

# O papel dos fundos *zakat* na oferta de proteção social em países de maioria muçulmana – uma comparação entre Jordânia, Palestina e Sudão<sup>1</sup>

*Charlotte Bilo e Anna Carolina Machado, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)*

**Zakat é um dos cinco pilares do Islã** e é considerado um compromisso religioso para que os mais abastados financeiramente possam prestar auxílio aos que carecem de suporte material. As contribuições podem ser realizadas de diferentes formas, por meio de repasses em dinheiro ou de outras doações. Em países de maioria muçulmana, as contribuições *zakat* são meios tradicionais de prestação de auxílio financeiro (por transferência de renda), além de bens de consumo e serviços básicos de saúde e de educação para os mais pobres e marginalizados. Pesquisas recentes analisaram o papel do *zakat* para a proteção social, bem como sua importância como ferramenta para programas de redução de pobreza. Embora os Fundos *Zakat* tenham sua base nos mesmos princípios, países podem adotar diferentes condutas quanto à sua organização e institucionalização, e em alguns casos a arrecadação de *zakat* pode ser centralizada pelo governo para a prestação de políticas de proteção social. Enquanto em alguns sistemas as contribuições são obrigatórias, em outros, o auxílio é voluntário, além de a forma de organização dos Fundos *Zakat* e os tipos de benefícios variarem consideravelmente.

No Sudão, as contribuições para o *zakat* são tratadas como obrigatórias. Os programas *zakat* proveem assistência por diferentes meios, entre os quais se destacam as transferências de renda não condicionadas, o seguro saúde gratuito, além dos auxílios sazonais no período do Ramadã e a ajuda ocasional no caso de emergências. O sistema sudanês é descentralizado e sua representação chega até o âmbito local. Nos últimos anos, o país galgou sucesso no aumento da arrecadação de *zakat*, o que contribuiu para que o Fundo se tornasse a mais importante fonte de financiamento de programas nacionais de proteção social. Ademais, o Fundo *Zakat* é independente do orçamento direto do governo, enquanto sua fonte de recursos é considerada sustentável. Contudo, diante da ausência de um cadastro unificado de beneficiários e das limitações de mecanismos de monitoramento do programa, destaca-se a necessidade de melhorias para aumentar sua coordenação e transparência.

Na Palestina, programas *zakat* apresentam longa tradição de prestação de assistência para os mais vulneráveis, o que deve ser considerado vis-à-vis a fragilidade das instituições públicas do país – explicadas em parte pelo conflito com Israel. O programa de assistência financeira para órfãos é de suma importância, ainda que o sistema dependa de contribuições voluntárias e seja, em maior grau, dependente de doações do exterior. Enquanto os Comitês responsáveis pelo *zakat* desfrutaram de confiança pública por muitos anos, disputas políticas internas e a centralização das reformas que levaram à institucionalização do Fundo pelo governo contribuíram negativamente para o *zakat*, além de observar-se, no período mais recente, a diminuição do fluxo de contribuições.

O Fundo Nacional para o *Zakat* (FNZ), na Jordânia, é um dos mais antigos fundos congêneres na região. A primeira lei jordaniana que regula a arrecadação de *zakat* data de 1944. Hoje, o FNZ é parte significativa do sistema de proteção social do país. Os recursos arrecadados cresceram significativamente ao longo dos últimos anos, o que financiou a implementação de serviços de geração de emprego e renda, de assistência médica e de programas de transferência de renda. No entanto, a ausência de um cadastro único junto a outros órgãos governamentais (em especial, o Ministério de Desenvolvimento Social, que gerencia o National Aid Fund) caracteriza um desafio para a coordenação de programas de assistência e a redução de pobreza no país.

As reformas em sistemas de subsídios universais (energéticos e alimentícios, em especial) em muitos países do Oriente Médio e do Norte da África impulsionaram uma série de transformações na proteção social em



prol da implementação de programas direcionados aos mais pobres. Nesse sentido, os programas financiados por contribuições *zakat* apresentam-se como um mecanismo potencial para ampliação das estratégias de redução de pobreza na região. A comparação entre Palestina, Jordânia e Sudão aponta que o *zakat* assume importante papel na proteção social desses países. Ainda que na Palestina e na Jordânia os respectivos Fundos *Zakat* possuam um alcance limitado frente a outros programas nacionais, no Sudão, as prestações financiadas por recursos *zakat* representam uma das mais importantes fontes de proteção social em todo o país. Contudo, os desafios persistem quando levadas em consideração as taxas de cobertura dos programas *zakat* – via de regra ainda baixas –; a incipiente coordenação institucional dos Fundos *Zakat* com outras áreas de governo, e a fragilidade de ferramentas de transparência e de prestação de contas (accountability).

Não há uma solução padrão que garanta o sucesso da institucionalização dos Fundos *Zakat*, embora as iniciativas que promovam a descentralização do sistema sejam retratadas como efetivas, como o caso do Sudão ilustra. Ademais, ainda que a criação de um sistema de arrecadação unificado e eficiente seja central para o desenvolvimento dos Fundos *Zakat*, sua implementação (como, por exemplo, por meio da criação de um sistema mandatário das taxas ou de transferências voluntárias) deve ser tratada de acordo com o contexto de cada país.

Aumentar os níveis de coordenação institucional é de suma relevância para consolidar o papel de Fundos *Zakat* como agentes de prestação de políticas de proteção social. No entanto, tanto a garantia dos meios e de recursos necessários (como para o compartilhamento de bases de dados entre as instituições do governo), quanto o comprometimento dos agentes governamentais envolvidos são passos essenciais para o processo de institucionalização. Ainda, a despolíticação dos Fundos situa-se como item central para garantir a confiabilidade pública da qual os programas *zakat* tradicionalmente desfrutaram.

**Nota:**

1. A literatura de referência para este *One Pager* está disponível em:

MACHADO, A.; BILO, C.; HELMY, I. "The role of zakat in the provision of social protection – a comparison between Jordan, Palestine and Sudan." *Working Paper* 168. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2018