

# TOCANDO O INTANGÍVEL: EXPLORANDO EFEITOS DE PROGRAMAS SOCIAIS NAS DIMENSÕES MENOS TANGÍVEIS DA POBREZA

**TOUCHING THE INTANGIBLE: EXPLORING EFFECTS OF SOCIAL PROGRAMS IN THE LESS TANGIBLE DIMENSIONS OF POVERTY**

## RESUMO

Este artigo apresenta alguns resultados de uma pesquisa que buscou identificar os efeitos de programas de proteção social – mais especificamente, de transferência de renda e serviços socioassistenciais – sobre dimensões menos tangíveis da pobreza. A pesquisa, realizada em Belo Horizonte/MG, tem natureza quantitativa e qualitativa, constituindo-se do desenvolvimento de um *survey* com 608 questionários aplicados junto a um grupo de famílias, além da formação de grupos focais com técnicos dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e famílias usuárias dos serviços do CRAS.

Partindo de uma literatura que foca as diversas dimensões que compõem o fenômeno da pobreza, foram consideradas as mudanças que se processam nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que, além do benefício, são atendidas pelos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos CRAS. Os resultados, tanto da etapa quantitativa quanto da qualitativa, dão conta de que os efeitos das intervenções são distintos para os diferentes estratos de famílias: aquelas expostas de forma mais sistemática aos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos CRAS apresentam respostas diferenciadas quanto a algumas dimensões psicossociais, comparando-se com o grupo que apenas recebe a transferência de renda. Por fim, são problematizadas algumas questões referentes às formas de intervenção social e às possibilidades de enfrentamento da pobreza por meio de políticas de assistência social.

**PALAVRAS-CHAVE** Pobreza, política de assistência social, efeitos psicossociais, programas de transferência condicionada de renda, serviços socioassistenciais.

**Carla Bronzo** [carla.bronzo@fjp.mg.gov.br](mailto:carla.bronzo@fjp.mg.gov.br)

Doutora em Sociologia e Política pela UFMG

Pesquisadora e professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro/MG

**Ian Prates** [ianprca@yahoo.com.br](mailto:ianprca@yahoo.com.br)

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Mestrando em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP)

Artigo submetido no dia 17.13.2011 e aprovado em 18.06.2012

**ABSTRACT** *This paper presents some results of a survey that intended to identify effects of social protection programs - more specifically cash transfer and social assistance services - on less tangible dimensions of poverty. The survey, conducted in Belo Horizonte city/MG, has a quantitative and qualitative approach. In this way, was developed a survey applied in 608 families, and focus groups with staff of the Reference Centers of Social Assistance (CRAS), and families assisted by these services.*

*Based on a literature that focuses on the various dimensions that make up the poverty phenomenon, we considered the changes that occur in families receiving Bolsa Família that, besides the benefit, are in touch with social care services developed in CRAS. The results of both quantitative and qualitative stages realize that the effects of the interventions are different for the different strata of families: those exposed to more systematically social care services have different answers, regarding the psycho social effects, compared with the group that receives only income transfer. Finally, some issues are problematized concerning social intervention ways and the chances of fighting poverty through social welfare policies.*

**KEYWORDS** *Poverty, social assistance policy, psycho-social effects, conditional cash transfer programs, social care services.*



Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

## 1. INTRODUÇÃO

Ao contrário das condições materiais das famílias pobres, os seus ativos menos tangíveis têm sido pouco pesquisados. A preocupação com a mensuração de efeitos nas dimensões de natureza psicossocial parece ser uma tendência emergente no campo de estudos sobre a pobreza. Este artigo apresenta alguns resultados de uma pesquisa<sup>1</sup> que buscou mensurar os efeitos dos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) sobre o público beneficiário do Programa Bolsa Família em Belo Horizonte. Os serviços socioassistenciais aqui considerados estão no âmbito do Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), que é um serviço desenvolvido pelos CRAS e que busca produzir alterações principalmente nas dimensões familiares e sociocomunitárias por meio do acompanhamento sistemático das famílias. A pesquisa buscou contribuir para um entendimento amplo das dimensões de natureza mais subjetiva envolvidas na produção e reprodução da pobreza, explorando as concepções de autonomia e capacidade, e como elas se relacionam com o enfrentamento da vulnerabilidade social pela chave da noção de empoderamento.

Foram explorados os efeitos (e seus condicionantes) da intervenção governamental junto às famílias no que se refere ao desenvolvimento de capacidades e alterações em dimensões de natureza psicossocial, relativas ao manejo de ativos e à capacidade de ação, operacionalizada aqui por meio da dimensão sociorrelacional, uma expressão de empoderamento. A pesquisa apresenta um forte elemento exploratório, na medida em que não se tem na literatura (e na prática) um conjunto bem estabelecido de definições con-

ceituais e traduções operacionais de aspectos de difícil mensuração – como é o caso dos aspectos psicossociais ou do empoderamento –, de modo que os resultados são ainda incipientes e não foram totalmente explorados.

No modelo causal que orientou a pesquisa, procurou-se investigar a relação entre programas sociais (Bolsa Família e PAIF) – que, isoladamente ou em conjunto, formam a dimensão independente (causa) – e os ativos menos tangíveis (efeitos) das famílias que participam desses programas. Como variável dependente, tem-se a capacidade de agir, identificada a partir de disposições mentais (valores, atitudes, crenças) e habilidades relacionais. A hipótese central é a de que os programas sociais contribuem para a criação e/ou fortalecimento dos ativos menos tangíveis das famílias. A pesquisa buscou constatar a ocorrência dessa relação e determinar se os programas, em conjunto ou separadamente, são eficazes para produzir o aumento dos ativos das famílias ou, pelo menos, alterações nas estratégias de respostas ou no manejo desses ativos.

Foi realizado um *survey* para um conjunto de 608 famílias<sup>2</sup> e dois grupos focais, um com técnicos de dois CRAS e outro com famílias atendidas pelos serviços nos territórios de abrangência. Assim, a estratégia da pesquisa se caracteriza pela combinação de técnicas quantitativas e qualitativas.

Para o trabalho de campo, foram selecionadas as áreas de atuação de dois Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), localizadas na Regional Barreiro, uma das regiões administrativas do município de Belo Horizonte. Essas áreas dos dois CRAS são contíguas e apresentam altos índices de vulnerabilidade social. Ambos os centros se encontram em pleno funcionamento, adotam metodologias de trabalho similares e são reconhecidos por sua boa gestão.

## 2. A CHAVE TEÓRICA: VULNERABILIDADE E ASPECTOS PSICOSSOCIAIS

O marco teórico aqui utilizado situa-se na confluência de dois campos de produção distintos, embora interligados. Um refere-se ao tema da vulnerabilidade e outro, ao tema dos aspectos psicossociais envolvidos nas condições de privações e à questão do empoderamento. A perspectiva do presente artigo articula esses dois campos, na medida em que busca explorar os efeitos da confluência entre benefícios e serviços sociais, com centralidade nos de tipo socioassistenciais, que são os que lidam mais diretamente com condições de vulnerabilidade diversas e no âmbito mais diretamente relacionado às dimensões psicossociais.

A literatura especializada não apresenta uma definição consensual sobre a concepção de vulnerabilidade. Diferentes enfoques (*livelihood approach*, *asset portfolio management*, *risk management*, dentre outros) de distintas origens institucionais e disciplinares definem e operacionalizam o conceito de formas diversas (BUSSO, 2001; ALWANG, SIEGEL, JORGENSEN, 2001; MOSER, 1998; SHEPHERD e BARRIENTOS, 2007; KATZMAN e FILGUEIRA, 1999).

Os enfoques se distinguem, na maioria das vezes, quanto aos seguintes aspectos: a base de ativos, mais ou menos restrita, incorporando ou não ativos sociais e menos tangíveis; a referência a indivíduos ou a domicílios e comunidades; as categorias analíticas privilegiadas: se a base de ativos, se as estruturas de oportunidades, se as estratégias de respostas ou a interação entre as diferentes dimensões da vulnerabilidade. Entretanto, de uma forma geral, pode-se definir vulnerabilidade como uma perspectiva mais ampla e compreensiva sobre o fenômeno da pobreza:

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).

Apesar da diversidade de abordagens, existe um entendimento comum que aponta para a condição de incerteza e insegurança, para ameaças de danos e riscos. A raiz etimológica do termo “vulnerabilidade” deriva do verbo “*vulnerare*”, que em latim significa “ferir”, e com esse sentido tem-se algo que singulariza a perspectiva da vulnerabilidade em relação a outros enfoques ou concepções sobre pobreza. Ela aponta para uma condição de insegurança e riscos e, no âmbito da pobreza, remete a processos de privação que tal condição de incerteza provoca, para além das privações monetárias ou materiais em si mesmas. Vêm sendo feitas tentativas para mensurar as “dimensões faltantes da pobreza” (OPHI, 2008)<sup>3</sup>.

O cerne da concepção de vulnerabilidade encontra-se na combinação da ideia de riscos, ativos e da capacidade de resposta de indivíduos/famílias/comunidades para seu enfrentamento. Os ativos se constituem como recursos, meios e capacidades de diversas ordens (financeiros, físicos, humanos, sociais, dentre outros) que caracterizam a unidade de análise em questão (indivíduos, famílias, domicílios, territórios, a depender do enfoque). A partir do mapeamento dos ativos tangíveis e não tangíveis, é possível identificar estratégias de manejo dos ativos (estratégias de respostas); ou seja, as formas pelas quais indivíduos, famílias e comunidades lançam mão de seus ativos durante períodos de crises e/ou mudanças e o

modo como tais estratégias se combinam nessas situações. Esse elemento – estratégia de resposta – é tão importante quanto a base de ativos, uma vez que o uso dos ativos e as “respostas racionais à vulnerabilidade adotadas pelos domicílios pobres podem criar armadilhas de pobreza das quais eles terão dificuldade para escapar” (SHEPHERD e BARRIENTOS, 2007). Nesse sentido, as estratégias que os pobres utilizam para evitar os riscos ou lidar com os danos podem ser ainda mais prejudiciais, conformando verdadeiras armadilhas que tendem a cronificar a sua situação, enredando os indivíduos e suas famílias em uma teia de difícil escape ou que exige soluções bem mais complexas para seu enfrentamento<sup>4</sup>.

Essa capacidade de resposta, entendida aqui como a combinação dessas duas dimensões – base de ativos e estratégias de resposta –, é condicionada pela estrutura da oportunidade existente, ou seja, pelo conjunto de regras e instituições do mercado, do estado e da sociedade que interagem e condicionam as respostas e os resultados em termos de superação da vulnerabilidade. Esse termo remete às estruturas legais, normativas, institucionais e sociais que envolvem indivíduos e famílias e que condicionam as respostas adotadas para o enfrentamento das condições de vulnerabilidade.

A ideia de estrutura de oportunidades se relaciona ainda com a dimensão do território. Evidências empíricas apontam para o fato de que nas áreas de extrema pobreza existem maiores dificuldades para transpor privações, como provável decorrência da operação de múltiplos vetores de destituição que se somam, interagem e se reforçam mutuamente (TORRES e MARQUES, 2004).

A concepção de vulnerabilidade e, de forma geral, as diferentes abordagens ampliadas sobre pobreza, enfatizam a dimensão processual. É possível dizer que, nesse ponto, reside uma importante diferenciação em relação à visão da pobreza pela ótica da renda e das necessidades insatisfei-

tas, que se concentram nos resultados. Na perspectiva da vulnerabilidade, pobreza não é uma condição estática, e torna-se central considerar as estratégias que as famílias utilizam, pois existem respostas 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 vulnerabilidade.

Também no enfoque da vulnerabilidade – ao menos nas suas versões mais amplas –, a dupla dimensão da pobreza ganha evidência. Esta não é apenas privação monetária, mas envolve outros aspectos, tanto objetivos quanto subjetivos (crenças, valores, atitudes, comportamentos), sendo necessário considerar essa dupla condição tanto para caracterizar a pobreza, principalmente crônica, quanto para enfrentá-la (RACZYNSKI, 1999).

Nessa perspectiva, a concepção de ativos também envolve, claramente, dimensões objetivas e tangíveis – como os ativos físicos e financeiros –, e dimensões menos objetivas e menos tangíveis em graus diferenciados, como as que se referem aos ativos humanos (por exemplo, escolaridade) e aos ativos sociais, relativos às relações familiares, comunitárias e institucionais. As dimensões de natureza psicossocial, como valores, crenças, atitudes, representações, constituem aspectos centrais para caracterizar dinâmicas e processos que ocorrem nas famílias vulneráveis e que são importantes para se compreender as diferentes respostas destas às dificuldades do entorno.

Considerar a subjetividade como dimensão importante na compreensão da privação significa destacar que nas situações de pobreza estão envolvidos aspectos relacionados a valores, condutas e atitudes, que acabam por reforçar a manutenção de situações de vulnerabilidade e destituição (RACZYNSKI, 2002). Baixa autoestima, resignação, apatia, ressentimento, subalter-

nidade, baixa expectativa quanto ao futuro, são expressões de natureza não material que acabam por limitar as possibilidades de as pessoas pobres traçarem estratégias de superação da situação em que se encontram. É importante ter claro, entretanto, que tais atitudes de natureza psicossocial são construídas nas interações que os indivíduos estabelecem com vizinhos, família, comunidade e instituições.

Multiplicidade de privações, diferentes portfólios de ativos e estratégias de respostas, distintas condições da estrutura de oportunidade e as complexas interações entre ativos tangíveis e menos tangíveis traduzem os elementos centrais da concepção de vulnerabilidade e a complexidade do fenômeno da privação. Moradias precárias, áreas segregadas, ativos escassos em diversas dimensões, presença de aspectos psicossociais negativos, configuram situações que intensificam, potencializam e interagem negativamente, reforçando ciclos e processos de perpetuação da pobreza.

Adotando-se essa perspectiva como premissa, fica claro que, para fazer frente às condições de vulnerabilidade, é necessário alterar tanto as condições objetivas quanto as subjetivas, atuar tanto no âmbito externo quanto no âmbito das crenças, valores e atitudes, de modo a proporcionar alterações nas capacidades dos indivíduos e famílias; em suma, no seu “empoderamento”. A noção de empoderamento articula-se com a perspectiva da vulnerabilidade, uma vez que a redução desta implica, de alguma forma, a expansão da base de ativos e o fortalecimento da capacidade de resposta, da ampliação da capacidade de fazer escolhas e de transformar escolhas em atos e resultados.

*Empowerment* envolve poder, especialmente em favor daqueles que contavam com pouca capacidade para manejar a própria vida, no sentido de ter maior controle sobre ela (GITA SEN, 1997). Na tentativa de esclarecer o seu sentido, Gita Sen afirma que esse termo relaciona-se, por

um lado, com maior controle externo sobre recursos, entendidos de forma ampla como recursos materiais, físicos, intelectuais e financeiros; e, por outro, como controle no âmbito das crenças, valores e atitudes, de forma relacionada com a capacidade de autoexpressão e autoafirmação, processos sustentados pela autoconfiança e por mudanças no âmbito da subjetividade.

Uma combinação de acesso a recursos externos e de mudanças no âmbito da subjetividade é necessária para provocar alterações nas condições de pobreza (GITA SEN, 1997; RACZYNSKI, 2002). Os resultados das ações de empoderamento podem ser de diferentes tipos e magnitudes, mas todos espelham uma mesma ordem de questões, relativas ao aumento do protagonismo, da autonomia, do senso de dignidade, do acréscimo de capacidades: capacidades de resposta, capacidade de ação, de decisão.

Embora as pessoas “empoderem a si mesmas”, os governos e outros atores desempenham um papel vital nesse processo, seja por vias legais e institucionais (leis antidiscriminação, 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 (GITA SEN, 1997, p. 17). O “empoderamento” é, portanto, contingente das relações que se criam entre pobres e não pobres e das estruturas de oportunidade que o Estado, o mercado e a sociedade definem em dado contexto e a cada época. Os agentes públicos e demais agentes externos, nesse processo de conversão, seriam os catalisadores essenciais.

O “empoderamento”, como processo e resultado das políticas de proteção social, pode ser uma categoria síntese para se referir à ampliação da capacidade de escolha dos indivíduos, que ocorre quando eles têm acesso a ativos que, em interação sinérgica entre si, permitem a incorporação de indivíduos e grupos no universo da cidadania social e política.

Trata-se de um termo ambíguo, plástico, de difícil operacionalização. Em um nível menos abstrato de conceituação, a ideia de empoderamento se relaciona à perspectiva das capacidades, desenvolvida por Amartya Sen (1999): competências e habilidades necessárias para alguém viver a vida que julga digna de ser vivida, capacidades que permitam a cada indivíduo alcançar os objetivos que valoriza e tem motivos para valorizar. Na perspectiva de Amartya Sen, a pobreza é definida como carência ou privação de capacidades, sendo pobres aqueles que carecem das capacidades básicas para operar no meio social, que carecem de oportunidades para alcançar níveis minimamente aceitáveis de realizações. O bem-estar, na visão de Amartya Sen, é visto em relação à realização do potencial humano, entendido como a liberdade de os indivíduos viverem a vida que valorizam. O foco deixa de ser a renda, sendo que os recursos monetários configuram um dos meios para se adquirir o bem-estar, e não o bem-estar em si. Os objetivos de uma boa vida incluem viver uma vida longa, saudável e criativa, desfrutar de um nível de vida decente, com liberdade, dignidade, autoestima e respeito (MIDEPLAN, 2002, p. 11). O eixo do enfoque é a ampliação das oportunidades, da expansão das capacidades (*capabilities*) básicas para que as pessoas possam levar uma vida digna.

Evidentemente, não é trivial mensurar capacidades, principalmente porque se referem, sobretudo, ao futuro, às capacidades de ser e de fazer algo. Entretanto, diversos esforços têm sido feitos para operacionalizar de forma adequada essa concepção<sup>5</sup> (NUSSBAUM, 2000; ALKIRE, 2002; DUQUE, 2011).

Na revisão empírica das investigações que adotam a perspectiva de Amartya Sen como base, Duque reconhece que, no âmbito dos funcionamentos básicos, sobressaem dimensões relativas à educação, nutrição, emprego e moradia, enquanto no âmbito dos funcionamentos complexos

estão presentes as dimensões sociais, psicológicas, físicas e culturais, embora pouco exploradas (DUQUE, 2011). Entendendo, portanto, o empoderamento pelo registro das capacidades, tem-se que este é tanto um produto quanto um processo que pretende reverter (ou melhorar) as situações de apatia, alienação, falta de defesa aprendida, lócus externo de controle ou baixa autoeficácia (FOSIS, 2006).

Para buscar mensurar os efeitos de empoderamento no âmbito individual, o modelo de Marc Zimmerman (*apud* FOSIS, 2006) propõe três componentes do empoderamento que são passíveis de alteração na interação entre os indivíduos, seus recursos e os agentes de apoio no entorno. Os componentes intrapessoais referem-se ao modo como as pessoas pensam a respeito de si mesmas e incluem a percepção que elas têm da autoeficácia, o grau de controle sobre a própria vida e o sentimento de ser competente. Os componentes interacionais remetem à compreensão que os indivíduos têm de sua comunidade e de temas sociopolíticos relacionados, e apontam para habilidades de tomada de decisão, resolução de problemas e de interação com o ambiente. O componente comportamental refere-se às condutas orientadas para um maior controle sobre a vida. O empoderamento no âmbito familiar, por sua vez, sinaliza a importância dos vínculos e relações no âmbito doméstico, e nesse caso busca-se identificar a capacidade da família como instância empoderadora de seus membros.

En este sentido, Zimmerman (2000) señala que las organizaciones empoderadoras se caracterizarían por fortalecer el sentido de pertenencia a un “todo”, de manera de lograr como unidad, ciertas metas u objetivos. Esto significaría, a su vez, generar ciertas capacidades o procesos relacionados a la comunicación, distribución de roles, toma de decisiones, sistemas de apoyo y responsabilidades, generando entre sus miembros un sistema de intercambio en función del desarrollo de la

organización. (FOSIS, 2006, p. 13).

A dimensão do empoderamento familiar refere-se, portanto, à capacidade protetiva da família, às condições de desempenho da função de proteção. Nesse sentido, importa considerar como as famílias respondem ao atendimento das necessidades biológicas e psíquicas dos seus membros, permitindo a construção do senso de pertencimento e de identidade; a família é concebida como instância socializadora dos valores da cultura e como instância de intermediação, na medida em que permite a articulação de seus membros a outras esferas da vida social. As famílias contam com recursos que sinalizam para características e capacidades dessas para enfrentar riscos e ajustar-se às mudanças do entorno. Nessa dimensão de análise, estão presentes elementos estruturais da família (tamanho, composição, perfil dos membros, etc.); aspectos relacionais e de vínculos intra e extrafamiliares (como comunicação, ampliação da capacidade de resolução de conflitos na família, etc.); e paradigmas familiares (crenças, valores, representações sobre a família e seu papel) (FOSIS, 2006, p. 14, 15).

No presente artigo buscou-se mensurar de forma mais direta aspectos de natureza menos tangível, relativas às dimensões de natureza psicossocial e relacional do empoderamento individual. Varias dimensões presentes na perspectiva do empoderamento foram contempladas na composição do Índice Sociorrelacional, construído para captar alterações em um aspecto central, que se refere a disposições e capacidades dos indivíduos para estabelecer laços, romper isolamentos, ampliar a possibilidade de diálogo e o sentido da autoestima.

Se de um lado temos a complexidade do fenômeno da pobreza – reconhecida em sua multidimensionalidade e heterogeneidade, e na sua dupla natureza, objetiva e subjetiva, e os desafios daí

decorrentes para a proposição de estratégias efetivas –, por outro, temos as exigências e os elementos de natureza institucional, que constroem e condicionam a produção dos serviços sociais dirigidos aos públicos vulneráveis. Nesse caso, lidamos com a própria natureza da intervenção socioassistencial e acionamos a política por dentro, no seu marco analítico, buscando captar o seu conteúdo, bem como as estratégias de proteção social definidas no modelo normativo.

### **3.A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: BENEFÍCIOS, SERVIÇOS E OS PILARES DA PROTEÇÃO**

A partir dos anos 1990, diversos países da América Latina têm adotado programas de transferência condicionada de renda (PTCR)<sup>6</sup> como parte da estratégia de superação da pobreza. Tais programas de transferência de renda com condicionalidades, embora diversos quanto ao desenho e às formas de gestão, partilham algumas características, elementos e pressupostos comuns. 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 corresponsabilidade 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. Não se pode deixar de reconhecer os méritos desse tipo de programas de transferência de renda com condicionalidades, que enfatizam ações de curto e de longo prazo, focadas na superação da miséria e no fortaleci-

mento 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.

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 com base nos dados da Pnad de 2001. Em novembro de 2003, eram atendidas 1,2 milhão de famílias, que participavam dos programas de transferência antes de estes serem unificados no Bolsa Família. No final de 2011, o Bolsa Família atendia a cerca de 13 milhões de famílias. De acordo com as fontes oficiais, “o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70)”<sup>7</sup>.

Para as famílias serem beneficiárias do Bolsa Família, devem estar identificadas ou incluídas no Cadastro Único dos Programas Sociais (CAD Único), uma base nacional coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que identifica as famílias de baixa renda e potenciais beneficiárias de programas sociais, em especial do Programa Bolsa Família<sup>8</sup>.

As condicionalidades<sup>9</sup> ocupam um lugar estratégico neste programa, sendo entendidas como contrapartidas das famílias de modo a ampliar as capacidades dos indivíduos a médio e longo prazo.

O enfrentamento da pobreza no Brasil, mais especificamente no âmbito da proteção social não contributiva, deu-se, portanto, com dois pro-

gramas abrangentes de transferência de renda – Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>10</sup>. Um terceiro pilar da arquitetura da proteção é relativo à organização da rede pública de prestação de serviços de proteção e promoção sociais. A assistência social percorreu uma longa trajetória antes de estabelecer-se efetivamente como uma política pública, de caráter sistêmico, com uma arquitetura normativa e institucional robusta. Um importante passo nesse sentido deu-se com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil, criando a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e dando suporte legal aos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, que definem e garantem o direito à assistência social. Com a Constituição, são alteradas as bases do sistema de proteção social brasileiro, com a instituição da seguridade social, que articula previdência, assistência e saúde como pilares da proteção social no país. O processo de institucionalização da política, iniciado nos anos 1990, só veio se consolidar efetivamente a partir da constituição do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2005.

O SUAS estabelece as bases e as normas para a produção da proteção social, e determina a arquitetura da provisão de serviços socioassistenciais, definindo financiamento, critérios de partilha de recursos, protocolos e instruções normativas para a implementação do sistema com a participação dos diferentes entes federativos. Quanto à concepção que sustenta a estratégia de intervenção, o SUAS implantou uma nova engenharia operacional que parte de uma distinção entre dois níveis de atenção: a Proteção Social Básica (baixa complexidade) e a Proteção Social Especial (média e alta complexidade), para atender a diferentes situações de vulnerabilidade.

A proteção básica tem como objetivo prevenir a exclusão e processar a inclusão social de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade

social, decorrente da pobreza e privação de capacidades. Nesse estágio, não houve ainda direitos violados nem vínculos comunitários e familiares rompidos. Os serviços prestados nesse nível são do tipo preventivo, e visam proteger as famílias diante de situações e/ou ameaças mais graves de violação e vulnerabilidade. Em analogia com a área da saúde, tem-se nesse nível intervenções de baixa complexidade.

A Proteção Especial, por sua vez, caracteriza-se pelo foco em famílias em situação mais precária, em situação de desestruturação, de ruptura total ou parcial dos vínculos comunitários e familiares, em alguns casos com evidente violação de direitos. Os serviços, nesse caso, têm caráter curativo, ou seja, visam restaurar vínculos e garantir direitos, e por isso são considerados de média e alta complexidade.

A concepção de proteção, portanto, tal como estabelecida pelo SUAS, organiza a proteção social por níveis de complexidade, definindo situações de baixa, média e alta complexidade, estabelecendo equipamentos próprios para um tipo e outro de atendimento. Nesse sentido, para o desenvolvimento de ações de baixa complexidade, têm-se os CRAS (Centros de Referência de Assistência Social)<sup>11</sup>, de âmbito local; e para a média e alta complexidade, têm-se os CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência Social), equipamentos de base regional.

A prevenção de situações de risco e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários são os objetivos da Proteção Social Básica. Esse nível de proteção é destinado à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, das múltiplas privações e/ou fragilização de vínculos afetivos, de caráter relacional ou relativo ao sentimento de pertencimento e integração social. As equipes de referência dos CRAS têm como atribuições a execução dos serviços de proteção social básica, além da organização e ordenação da rede prestadora de serviços socioas-

sistenciais locais<sup>12</sup>.

Alguns serviços devem ser necessariamente desenvolvidos nos CRAS, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Pessoas Idosas, conforme consta na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais pactuados na CIT 2009.

O Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) tem os seguintes objetivos: “Contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social; fortalecer os vínculos familiares e comunitários; promover aquisições sociais e materiais às famílias, com o objetivo de fortalecer o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades”.

Os programas sociais voltados para grupos em condições de extrema vulnerabilidade e destituição pressupõem ações quase que individualizadas, aderentes às demandas e especificidades dadas pela heterogeneidade das situações de pobreza. Em intervenções nas quais se pretendem produzir mudanças nas condições, capacidades, atitudes e comportamentos do público-alvo – como é o caso de políticas voltadas para grupos extremamente vulneráveis e dentro de uma concepção que reconhece dimensões materiais e subjetivas no fenômeno da pobreza –, o nível de interação necessário com o usuário será maior e o grau de padronização das tarefas, menor (NOGUEIRA, 2004).

Quando o resultado pressupõe mudanças e alterações substanciais no público-alvo, a interação estratégica entre técnicos e gerentes “de linha” e os beneficiários dos projetos é fundamental. Além de intervenções abrangentes em seu escopo, as intervenções voltadas para redução e superação de condições de vulnerabilidade e pobreza (principalmente crônica) demandam a proximidade entre técnicos e usuários das políticas, em relações pautadas pela confiança, estáveis e duradou-

ras, de forma que as intervenções sejam capazes de produzir as mudanças esperadas. São requeridas intervenções abrangentes e intensas, por longos períodos de tempo. A confiança mútua é um ingrediente fundamental, que pode ser ampliada ou minada a partir da capacidade de resposta e da atuação do poder público junto às comunidades e famílias. Estabilidade, consistência, adequação e transparência nas ações desenvolvidas estão entre os elementos vitais para possibilitar processos de empoderamento, de fortalecimento das capacidades individuais, familiares e comunitárias.

Os serviços socioassistenciais, desenvolvidos no âmbito do PAIF (serviço desenvolvido nos CRAS), têm essa característica (alta interação e baixa programabilidade) e o objetivo manifesto de fortalecer tanto o acesso a bens e serviços quanto os vínculos comunitários e familiares com vistas ao exercício de direitos e melhores condições de inserção social. Os equipamentos do CRAS atuam tanto no atendimento direto quanto no assessoramento e na defesa de direitos mediante a integração da família e de seus membros com a rede socioassistencial. Essa rede deve ser responsável por mobilizar todos os recursos existentes no território para responder com qualidade às demandas levantadas.

Uma das implicações de se considerar a heterogeneidade da pobreza remete à importância de uma oferta flexível e ajustada às necessidades, demandas e problemas identificados. Para que seja possível executar programas que sejam flexíveis e adaptados às condições, capacidades e limitações locais, a existência de redes de serviços é fundamental. No entanto, as condições da oferta, a variedade e a adequação dos serviços são distintas em cada território; ou seja, diferentes CRAS devem atuar em contextos com infraestrutura social diversas. Dar respostas adequadas, oportunas e eficazes a essas demandas depende da disponibilidade de serviços, programas e ações

governamentais e não governamentais. O suposto fundamental aqui é que existam redes a serem mobilizadas, que sejam porosas às demandas levantadas, com capacidade para atendê-las com qualidade. As condições da oferta, sua variedade e adequação não são homogêneas, e um esforço articulado ao atendimento personalizado consiste em atuar nas condições do contexto.

Nesse sentido, importa identificar se os serviços socioassistenciais do CRAS, enquanto elementos da estrutura de oportunidades existente, atuam no sentido de possibilitar o empoderamento das pessoas e se contribuem para a alteração dos ativos das famílias e indivíduos, principalmente aqueles de natureza menos tangível.

#### **4. OS ACHADOS: EM QUE MEDIDA OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS AFETAM ASPECTOS DE NATUREZA MENOS TANGÍVEL?**

Quem são essas famílias atendidas pelos programas de proteção social? De forma geral, são famílias que apresentam precariedade na sua base de ativos: baixa renda, precário acesso ao mercado de trabalho, baixa escolaridade, relações familiares e comunitárias fragilizadas, dimensões psicossociais negativas, com alta presença de posturas fatalistas e de resignação. Quase um terço dos entrevistados não completaram o ensino fundamental, possuem emprego informal ou estão desempregados, e mais de 92% não tiveram acesso a cursos de capacitação. A quase totalidade vive em territórios que apresentam uma situação de vulnerabilidade intensa, com a presença de problemas estruturais que remetem ao conjunto das políticas públicas relativas à infraestrutura, saneamento, moradia, trabalho, transporte, educação, saúde e segurança pública.

#### 4.1 OS RESULTADOS DA ETAPA QUALITATIVA

A questão da precariedade das condições de vida dos beneficiários fica evidenciada na fala dos técnicos e das famílias. De acordo com uma técnica,

Uma boa parcela das famílias dos territórios sobrevive apenas com a renda do BF; para muitas famílias, a renda do BF é a única renda que a família possui. Se não tivesse BF não sei como essas famílias estariam. Disso não tenho dúvida. (Grupo focal com técnicos do CRAS).

Na percepção dos técnicos, a grande maioria das famílias reside em vilas com estrutura precária e condições muito adversas, revelando uma precariedade inscrita no território e apresentam condições de vulnerabilidades intensas em várias dimensões. Nesses territórios de maior vulnerabilidade, encontra-se um grande número de famílias em descumprimento de condicionalidades, num cenário de abandono e segregação.

Onde moro, a Casas Bahia só entrega coisas lá com escolta. (Grupo focal com famílias usuárias do CRAS).

Quando tem campanha de vacinação de idosos, nem o médico da família desce lá. Quem tá lá embaixo não sobe e quem está em cima não desce (Grupo focal com famílias usuárias do CRAS).

Lá embaixo tem muito problema, muita criança sem escola, muita mãe querendo trabalhar, sem escola para deixar as crianças, muitas adolescentes de 13 e 14 grávidas, famílias sem estrutura e sem ter como resolver, adolescentes sem estudo e sem futuro. (Grupo focal com famílias usuárias do CRAS).

As falas também evidenciam a dificuldade de acesso efetivo aos serviços de saúde no território. Embora reconheçam ter melhorado, ainda é bastante difícil o acesso ao Posto de Saúde. De acordo com a maioria das entrevistadas, a infraestrutura

dos serviços de saúde não comporta a demanda local. Mesmo na época de vacinação contra a gripe suína, “quando tinha agulha não tinha vacina e quando tinha vacina não tinha agulha”. Essa única frase revela a precariedade da oferta de serviços públicos essenciais e uma condição perversa que torna mais vulneráveis aqueles que se encontram mais privados dos serviços garantidos pelos direitos sociais. A fala de uma participante do grupo focal com famílias usuárias do CRAS explicita o ponto: “Eu evito de ir lá, para não passar raiva”, revelando o grau de insatisfação com a provisão dos serviços de saúde no território.

No grupo com as famílias, ficou evidente a centralidade do tema do trabalho. Esse é o grande desafio para todas as mulheres, e os cursos de qualificação parecem não propiciar uma saída adequada da condição de pobreza ou destituição. A oferta de cursos de qualificação é tímida, e a sua capacidade de se reverterem em acesso ao trabalho digno é ínfima. A inserção adequada das mulheres no mercado de trabalho ainda parece ser um ponto difícil de equacionar, dado que a baixa escolaridade não permite o acesso a cursos mais avançados, ao mesmo tempo que, como num círculo vicioso, sem uma qualificação profissional ao nível exigido pelo mercado são poucas as chances efetivas de mobilidade. Além disso, as condições de moradia são precárias, e a violência do tráfico se impõe no cotidiano dos moradores. As condições para a superação dessas situações extrapolam o âmbito de ação dos serviços socioassistenciais desenvolvidos no âmbito dos CRAS. A situação de um aprisionamento nas teias da vulnerabilidade se expressa com toda a evidência ao conjugar as distintas dimensões da privação que marca a vida dessas famílias.

Para pensar os efeitos dos serviços nas diversas dimensões de vida das beneficiárias, é necessário enfatizar a dificuldade de operacionalizá-los. Para as técnicas, o grande desafio ainda é tentar mensurar os impactos de tais atividades. No entanto,

a percepção das mudanças é concreta, e elas podem ser evidenciadas pelas alterações na forma de as pessoas se comportarem, bastante comuns, segundo as técnicas. No relato de uma delas,

Eu vejo mudanças de comportamento mesmo. Pessoas que chegavam aqui muito agressivas agora chegam de outra forma. Isso aparece aqui no grupo, mas eu escuto a rede falar isso também... é um outro sujeito, uma outra pessoa... aqui a gente não ensina nada. A própria convivência coloca a refletir. (Grupo focal com técnicos do CRAS).

As mudanças se processam de formas visíveis em diversos âmbitos: na ampliação da capacidade de diálogo, na mudança nas formas de comportamento, em alterações no autorrespeito, “em não abaixar a cabeça”. De acordo com a fala de uma técnica, também sustentada por seus pares,

Os outros serviços da rede comentam: essa família é do CRAS? Porque ela chega diferente, nem como vítima nem com barraco. Não chega como muro de lamentações. (Grupo focal com técnicos do CRAS).

Para as famílias ouvidas no grupo focal, participar das atividades do CRAS é extremamente gratificante. Todas enfatizam que sentem prazer em participar das atividades propostas, sendo um alívio para a solidão e para os problemas e aborrecimentos da vida: “A gente vem triste e sai feliz”. Todas enfatizam que muita coisa mudou em sua vida a partir da relação com o CRAS, e as mudanças se concentram na forma de pensar e no comportamento, principalmente em relação à família e aos vizinhos. Como apontou uma das entrevistadas,

“elas (as técnicas do CRAS) trabalham a gente de dentro para fora”, e outra: “a maneira delas falarem mexe muito com a gente”. (Grupo focal com famílias usuárias do CRAS.)

Elas reconhecem a importância do CRAS na vida delas e todas disseram da vontade de parti-

cipar de oficinas que durassem o ano todo, sem descontinuidade. As oficinas, pensadas para durar três ou quatro meses, causam muito pesar quando terminam, e algumas se transformaram em grupos, com duração de um ano. Fortes vínculos são criados nesses processos, e seus efeitos se estendem em várias direções, nem sempre de antemão previstas ou calculadas. Ampliar horizontes de informação, conhecer outras realidades e pessoas, romper o isolamento, alterar perspectivas e visões. Todos esses aspectos estavam presentes nas falas das entrevistadas ao se referirem ao papel do CRAS.

Não apenas porque mediante o CRAS se tem acesso a informações e serviços, mas também porque existe um trabalho de transformação sutil em curso, que se expressa, sobretudo, no âmbito da sociabilidade e de ganhos de autonomia e de consciência de direitos. A expressão recorrente entre elas, que com o CRAS “já foram longe” ou que hoje “conseguem caminhar”, refere-se a essa ruptura com uma sensação de impotência, de “não saber aonde ir, o que fazer, com quem falar”. O que fica de forte impressão é que o CRAS é o espaço do afeto, um lugar onde as famílias são olhadas, reconhecidas, ouvidas, apoiadas. A fala de uma mulher permite identificar esse “assombro” ao questionar se é merecedora de tanto respeito e cuidado como o que recebe quando vai ao CRAS:

Às vezes me pergunto se mereço tudo isso [...] o jeito que elas tratam a gente [...] conversam com tanta educação, atende a gente tão bem, já chega com carinho, com a cara aberta [...] eu chego nervosa e saio um passarinho. (Grupo focal com famílias usuárias do CRAS).

Outra menciona que as técnicas do CRAS as conhecem tão bem que, quando chegam à reunião meio tristes ou preocupadas, são chamadas para uma conversa particular ao final.

Grande parte do que as entrevistadas afirmam sobre as mudanças que percebem está alicerçada na conquista de um autoconhecimento, em um reconhecimento próprio que permite entender melhor o outro. Fala-se, sobretudo, da importância do diálogo, da conversa, do reconhecimento de si e do outro. É bastante presente essa percepção de mudança nos aspectos, mais propriamente de sociabilidade, da interação social (no ambiente comunitário ou intrafamiliar), da expansão de habilidades de comunicação e de expressão de si.

## 4.2 OS RESULTADOS DA ETAPA QUANTITATIVA<sup>13</sup>

Se para os técnicos que trabalham “na ponta”, junto às famílias, as mudanças são nítidas e perceptíveis, tem-se o desafio de dar materialidade a tais mudanças, operacionalizá-las de forma a torná-las perceptíveis em um nível mais amplo de generalização. O estudo quantitativo permite corroborar e trazer algumas evidências. Na análise dos dados, buscou-se identificar alguns efeitos nas dimensões menos tangíveis, ligadas aos ativos relacionais e psicossociais, sobretudo da ampliação da capacidade de comunicação, acesso à informação, mudanças na disposição para ação e alterações nos padrões de relacionamento familiar e comunitário.

A pesquisa buscou identificar tais elementos em diversas questões ao longo do questionário, mas um conjunto delas foi específico para identificar tais alterações que ocorrem no público beneficiário do Bolsa Família, podendo ser consideradas como variáveis de efeitos nas dimensões menos tangíveis, na medida em que tratam de: a) disposição para procurar emprego; b) acesso a informações de emprego; c) disposição para sair de casa e frequentar locais de lazer; d) manutenção de laços sociais/redes e constituição de laços de solidariedade; e) acesso a informação sobre serviços públicos; f) aumento da

autoestima; g) melhora da relação intradoméstica; h) empoderamento (entendido como maior capacidade de auto afirmação e de participação comunitária).

Dessa forma, foi construído um índice de resposta, denominado Índice Sociorrelacional, que buscou captar as diferenças nas respostas e identificar mais claramente os efeitos que a exposição aos serviços do CRAS produz sobre o público beneficiário do Bolsa Família. As análises que se seguem, portanto, tratam apenas dos beneficiários, e o efeito observado deve ser levado em consideração apenas para quem recebe ou já recebeu o benefício do Programa Bolsa Família. Pode-se dizer, de certa forma, que os beneficiários que *não participam* do CRAS, constituem o “grupo de controle” desta parte da análise, enquanto os beneficiários *que participam* dos CRAS constituem o “experimento”<sup>14</sup>.

O índice foi construído a partir de 12 variáveis binárias, que assumiram valor “1” para “sim” e “0” para “não”. Logo, o índice varia de 0 a 12. Cada uma das variáveis representava uma afirmação que era apresentada ao entrevistado, em que ele dizia considerar verdadeira ou falsa. As variáveis foram previamente pensadas para permitir a elaboração de um índice de somatório simples. As oito dimensões, por sua vez, foram elencadas *a posteriori* e têm pesos diferentes, como se pode observar na Tabela 1, abaixo. Esse fato, no entanto, não foi tomado como um problema, visto que tais dimensões têm o objetivo de ilustrar e simplificar a interpretação do índice, além de agregar capacidade explicativa.

Um primeiro resultado evidencia que há diferenças no valor do índice para participantes e não participantes das atividades do CRAS, com nível de significância de 95%<sup>15</sup>, apontando para a diferença que a participação no CRAS produz na dimensão sociorrelacional do público beneficiário do Programa Bolsa Família.

Tabela 1 - Índice Sociorrelacional

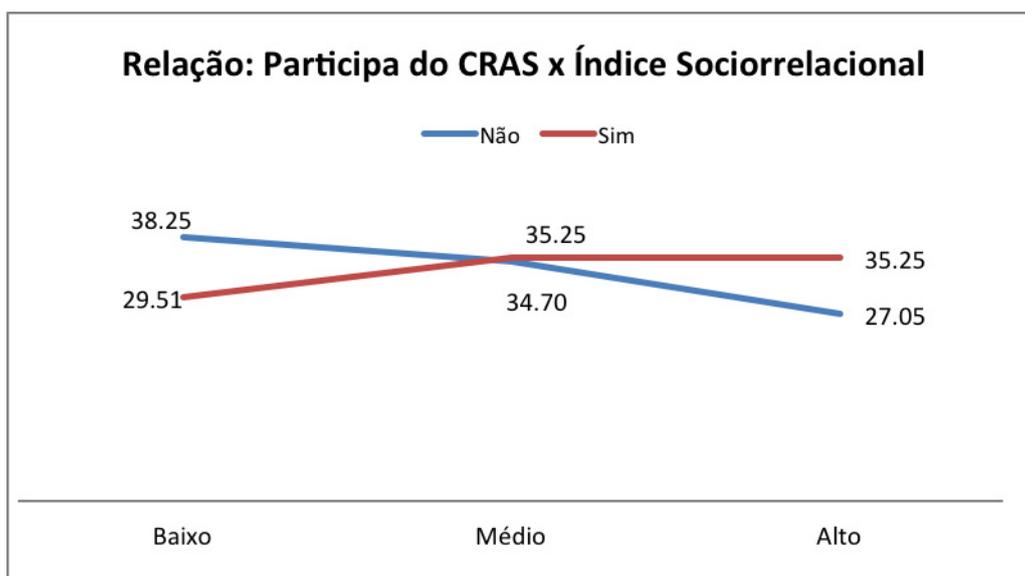
Dimensão	Variável
Disposição para procurar emprego	Alguém do domicílio procurou trabalho
Acesso a informações de emprego	Tenho mais acesso a informações de emprego
Disposição para sair de casa e frequentar locais de lazer	Tenho frequentado mais locais de lazer
Manutenção e constituição de laços de solidariedade	Frequento mais a casa de amigos e conhecidos
	Conheço mais pessoas que me ajudam quando preciso
	Minha relação com os vizinhos melhorou
Acesso a informações sobre serviços públicos	Tenho mais acesso à informação sobre serviços públicos
Aumento de auto-estima	Minha auto-estima e minha confiança melhoraram
Melhora da relação intra-doméstica	Minha relação com meus filhos melhorou
	Minha relação com meu companheiro melhorou
Empoderamento	Minha opinião conta mais dentro de casa
	Participo mais da vida da comunidade

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Interessante observar que o Índice Sociorrelacional varia também entre aqueles que recebem atualmente o benefício daqueles que já receberam, mas perderam. As diferenças são significativas: para os atuais beneficiários, 32% apresentaram um índice alto, enquanto para os que perderam

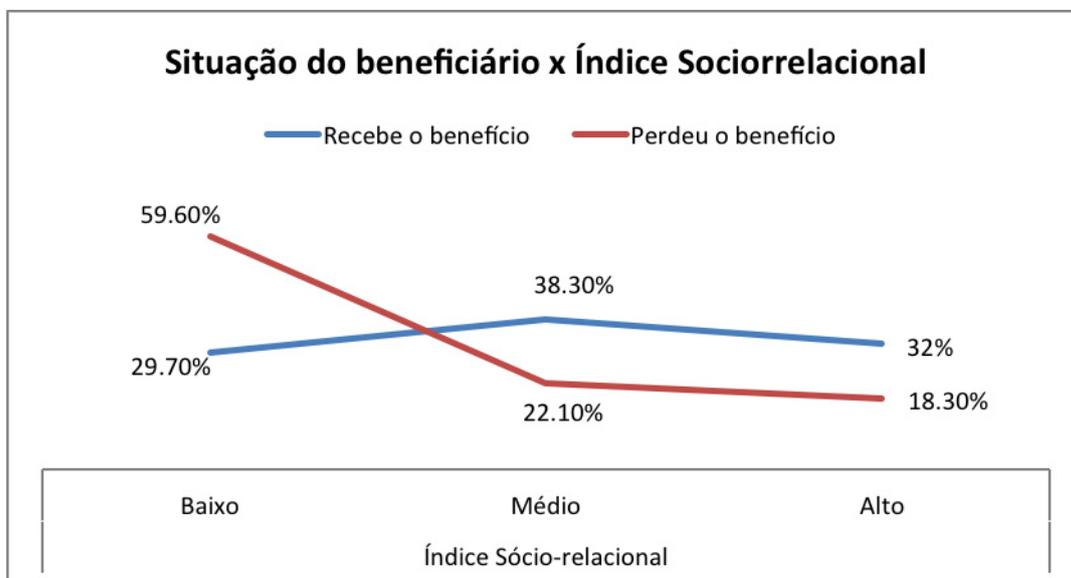
o benefício esse percentual foi de apenas 18,3%. Para este último grupo, 59,6% apresentaram índice baixo, sugerindo maiores dificuldades e limites no que se refere a tais ativos e disposições de natureza sociorrelacional.

Gráfico 1 - Participação no CRAS e Índice Sociorrelacional



Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da pesquisa.

Gráfico 2 – Situação do beneficiário e Índice Sociorrelacional



Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da pesquisa.

Um aspecto importante a ser considerado refere-se ao comportamento dos efeitos no tempo, e aí temos alguns elementos interessantes para explorar. Primeiro, se olharmos para a relação entre o tempo de recebimento e a participação no CRAS, teremos que aqueles com mais tempo de

recebimento tendem a participar mais do CRAS. A diferença de 9% entre aqueles com menos de 2 anos e aqueles com mais de 6 anos de recebimento do benefício parece ser considerável, embora significativa apenas a 90%<sup>16</sup>.

Tabela 2 – Tempo de recebimento do benefício e participação no CRAS

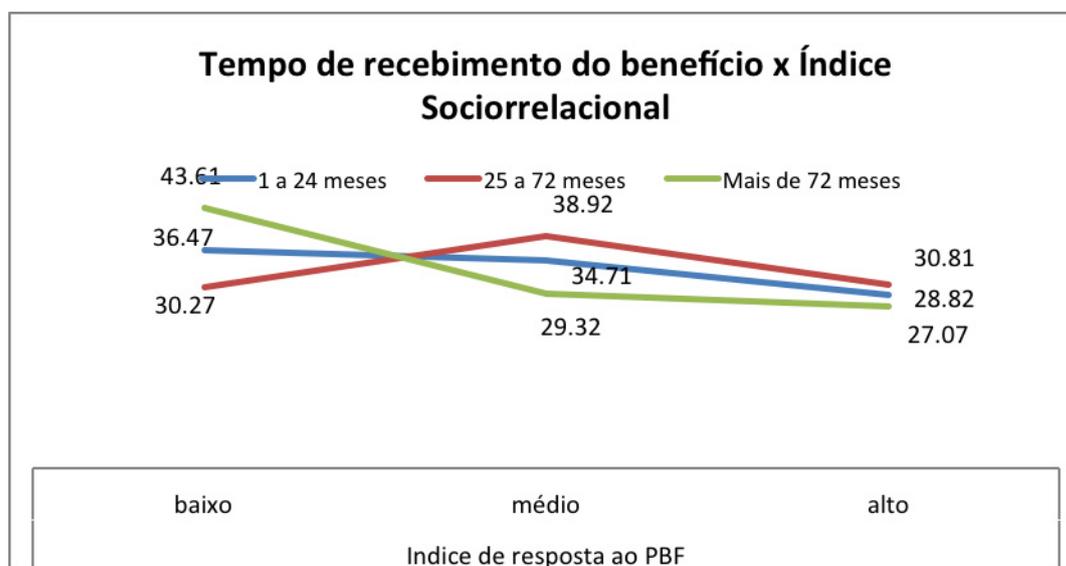
TEMPO DE RECEBIMENTO DO BENEFÍCIO	PARTICIPA DO CRAS				TOTAL	
	Não		Sim			
	N	%	N	%	N	%
Até 2 anos	135	79,4	35	20,6	170	100
Mais de 2 a 6 anos	137	74,1	48	25,9	185	100
Mais de 6 anos	94	70,7	39	29,3	133	100
Total	366	75,0	122	25,0	488	100

Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da pesquisa.

Outro cruzamento busca identificar como a dimensão do tempo de recebimento do benefício afeta o índice de resposta. Os resultados apontam que a relação é negativa, ou seja, quanto mais tempo recebendo o benefício, menor o índice de resposta. Para aqueles com mais de 6 anos de recebimento do benefício, 43,6% apresentaram

um índice de resposta baixo, enquanto que 27% apresentaram um índice alto. No entanto, é interessante observar que o índice se relaciona de maneira mais positiva entre aqueles que têm tempo médio de recebimento do benefício, sugerindo que o melhor efeito do Programa pode ser observado no médio prazo.

Gráfico 3 – Tempo de recebimento do benefício e Índice Sociorrelacional



Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da pesquisa

Mas, novamente, se controlarmos a relação entre “tempo de recebimento” e resposta ao Índice Sociorrelacional pela variável “participa das atividades do CRAS”, têm-se alterações nos efeitos do tempo sobre as respostas ao índice. Para aqueles que não participam do CRAS, o tempo de recebimento influencia mais negativamente o índice; ou seja, quanto mais tempo como beneficiário, menor a resposta, evidenciando que as pessoas tendem a responder menos às mudanças nos aspectos de natureza sociorrelacional quando se encontram há mais tempo como beneficiárias. Já daqueles que participam, os resultados são consistentes com os anteriores, a saber, de que

a resposta é melhor para aqueles que têm tempo médio de recebimento.

Esse resultado preliminar, que associa o tempo de recebimento do benefício às capacidades de resposta ao Programa Bolsa Família e à exposição ao CRAS, é bastante sugestivo. Um dos grandes debates que cercam os programas de transferência condicionada de renda diz respeito à existência – ou não – de “portas de saída”. Quais são as condições e oportunidades que proporcionam (ou podem proporcionar) aos beneficiários passar à condição de ex-beneficiários? O resultado apresentado acima, embora extremamente preliminar, permite um indicativo no sentido de que

Tabela 3 – Tempo de recebimento do benefício e Índice Sociorrelacional, por participação em atividades do CRAS

PARTICIPAÇÃO NAS ATIVIDADES DO CRAS	TEMPO DE RECEBIMENTO DO BENEFÍCIO	ÍNDICE SOCIORRELACIONAL						Total	
		Baixo		Médio		Alto			
		N	%	N	%	N	%	N	%
PARTICIPA DO CRAS	Até 2 anos	10	28,6	14	40,0	11	31,4	35	100
	Mais de 2 a 6 anos	13	27,0	16	33,3	19	39,7	48	100
	Mais de 6 anos	13	33,3	13	33,3	13	33,3	39	100
NÃO PARTICIPA DO CRAS	Até 2 anos	52	38,5	45	33,3	38	28,2	135	100
	Mais de 2 a 6 anos	43	31,4	56	40,8	38	27,8	137	100
	Mais de 6 anos	45	47,9	26	27,6	23	24,5	94	100

Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da pesquisa.

as possibilidades de saída do Programa podem ocorrer a médio prazo. Talvez mais do que isso. Pode-se sugerir (como um exercício estritamente lógico, e não empírico) que, a partir do momento em que as respostas são mais positivas a médio prazo, os programas de qualificação que visam “impulsionar” os beneficiários para o mercado de trabalho tendem a ser mais efetivos justamente sobre esse público, a saber, aqueles que estão a médio prazo como beneficiários dos programas. Por outro lado, sugere também que aqueles que estão há mais tempo como beneficiários necessitam uma maior atenção por parte dos programas. Esses aspectos, no entanto, ainda merecem bastante cuidado e constituem uma agenda relevante para as pesquisas atuais sobre os programas de transferência de renda.

Por fim, podemos dizer que, a despeito das dificuldades em se mensurar quantitativamente alterações que se dão no âmbito subjetivo, dois resultados devem ser destacados da etapa quantitativa da pesquisa. O primeiro é que a participação no CRAS, corroborando os achados da etapa

qualitativa, influencia positivamente a resposta ao Programa Bolsa Família, com efeitos claros na expansão das capacidades relacionais das famílias atendidas. O segundo é que, como colocado logo acima, a resposta é mais positiva entre aqueles que recebem o benefício a médio prazo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou apresentar alguns resultados preliminares quanto à influência dos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos CRAS em dimensões menos tangíveis da pobreza na vida de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. A tentativa de mensurar os efeitos de tais serviços em dimensões cruciais da estratégia de intervenção pode contribuir para pensar a avaliação dessas políticas, contribuindo para uma maior efetividade destas. Os resultados apontam questões importantes que devem ser consideradas para a implementação de programas sociais e serviços socioassistenciais, ao sinalizar a complexa intera-

ção envolvida nos processos de mudança social, como é o caso do enfrentamento da pobreza e promoção de bem-estar.

Dada a complexidade de identificar alterações que ocorrem no âmbito da subjetividade, a combinação de metodologias qualitativa e quantitativa permitiu identificar, por um lado, os significados que os beneficiários e os técnicos dos serviços socioassistenciais atribuem às alterações percebidas, e, por outro, expandir esses resultados para a amostra pesquisada. Têm-se, nos registros das falas e nos dados, indícios suficientes para afirmar que os serviços socioassistenciais produzem efeitos que a transferência de renda, por si só, não produz. Dentre as beneficiárias do Bolsa Família, aquelas que participam dos serviços do CRAS apresentam maior disposição para procurar emprego, ampliam sua esfera de sociabilidade, têm mais informações sobre serviços públicos e apresentam mudanças no âmbito das relações intrafamiliares e na percepção de autoeficácia. Na parte qualitativa, tais efeitos foram, sobretudo, enfatizados no que se refere à ampliação da capacidade dialógica e discursiva das famílias, referente às habilidades comunicativas e às que se processam no âmbito das relações intrafamiliares.

O campo de exploração dos resultados é vasto. Primeiro, importa aprofundar na análise dos efeitos dos serviços e benefícios de proteção em outros âmbitos, para além dos aspectos sociorrelacionais aqui enfatizados. Por exemplo, cabe analisar melhor as variáveis que se referem à ampliação da capacidade de ação, entendida como percepção da capacidade de influir nas condições do entorno e de enfrentar, com maiores recursos e estratégias de respostas mais efetivas, os problemas e as diversas situações de vulnerabilidade.

Segundo, é importante distinguir as situações de vulnerabilidade em perfis ou tipos, de forma a explorar como as margens de escolha, as estratégias de respostas e a autonomia que os indivíduos

e famílias podem adquirir variam de acordo com os tipos de vulnerabilidades existentes. Na pesquisa ficou evidente que, comparando o grupo de beneficiários (seja do Bolsa Família ou CRAS) com o de não beneficiários de nenhum desses programas, têm-se distinções entre eles no que se refere às condições de vulnerabilidade, embora residentes do mesmo território. Todos os dados apresentados sobre o conjunto de ativos permitem identificar claramente uma situação pior entre o grupo de beneficiários, seja em termos de ativos tangíveis como renda e trabalho, como em relação a outros ativos, relativos a escolaridade, dimensões relacionais, familiares e a aspectos de natureza psicossocial. A partir dessa análise, fica evidente que os programas de proteção social conseguem uma boa focalização em atender aos mais pobres e vulneráveis, que apresentam piores indicadores em várias dimensões de ativos.

Entretanto, embora quanto à posse de ativos tais grupos sejam distintos, a condição da base de ativos dos não beneficiários não é muito melhor: também a escolaridade é baixa e seu acesso ao mercado de trabalho é precário. E quando se consideram variáveis que se referem ao território, os valores dos dois grupos se aproximam, o que permite dizer que existe uma situação de vulnerabilidade específica, dada pelas condições no território. Importa nesse sentido aprofundar a análise sobre o modo como os efeitos dos benefícios e serviços variam também de acordo com as características da infraestrutura social (aspectos da rede de serviços e de organização social nos territórios) presente em vários contextos. Tanto os aspectos da infraestrutura urbana, relativos a políticas de transporte, urbanização, habitação, segurança pública, dentre outros, quanto os aspectos da infraestrutura social – os tipos, a quantidade e qualidade dos serviços, seu grau de resposta e porosidade às necessidades – definem as condições do contexto que condicionam as respostas das famílias e os resultados efetiva-

mente alcançados na superação da condição de privação.

A questão da necessidade de “conversão” ou de reversão das trajetórias é ainda mais pungente no caso de famílias em situação de pobreza crônica, que se caracteriza pela intensidade e pela interação entre as diferentes privações, com transmissão intergeracional dessa condição, o que configura um círculo vicioso. Na fala de uma técnica, essa condição é recorrente, e uma fala frequente das mulheres aponta para esse aprisionamento: “O que está acontecendo com minha filha, aconteceu comigo, aconteceu com minha mãe e com minha avó”.

Como romper de forma efetiva esse círculo? A teia da pobreza e da privação de oportunidades se adensa quando os diversos vetores da destituição interagem para a reprodução de um círculo aprisionante: baixa escolaridade, baixa qualificação, precário acesso ao mercado de trabalho, baixa renda, condições precárias de moradia, etc. Por mais que os serviços socioassistenciais e os benefícios de transferência de renda sejam significativos na alteração de dimensões de natureza sociorrelacional, são claramente insuficientes para alavancar uma mudança efetiva nas condições de vida das famílias, de forma a gerar um efetivo empoderamento ou o pleno exercício de direitos.

Grande parte da vulnerabilidade das famílias está relacionada a fatores estruturais, relativos à inserção na estrutura de trabalho e renda, dimensões nas quais os CRAS podem atuar de forma muito limitada, embora sejam questões que impactam fortemente o público atendido pelo CRAS e pelo Bolsa Família. A impotência diante da insuficiência das respostas que demandam ações mais estruturais, a fragilidade da oferta de respostas efetivas à questão do trabalho e de geração de oportunidades produtivas, bem como as demandas não equacionadas de moradia e ofer-

ta de serviços de saúde e educação são questões que atravessam a produção dos serviços socioassistenciais e as transferências de renda. Nesse sentido, condicionam sua efetividade, embora a solução para todas essas questões ultrapassem, e muito, as possibilidades de intervenções no campo da assistência social.

Falar de pobreza e vulnerabilidade é dizer de uma condição que é produzida e alterada pelas políticas públicas e pela dinâmica das estruturas e instituições do mercado, do governo e da sociedade. Trata-se de um problema macro, com suas determinações e limites estruturais e também de um problema que encontra espaço nos aspectos subjetivos individuais. Alterar o cenário de pobreza requer, além de uma estrutura de oportunidades adequada, atenção à qualidade dos laços sociais no âmbito intrafamiliar e comunitário e à natureza da relação entre as famílias e os agentes públicos encarregados do seu atendimento.

Os serviços socioassistenciais e os benefícios de transferência de renda não são suficientes para promover uma estrutura de oportunidades adequada para o enfrentamento das múltiplas vulnerabilidades das famílias, embora constituam uma dimensão importante e necessária dessa estrutura. Não são suficientes para evitar as consequências associadas à falta de renda, emprego e qualificação, moradias precárias, o confronto cotidiano com a violência. Ainda que não seja suficiente, a presença do equipamento do CRAS nos territórios e as ações e programas aí desenvolvidos produzem mudanças na dimensão da subjetividade, ao apontarem para um sentimento de apoio e acolhida que as famílias sentem ao se exporem aos serviços socioassistenciais. Isso pode ser pouco diante da ampla gama de vetores da destituição que assolam as famílias pobres, mas, em um cenário de intensa privação, as diferenças podem ser consideráveis na vida das pessoas em condição de intensa vulnerabilidade.

## NOTAS

<sup>1</sup> A pesquisa, denominada “Efeitos de programas de proteção social sobre aspectos menos tangíveis da pobreza: conexão entre ativos, estratégias de resposta e estrutura de oportunidade” foi coordenada pela autora e desenvolvida no âmbito da Fundação João Pinheiro com financiamento pelo Edital Universal da Fapemig (APQ – 00797-08). A parte quantitativa da pesquisa contou com a participação de Edgar Pontes de Magalhães, que muito contribuiu na elaboração do instrumental de coleta de dados e no desenho geral da pesquisa. A parte qualitativa da pesquisa teve a participação de Cristina Almeida Cunha Filgueiras, que contribuiu na elaboração dos roteiros e na realização dos grupos focais. A autora agradece não apenas à contribuição fundamental dos colaboradores para este trabalho, mas também, e sobretudo, aos técnicos dos CRAS e às famílias, que dedicaram parte preciosa do seu tempo para nos responder, conversar e partilhar seu conhecimento, experiências, percepções. O apoio logístico e as contribuições diversas por parte dos técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte foram fundamentais para a realização da pesquisa.

<sup>2</sup> Para a realização do *survey* com as famílias, foram utilizadas dois tipos de listagens: uma lista de famílias cadastradas a partir dos dados da folha de pagamento do PBF disponível, selecionados os bairros dos territórios cobertos pelos dois CRAS e outra lista de famílias cadastradas pelos dois CRAS, sendo que havia nas listas pessoas que participaram de atividades e famílias em descumprimento. As listagens foram organizadas, individualmente por tipo (CAD e CRAS), levando em consideração os bairros que compõem os respectivos territórios dos CRAS, e classificadas pelo nome da rua e pelo número da casa. A metodologia utilizada então é não randomizada, sem sorteio de residências nem de respondente. As famílias eram abordadas, perguntando primeiramente pela pessoa responsável pela família. Na ausência desta, uma pessoa com mais de 18 anos, residente fixa na moradia, poderia responder. Foram aplicados 608 questionários, 294 na área do Independência e 314 no Petrópolis. Para identificar dentre a população pesquisada quantas constavam também nos cadastros do CAD ou dos CRAS, a estratégia foi voltar às listagens fornecidas e localizar os NIS das famílias cruzando endereço e nome do responsável e inserindo o número NIS no banco de dados da pesquisa. Foram aplicados 505 questionários em famílias que participavam das listas fornecidas pelo BF ou pelo CRAS e 103 questionários em famílias que moravam nos territórios, mas não constavam das listas de beneficiários, nem do BF nem do CRAS. Foram estabelecidas quatro quotas de entrevistados: a) Beneficiários do PBF, mas não atendidos pelo PAIF; b) Atendidos pelo PAIF, mas não beneficiários do PBF; c) Beneficiários do PBF e também atendidos pelo PAIF; e d) Não beneficiários do PBF e também não atendidos pelo PAIF.

<sup>3</sup> A OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative), uma parceria entre a Universidade de Oxford e o UNDP, identificaram áreas importantes a considerar para avaliar as condições de privação e para as quais não existem dados comparáveis no âmbito internacional. Dentre estas, tem-se a possibilidade de viver sem sentir vergonha, o bem-estar psicológico e subjetivo, o empoderamento/“potenciação” (OPHI, 2008).

<sup>4</sup> A venda de ativos (propriedades, bens), o “desinvestimento” em capital humano (como o abandono da escola) ou a redução da ingestão de calorias, estão entre os exemplos dessas estratégias autoaprisionantes. Shepherd e Barrientos, por exemplo, baseados em vasta literatura, identificam, dentre essas estratégias negativas, o emprego informal diante do desemprego, a redução do número e qualidade das refeições, o adiamento de gastos com a saúde, a retirada das crianças da escola e/ou seu engajamento em trabalho infantil, e até a adoção do cultivo de grãos menos produtivos, mas mais seguros. Os autores concluem que “os efeitos desses *feedbacks* negativos podem ser quantitativamente dominantes na explicação do impacto da vulnerabilidade na persistência da pobreza” (SHEPHERD e BARRIENTOS, 2007, p. 4).

<sup>5</sup> Dentre algumas instituições que adotam o enfoque das capacidades para os estudos sobre desenvolvimento e bem-estar, têm-se: The International Development Research Centre (IDRC), Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Canadian International Development Agency (CIDA), Department for International Development (DFID), Human Development and Capability Association (HDCA), The Australian Agency for International Development (AusAID), Global Giving e outras agências das Nações Unidas (DUQUE, 2011).

<sup>6</sup> Os PTCR operavam, em 2009, em mais de 17 países da América Latina e cobriam cerca de 22 milhões de famílias, ou aproximadamente 100 milhões de pessoas (CECCHINI, 2009).

<sup>7</sup> A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32,00 a R\$ 306,00. Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março de 2011 e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011. 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 quatro tipos: o Básico, o Variável, o Variável Vinculado ao Adolescente e o Variável de Caráter Extraordinário. O Benefício Básico, de R\$ 70,00 (setenta 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\$ 32,00 (trinta 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 cinco benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 160,00 (cento e sessenta reais). O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 38,00 (trinta e oito reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até

R\$ 76,00 (setenta e seis reais). O Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) refere-se a um valor calculado caso a caso. (Informações retiradas do site do MDS, acesso em novembro de 2011). No final de 2011 foram inseridos mais dois benefícios: o Benefício Variável vinculado à Gestante (BVG) é concedido às gestantes com idade entre 14 e 44 anos que integram famílias beneficiárias do PBF. O valor desse benefício é de nove parcelas de R\$ 32,00, que são pagas a contar da data de concessão do referido benefício. O BVG foi implantado com cerca de 35 mil benefícios concedidos na folha de pagamento do PBF. O Benefício Variável vinculado à Nutriz (BVN), para nutrizes de famílias do PBF, foi implantado em novembro de 2011 e teve cerca de 93 mil benefícios concedidos na folha de pagamento do PBF de dezembro. O BVN é concedido às crianças de famílias beneficiárias do PBF com idade entre 0 e 6 meses e é pago em seis parcelas consecutivas de R\$ 32,00, a contar da data de concessão do referido benefício. Mesmo com a concessão do BVG e do BVN, mantém-se o limite máximo de cinco benefícios variáveis por família (MDS, acesso virtual, maio 2012).

<sup>8</sup> Em 2011, são mais de 21 milhões de famílias cadastradas, sendo que dentre essas mais de 17 milhões (17.204.256) tinham renda per capita de até R\$ 140,00 e mais de 19 milhões (19.237.446) apresentavam renda per capita mensal de até ½ salário mínimo (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/SAGI, 2011).

<sup>9</sup> As condicionalidades envolvem: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; frequência 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. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

<sup>10</sup> Este benefício incorporou um antigo benefício de renda mensal vitalícia – RMV (benefício de ½ salário mínimo para idosos com mais de 70 anos e inválidos que tivessem contribuído 12 meses) e o ampliou em termos de cobertura e critérios de elegibilidade. O BPC elevou o benefício para 1 salário mínimo, além de permitir a inclusão de portadores de deficiências graves, sem passagem pelo mercado de trabalho. A idade mínima para idosos se tornarem elegíveis foi alterada de 70 para 67 anos em 1998, e para 65 anos em 2003. Ao ser extinto, em 1995, o RMV atendia a 900 mil beneficiários e em 2004 o BPC já superava a marca de 2 milhões, e em 2011 tinha cerca de 3,5 milhões de beneficiários, significando uma importante política de garantia de renda para pessoas em situação de vulnerabilidade (idosos e deficientes com renda *per capita* inferior a ¼ SM).

<sup>11</sup> Na definição que consta no documento do Ministério de Desenvolvimento Social, os CRAS são “unidades de utilidade pública da política de assistência social, de base municipal,

integrante do SUAS, localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, e à articulação destes serviços no seu território de abrangência, e uma atuação intersetorial na perspectiva de potencializar a proteção social”.

<sup>12</sup> Por rede socioassistencial, segundo a definição da PNAS, compreende-se a rede socioassistencial como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (NOB, 2005; p. 94).

<sup>13</sup> Os autores agradecem a Edgar Pontes de Magalhães pela importante contribuição na parte quantitativa da pesquisa e a Mariana Almeida, aluna do mestrado da Escola de Governo/FJP, pela disponibilidade em contribuir nas análises estatísticas.

<sup>14</sup> As perguntas que compuseram o Índice Sociorrelacional foram aplicadas apenas aos que recebem ou receberam o benefício, e que todas elas começavam com a seguinte frase “Vamos ler algumas frases e gostaria que você dissesse se depois de se tornar beneficiário do PBF elas são falsas ou verdadeiras...”.

<sup>15</sup> Coeficiente de Spearman = 0,09; sig = 0,044.

<sup>16</sup> Coeficiente de Spearman = 0,08; sig = 0,076.

## REFERÊNCIAS

ALKIRE, Sabina. *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ALKIRE, Sabina; FOSTES, James. Recuento y medición multidimensional de la pobreza. OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative). Working Papers Series N. 7, p. 1-45. Oxford, UK, 2007.

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.

BUSSO, Gustavo. Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. 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. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. *Estudos e Pesquisa*, n. 85. Instituto Nacional de

Altos Estudos/INAE, setembro de 2004.

DUQUE, Liliana María Gallego. La pobreza multidimensional: propuesta y cálculo de un índice para Medellín 2010. Paper apresentado no Seminário Internacional Educação e Desigualdade, na Fundação João Pinheiro, maio, 2011.

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

FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social). Gobierno de Chile. Documento N° 13, Asesoría para la elaboración de un instrumento cuantitativo de evaluación de efectos psicosociales del programa puente. Santiago de Chile, 2006. 65 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Relatório de Pesquisa apresentado à Fapemig. Efeitos de programas de proteção social sobre aspectos menos tangíveis da pobreza: conexão entre ativos, estratégias de resposta e estrutura de oportunidade. APQ – 00797-08, maio de 2011.

HOLZMANN, Robert; JORGENSEN, Steen. Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección social y más allá. BIRD, Documento de Trabajo n. 006, febrero del 2000.

KAZTMAN, R.; FILGUEIRA, C. Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Oficina de Montevideo. LC/MVD/R.176. Rev.1, abril de 1999.

MDSCF (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social. Brasília, DF, 2005.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación). División Social. Departamento de Evaluación Social. *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago de Chile, 2002

MOSER, Caroline. The asset vulnerability framework: reassessing

urban poverty reduction strategies. *World Development*, v. 26, n. 2, 1998.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Chile, Cepal. Serie Políticas Sociales n. 24, 1998.

NUSSBAUM, M. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. New York: Cambridge University Press, 2000.

OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative). Dimensiones faltantes para el análisis de la pobreza. Paper. Oxford University. Oxford, UK, 2008.

RACZYNSKI, Dagmar. Equidad, inversión social y pobreza, innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales. Documento preparado para el Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, Mideplan, Cepal. Santiago de Chile, 23-24 de mayo de 2002.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_. *Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del siglo 21*. 1996, mimeo.

\_\_\_\_\_. Social exclusion: concept, application and scrutiny. Social Development Papers, 1. Asian Development Bank, Philippines, June 2000.

SEN, Gita. Empowerment as an approach to poverty. Working Paper Series N. 97.07, December 1997 (Background Paper to the Human Development Report 1997), mimeo.

SHEPHERD, A e BARRIENTOS, A. New Strategies for Achieving and Going Beyond the Poverty and Hunger Millennium Development Goals. Lessons from social protection to address chronic poverty. Eighth Annual Global Development Conference of the Global Development Network. Beijing, China. January 12 – 19, 2007

TORRES, Haroldo Gama; MARQUES, Eduardo. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 4, p. 28-38, out.-dez. 2004.