, Marcelo; ZEPEDA Eduardo. Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade. IPEA, Texto para Discussão No 1293. Brasília. 2007
- SUARÉZ, M. E LIBARDONI, M. “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. 2007
- UTHOFF, A. & RUEDI, N. “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. 2005
- VAITSMAN, J. e PAES-SOUSA, R. (org.). *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Vol II. MDS, Brasília. 2007
- VILLATORO, S. P. “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. 2005
- VILLATORO, Pablo. Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. “Foro Latinoamericano de Políticas Sociales: abordajes y desafíos”. Belo Horizonte, 8-10 agosto 2007.