Resenha de

Social Assistance in Developing Countries

Barrientos, Armando. 2013. Cambridge: Cambridge University Press. 256 páginas.

Maria Clara Oliveira*

Nas duas últimas décadas, os programas de transferência monetária tornaram-se uma das principais ferramentas no combate à pobreza nos países em desenvolvimento, atingindo atualmente entre 750 milhões e 1 bilhão de pessoas (Barrientos, 2013:201). Por programas de transferência monetária, conceito que no trabalho de Armando Barrientos aparece como intercambiável com a noção de assistência social, entende-se a transferência direta de dinheiro para indivíduos ou famílias em situação de pobreza. No livro *Social Assistance in Developing Countries*, amplamente ilustrado com exemplos provenientes dos mais diversos contextos – sendo o Brasil, a África do Sul, a China, o México e a Índia frequentemente citados – Barrientos fornece ao leitor um cenário geral recente da assistência social nos países em desenvolvimento. O autor apresenta os grandes debates em torno dos programas de transferência monetária ligando-os com evidências empíricas, o que faz deste livro uma referência importante.

No capítulo introdutório são apresentados diversos conceitos de base e é exposto o objetivo de fazer uma análise sistemática e abrangente dos recentes desenvolvimentos da assistência social nos países do Sul. Além da introdução, o trabalho de Barrientos encontra-se dividido em duas grandes partes – uma teórica e uma prática – e conta ainda com uma seção adicional de comentários finais.

A primeira parte do livro é mais teórica e compreende três capítulos. No capítulo dois, chamado de “Fundações Éticas”, o autor apresenta diferentes justificações para apoiar aqueles que se encontram em situação de pobreza.

* Doutoranda em Ciência Política no DCP/USP e pesquisadora do CEM (Centro de Estudos da Metrópole). E-mail: mariaclara.g.oliveira@gmail.com.

Seguidamente, o capítulo três centra-se na análise do conceito de pobreza e nos diferentes modos de medir o fenómeno, apresentando diversos índices e linhas de pobreza. Ressalta-se que os modos de conceber a pobreza e de medi-la têm impactos nos desenhos dos programas e nos modos de seleção dos beneficiários. Já o capítulo quatro é dedicado à análise das condições que são necessárias para que os programas de transferência monetária sejam efetivos na sua proposta de redução da pobreza e apresenta diferentes perspectivas que concorrem para responder a esta problemática.

A segunda parte do livro é, por sua vez, voltada a questões mais práticas e compreende, à semelhança da anterior, três capítulos. No capítulo cinco, o autor apresenta uma tipologia dos programas de transferência monetária, que é uma das grandes contribuições do livro, construída com base nos objetivos dos programas, formas de seleção de beneficiários, condicionalidades e outros pontos. Barrientos divide os programas em três ideais-tipo: (1) as transferências puras, que são “transferências em dinheiro especificamente dirigidas a famílias em situação de pobreza e também transferências com base em categorias dirigidas aos grupos considerados particularmente vulneráveis” (Barrientos, 2013: 108); (2) as transferências combinadas com acúmulo de capitais / ativos, grupo que inclui os programas que aliam transferências de dinheiro a ações que objetivam a construção de capital humano, bem como programas que ligam às transferências outras intervenções com vistas a facilitar a acumulação de ativos físicos; (3) os programas integrados de redução da pobreza, que são uma combinação de variadas intervenções dirigidas à melhoria das condições de vida dos mais pobres. Já o capítulo seis é dedicado à discussão dos “três Is” (Barrientos, 2013:132) – incidência, implementação e impacto. Tópicos como as limitações das análises centradas na capacidade de focalização dos programas, os desafios da institucionalização destes e os impactos resultantes da sua aplicação são discutidos nesta parte do trabalho. Por último, o capítulo sete trata de questões relativas ao financiamento dos programas, debatendo o tamanho do orçamento necessário, bem como suas origens.

Na parte das considerações finais, o autor faz um resumo de dez pontos que, segundo ele, correspondem às grandes contribuições que o livro traz para o debate. São eles:

1. É possível usar a concepção política de justiça como base para justificar o apoio àqueles que se encontram numa situação pior.
2. As linhas de pobreza servem como referência, mais do que como uma linha de corte, pelo que a sua utilização não é essencial para a efetividade dos programas.
3. Os parâmetros a ter em consideração para analisar a efetividade de um programa variam em função dos objetivos deste.
4. Estratégias de focalização contribuem para minimizar os custos dos programas, mas quando se pensa em sua efetividade é mais apropriado usar uma abordagem que veja o processo de identificação dos beneficiários como um todo (identificação, elegibilidade, registo, inscrição e revisão).
5. Condicionalidades são importantes dado que elas podem potencializar os efeitos da transferência monetária, mas isso não significa nem que elas se aplicam a todos os contextos, nem que elas são sempre benéficas.
6. A maior parte dos países gasta entre 1% e 2% do PIB com assistência social, percentagem que tem crescido na última década, mas não há uma associação clara entre os níveis de gasto e a efetividade das políticas.
7. Os doadores internacionais têm conduzido o debate sobre políticas de combate à pobreza ressaltando a importância da mobilização de recursos. Grande parte dos programas de transferência têm sido mantida com financiamento doméstico. Barrientos afirma que ainda que a ajuda internacional possa ter um papel importante inicialmente, é necessário que no médio e longo-prazo se encontrem outros modos de financiamento.
8. A participação de tecnocratas na definição das estratégias de combate à pobreza leva a que pouca importância seja dada a questões políticas e à institucionalização dos programas, que são dois pontos fulcrais e que requerem mais atenção.

9. O pouco recuo temporal faz com que ainda não seja possível avaliar de modo cuidadoso os efeitos de longo-prazo dos programas. A maior parte dos estudos deste tipo refere-se ao caso mexicano e parece indicar a existência de melhorias na capacidade produtiva dos beneficiários.

10. Há algumas expectativas relativamente à expansão da assistência social nos países em desenvolvimento. Apesar de a assistência social ser frequentemente vista através das lentes europeias, é mais provável que a sua evolução nos países em desenvolvimento passe por trilhar caminhos alternativos que sejam mais apropriados ao contexto.

O livro *Social Assistance in Developing Countries* é um avanço importante para o campo de estudos sobre o combate à pobreza, na medida em que oferece um panorama dos programas de transferência monetária nos países em desenvolvimento, passando por pontos tão distintos quanto as concepções de pobreza que informam os programas, os diferentes desenhos e questões relativas à implementação. Por último, ressalta-se ainda o facto de serem levantadas diversas questões para as quais o autor não apresenta uma resposta, mas que colocam ao leitor o importante desafio de refletir sobre o tema.