

A Expansão do Programa de Transferência de Renda da Zâmbia

por Stanfield Michelo, diretor de assistência social, MCDMCH¹

O **programa de transferência de renda da Zâmbia** começou como um pequeno “experimento” sobre a conveniência e a viabilidade de um programa de transferência de renda, no entanto ele já se transformou no carro-chefe da proteção social no país. Como isso aconteceu?

Em 2003, o Ministério, então conhecido como Ministério do Desenvolvimento Comunitário e Serviços Sociais, decidiu iniciar a execução de um pequeno Programa de Transferência Renda no distrito de Kalomo, Província do Sul, atendendo a 159 famílias pobres e sem (ou com poucos) membros adultos aptos ao trabalho – como, por exemplo, famílias chefiadas por idosos ou doentes crônicos, que dependiam de ajuda de terceiros para sobreviver. À época, a população da província sofria com o aumento da fome, em consequência da seca e da alta prevalência de HIV/AIDS. O distrito de Kalomo foi escolhido principalmente porque possuía capacidade administrativa adequada para implementar esse programa, cujo objetivo era reduzir a fome e a transmissão intergeracional da pobreza.

Várias partes interessadas ficaram apreensivas, pois tratava-se de um conceito novo no país. Por esse motivo, o programa foi implementado e expandido gradativamente. Em 2005, ele foi ampliado para o distrito de Kazungula e, em 2007, para o de Monze, passando a beneficiar cerca de mil famílias durante esse período. Ainda em 2007, houve a implementação no âmbito do Programa de Transferência de Renda de um modelo de pensão social no distrito Katete – um modelo universal (no distrito) voltado às pessoas idosas (a partir dos 60 anos de idade), independentemente de seu status socioeconômico. Para combater a pobreza infantil, foi introduzido um modelo de transferências para crianças nos distritos de Kalabo, Shangombo e Kaputa em 2010. Esse modelo de programa de transferência incondicionada de renda tinha a mesma finalidade do Programa de Renda, mas com um foco específico nas crianças visando aumentar a matrícula escolar e reduzir as taxas de mortalidade, morbidade, e desnutrição entre crianças menores de cinco anos de idade.

Embora o programa de transferência de renda, em seus diferentes modelos, já estivesse sendo implementado em 19 distritos – abarcando um total de 61 mil famílias – muitas partes interessadas, especialmente parlamentares, pediam, cada vez mais, por sua expansão para outros distritos. Assim, em 2013, o novo governo – eleito com base em um plano de governo pró-pobre – elevou o financiamento para aumentar a escala do programa, em 700 por cento (de USD 2,7 milhões para USD 23,8 milhões), um nível recorde. As razões para essa expansão foram:

- os níveis persistentemente elevados de pobreza, com a extrema pobreza em torno de 42 por cento;
- a constatação de que cerca de 15-20 por cento das famílias não têm (ou possuem poucos) membros adultos aptos ao trabalho;
- os resultados robustos e confiáveis da avaliação de impacto, indicando os efeitos positivos do Programa de Transferência de Renda sobre determinados indicadores-chave, como redução da pobreza, segurança alimentar e meios de subsistência (ver Daidone et al, 2015); e
- a ampla experiência do Ministério com a implementação do programa durante os últimos dez anos, mostrando ser viável a importante tarefa de expansão.

O objetivo dessa expansão foi aumentar a cobertura geográfica e o número de beneficiários, bem como implementar um regime harmonizado e focalizado nas famílias que não têm (ou possuem poucos) membros adultos aptos ao trabalho (com restrições para o trabalho). Como visto anteriormente, o programa de transferência de renda foi implementado em quatro modelos diferentes de elegibilidade: famílias com restrição de trabalho, pensão universal para idosos, subsídios para crianças e um modelo categórico combinando vários grupos considerados vulneráveis (e.g. chefe do domicílio é uma mulher, ou uma pessoa portadora de deficiência, um idoso, etc.). Uma avaliação da focalização de cada um dos modelos (OPM et al., 2015) constatou que aquele voltado para famílias incapacitadas (com restrições de trabalho) era o que tinha a maior correlação com uma situação de pobreza. Dessa forma, optou-se por utilizar apenas esse modelo – famílias incapacitadas – para a expansão do programa. Desenvolveu-se, então, um plano ambicioso para incluir mais 31 distritos e alcançar uma cobertura de 145 mil famílias, durante um período de seis meses.

Se a ampliação tivesse falhado, as consequências políticas e financeiras teriam sido terríveis, uma vez que o governo já não estaria mais disposto a fornecer recursos adicionais para o programa de transferência de renda. Visto que a expansão do programa era considerada “grande demais para falhar”, foram tomadas as seguintes decisões estratégicas:

- a assistência de parceiros de cooperação (Dfid, UNICEF, Irish Aid e a Embaixada da Finlândia) foi reorientada para a capacitação do Ministério, por meio da compra de equipamentos e treinamento de pessoal;
- três funcionários adicionais foram contratados para ajudar no período de expansão do programa;
- professores foram recrutados como recenseadores, durante as férias escolares, para melhorar a qualidade da captura de dados;
- um teste indireto (*proxy*) de verificação de elegibilidade combinado com elementos focalização comunitária foi introduzido. Esse fato incluiu o uso de um questionário para coletar dados sobre as condições de vida das famílias e determinar seu nível de pobreza; e
- equipes multidisciplinares foram formadas com a finalidade de começar a preparação da implantação do programa nos novos distritos.

Os principais desafios durante o processo de expansão incluíram as condições precárias das estradas depois de fortes chuvas, dificultando o acesso das equipes a algumas cidades. A cobertura limitada da rede de telefonia móvel dificultou ainda mais as comunicações e a organização de reuniões nas comunidades com pouco aviso prévio. A expansão foi possível em razão do panorama institucional – da visão, das políticas e do planejamento estratégico. Depois de seis meses, o programa de transferência de Renda foi ampliado de 19 para 50 distritos, e o número de beneficiários, de 61 mil para 145 mil famílias. A partir de 2015, o Ministério pretende consolidar seus ganhos e direcionar sua atenção para o uso de tecnologias móveis de coleta de dados, para o desenho do programa e para as sinergias com outros setores, como a saúde e a educação.

Referências:

- DAIDONE, S. et al. Productive Impact of the Child Grant Programme in Zambia, *One Pager*, n. 275. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2015. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/eng/OP275_Productive_Impacts_of_the_Child_Grant_Programme_in_Zambia.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2014.
- OPM AND RURAL NET ASSOCIATES. *Assessment of the Zambia Social Protection Expansion Programme Mechanisms*. Oxford: Oxford Policy Management and Rural Net Associates, 2013. Disponível em: <http://www.opml.co.uk/sites/default/files/Assessment%20of%20the%20Zambia%20Social%20Protection%20Programme%20Targeting_Final%20Report.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2014.
- MCDMCH (2013) Social Cash Transfer Scheme: 24-month Impact Report for the Child Support Grant Programme <<http://www.cpc.unc.edu/projects/transfer/countries/zambia/zambia2019s-child-grant-program-24-month-impact-report>> (consultado em 24 de fevereiro de 2014).

Nota:

1. Ministério do Desenvolvimento Comunitário e Saúde Materno-Infantil (MCDMCH), Zâmbia.
A realização desta publicação foi possível graças ao apoio do DFID por meio do projeto “Brazil & Africa: fighting poverty and empowering women via South-South Cooperation”.