

# O que torna os programas de empoderamento econômico bem-sucedidos? Evidências experimentais do Malauí

Francesco Burchi e Christoph Strupat, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Desde o início do século XXI, temos testemunhado a proliferação de programas de proteção social em muitos países na África Subsaariana. Evidências empíricas recentes indicam que tais políticas — especialmente transferências de renda — ajudam a aumentar a capacidade de os beneficiários suprirem suas necessidades básicas. Entretanto, ao que parece, as transferências de renda por si só não são capazes de reduzir a pobreza de maneira sustentável e nem é esse seu objetivo maior. Beneficiários de transferências de renda não conseguem sair da pobreza por esforço próprio e, portanto, permanecem dependentes da assistência social.

Por esse motivo, houve poucas tentativas de se construir intervenções integradas e multissetoriais, como o programa *Graduation* da BRAC em Bangladesh, que foram posteriormente replicadas em alguns países africanos. Tais programas tipicamente incluem uma transferência de renda para fins de consumo, uma transferência de bens (ou uma outorga de montante único), várias formas de treinamento, orientação e mobilização comunitária, visando à integração social. A literatura empírica destaca seus impactos positivos em muitas dimensões. Entretanto, a magnitude desses efeitos não é ampla, apesar dos altos custos. Ademais, os estudos disponíveis se concentram nos efeitos da intervenção em geral. Então, não sabemos quais dos seus componentes realmente fazem a diferença. Nesse sentido, é necessário angariar mais evidências empíricas.

Nesse cenário, a Agência de Cooperação Alemã (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* — GLZ), em parceria com o Governo de Malauí e parceiros locais, projetou e implementou o Projeto-Piloto de Empoderamento Econômico de Tingathe (*Tingathe Economic Empowerment Pilot Project* — EEP). O programa tem como foco os agregados familiares ultrapobres e com restrições ao trabalho que já são beneficiários do programa nacional de transferência social de renda. Projetado como um estudo controlado randomizado por grupos, o EEP fornece para cada grupo (*cluster*) de vilarejos: a) uma transferência de montante único (de cerca de USD 70); treinamento financeiro e comercial; ou c) tanto a transferência de montante único quanto o treinamento. O treinamento também foi elaborado para incentivar os beneficiários a criar grupos de poupança. Além disso, os beneficiários do projeto podiam indicar um representante — uma pessoa que realizaria as atividades relacionadas ao projeto no nome deles. Esse fato foi considerado especialmente importante para agregados familiares que são beneficiários e que sofrem com impedimentos ao trabalho. O objetivo do projeto é colocar os beneficiários em um “caminho de graduação” — ou seja, fornecer os recursos necessários para melhorar seu bem-estar e construir um alicerce pelo qual possam superar a pobreza a longo prazo.

Um estudo recente conduzido pelo Instituto de Desenvolvimento da Alemanha (*Deutsches Institut für Entwicklungspolitik* — DIE) apresenta evidências do impacto do Tingathe EEP cerca de um ano após sua implementação (BURCHI; STRUPAT, 2018). O estudo responde a três questões principais: 1) Quais são os impactos do projeto e de cada um dos seus três componentes em resultados distintos? 2) Há distinção entre os impactos do projeto referentes aos agregados familiares que sofrem com restrição à mão de obra e aqueles que não sofrem tal restrição, fundamentada na definição do projeto? 3) A opção de se nomear um representante é útil? Para responder a essas perguntas, os autores valeram-se de um modelo experimental e recensearam cerca de 800 agregados familiares, perfazendo os diferentes grupos de tratamento e um grupo-controle, antes de e após a implementação do Tingathe EEP.

A análise empírica revela que o projeto levou a impactos positivos substanciais, especialmente no que diz respeito à educação financeira, poupança, empréstimos, patrimônio pecuário, produção agrícola e resiliência diante das secas. O treinamento desencadeou, principalmente, a criação de grupos de poupança, aos quais os beneficiários do projeto não tinham acesso anteriormente. A transferência de montante único permitiu



aos beneficiários acumular bens pecuários e aumentar sua resiliência às secas – medida a partir do número de meses necessários para se recuperarem delas – enquanto a combinação de treinamentos e a transferência de montante único contribuíram para a melhoria da produção agrícola. De maneira geral, o treinamento aumentou o uso produtivo das transferências monetárias e subsidiou a inclusão financeira dos beneficiários. Tal conclusão tem respaldo nos resultados de uma análise qualitativa, que foi conduzida previamente com 30 agregados domiciliares beneficiários (BEIERL; BURCHI; STRUPAT, 2017).

Os autores citados não encontraram diferenças nos impactos do projeto entre agregados familiares que atendem a todas as exigências para serem definidos como pessoas com “restrições à mão de obra” e aqueles que não atendem. Uma investigação aprofundada revela que a presença do representante explica tal resultado: de fato, são principalmente aqueles agregados familiares que sofrem restrições à mão de obra que mais se beneficiaram com tal opção. Essa situação mostra que representantes podem constituir parte importante de programas de empoderamento econômico mais inclusivos e que agregados familiares que sofrem com restrições à mão de obra podem, de fato, se beneficiar de tais programas. Essas conclusões, contudo, levantam algumas dúvidas a respeito da opinião comum de que agregados com impedimentos significativos à mão de obra sempre dependerão de assistência social.

As evidências identificadas a partir desse projeto sugerem que o treinamento direcionado, aliado a uma transferência de montante único e ao envolvimento de um representante, pode tornar viáveis projetos de empoderamento econômico. Os resultados para o grupo que recebe todos os componentes do projeto são similares àqueles de programas de “graduação” e projetos integrados similares, que foram avaliados após um ou dois anos. Apesar de os impactos nas economias — mesmo sendo consideráveis — parecerem menores que aqueles em programas de “graduação” e em dois projetos similares no Quênia e na Uganda, os impactos no patrimônio pecuário, no consumo domiciliar e em uma medida de pobreza com base no consumo são maiores. Para verificar se as melhorias geradas pelo Tingathe EEP garantirão a “graduação” dos beneficiários e para quantos deles, são necessárias análises de impacto de longo prazo.

*Referências:*

BEIERL, S.; BURCHI, F.; STRUPAT, C. “Economic Empowerment Pilot Project in Malawi: Qualitative Survey Report.” *DIE Discussion Paper 15/2017*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2017.

BURCHI, F.; STRUPAT, C. “Unbundling the Impacts of Economic Empowerment Programmes: Evidence from Malawi.” *DIE Discussion Paper 32/2018*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2018.