

Programa Social de Transferência de Renda do Malawi

Pedro Lara Arruda, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

O Malawi possui uma população de mais de 17 milhões de pessoas, das quais 50,5 por cento são pobres e 25 por cento são extremamente pobres. Cerca de 10 por cento da população total vive abaixo da linha da pobreza extrema, em domicílios com alta taxa de dependência (três ou mais dependentes para cada membro do domicílio que está apto para o trabalho). Essa parcela da população, conhecida como “pessoas não aptas para o trabalho”, é alvo do Programa Social de Transferência de Renda do Malawi (*Social Cash Transfer Programme* — SCTP).

O país tem pouca participação financeira em suas políticas e programas sociais, que são custeados principalmente por doadores internacionais. Nenhum dos doadores, por si só, é capaz de custear inteiramente os principais programas de proteção social no país. Além disso, um escândalo de corrupção (*Cashgate*) levou os doadores a cortarem recursos para fundos coletivos e iniciativas coordenadas por terceiros. Consequentemente, as responsabilidades financeiras e de gestão de várias iniciativas nacionais acabam divididas entre vários parceiros na área de desenvolvimento, cada um responsável por certos distritos, como é o caso do SCTP. Esse fato limita o alcance da iniciativa e prejudica o desenvolvimento de ferramentas conjuntas, tais como os cadastros únicos. Até 2012, os doadores também tinham dificuldades em custear o SCTP, uma vez que não existia um marco normativo. Esse problema foi resolvido apenas quando a proposta para o Programa Nacional de Apoio Social (*National Social Support Policy* — NSSP), formulada em 2008, foi aprovada em 2012.

Apesar de o SCTP sempre ter sido direcionado à parcela da população “não apta a trabalhar”, seu processo de seleção foi alterado em 2012, de um puramente fundamentado no julgamento de assistentes sociais e membros da comunidade para uma mistura de modelos de focalização comunitários e por teste de meios.

A fórmula do benefício do SCTP sempre consistiu em um auxílio que aumenta de acordo com o número de membros em um domicílio (até quatro), com um bônus adicional para cada criança em idade escolar, e outro bônus, maior, para cada criança em idade para cursar a escola secundária. Em 2015, após as avaliações de impacto constatarem que o benefício era incapaz de possibilitar um aumento no consumo de pelo menos 20 por cento para a maioria dos domicílios beneficiários, houve um aumento no valor dos benefícios, variando entre 60 e 82 por cento em termos de poder de paridade de compra em dólares americanos (PPC), conforme as taxas de 2011.

As mudanças mais significativas sofridas pelo SCTP, contudo, dizem respeito a seus arranjos de financiamento e governança e, portanto, ao número de distritos e domicílios cobertos. Inicialmente, entre 2006 e 2008, o programa era composto por oito pilotos, exclusivamente custeados por doadores (sete pelo Banco de Desenvolvimento KfW e um pela *Irish Aid*), sem base normativa para expandir as iniciativas em um programa nacional ou promover a participação estatal. Posteriormente, entre 2009 e 2012, os pilotos foram transformados em um programa nacional, com o objetivo de se expandir para outros distritos. Entretanto, desafios relacionados ao custeio prejudicaram essa expansão. A fase atual do programa, desde 2012 (data de aprovação do NSSP), tem angariado mais fundos (com a participação do Banco Mundial e da União Europeia), o que levou mais distritos a serem cobertos. Até 2015, 19 dos 28 distritos do Malawi estavam cobertos, beneficiando 163.000 domicílios, e o Banco Mundial estava em vias de custear e operacionalizar o programa nos nove distritos ainda não contemplados.

O melhor exemplo de como a operação fragmentada do SCTP compromete sua coordenação em âmbito nacional é o impasse entre o Banco Mundial e outros financiadores do SCTP. Historicamente, o Banco Mundial custeia o Programa de Obras Públicas, que focaliza pessoas pobres aptas para o trabalho (compreendendo,



grosso modo, desde o segundo até o quinto decil da distribuição de renda) e é supervisionado nacionalmente pelo Fundo de Desenvolvimento Local (*Local Development Fund* — LDF). Quando se juntou ao grupo de financiadores do SCTP, o Banco Mundial insistiu em pôr em aplicação um piloto de registro que fosse voltado a desde o primeiro até o quinto decil da distribuição de renda, enquanto outros doadores operacionalizando o SCTP, em outros distritos, usaram um registro limitado aos 10 por cento mais pobre e sem trabalho da população desde 2012. O Banco Mundial também insiste que o SCTP deve se reportar ao LDF para supervisão, e em outros distritos ele se reporta ao Ministério do Gênero, Infância e Bem-estar Social (*Ministry of Gender, Children and Social Welfare* — MGCSW).

Arbitrar a melhor opção de governança e registro para todos os distritos não é tarefa simples, visto que todas as opções refletem bons motivos. De qualquer maneira, é fundamental que as diferentes partes interessadas do SCTP cheguem a um campo comum, no sentido de melhorar a abrangência do programa e contribuir para o fortalecimento das instituições Malawianas no campo da proteção social. Ao mesmo tempo, o governo deveria voltar seus esforços para a redução da corrupção, levando, portanto, para um ambiente em que os doadores podem contribuir para financiamento mútuo para a proteção social e para alcançar maior participação financeira no SCTP, por meio da realocação de orçamentos menos progressivos, como aquele gasto no Programa de Subsídio de Insumos Alimentares (*Food Input Subsidy Programme*).

Referência:

ARRUDA, P. L. "A Brief History of Malawi's Social Cash Transfer Programme (SCTP)." *IPC-IG Working Paper*, No. 172. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2018.