

Construindo sistemas nacionais de proteção social responsivos a choques na região MENA

Raquel Tebaldi, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

A proteção social é tipicamente reconhecida como um importante instrumento para lidar com choques idiossincráticos, mas recentemente vários estudos procuraram investigar como os sistemas de proteção social também podem ser resilientes e responder a choques covariados. Informado por este corpo crescente de evidências, o principal objetivo deste estudo é identificar oportunidades e desafios para melhorar a resposta a choques dos sistemas de proteção social na região do Oriente Médio e Norte da África (MENA), analisando os casos do Egito, Iraque, Jordânia, Líbano, Estado da Palestina, Sudão, Síria e Iêmen.

A análise é fundamentada em uma revisão bibliográfica complementada por resultados de um levantamento, concebido e administrado pela Sede da UNICEF, aos respectivos escritórios nacionais, no primeiro trimestre de 2018. Entrevistas remotas complementares também foram realizadas com os escritórios nos meses de junho e julho de 2018. Considerando as limitações do estudo, embora ele possa fornecer informações sobre as tendências das opções de programação nacional relevantes para a capacidade de resposta a choques, não se sugere, de forma alguma, que os programas analisados devam ser usados em resposta a choques, nem que substituam uma avaliação de viabilidade completa, caso isso seja considerada uma opção.

Principais resultados do estudo

- Os sistemas de proteção social revisados apresentam diferentes níveis de institucionalização. Em um extremo desse quadro, alguns países ainda não têm uma estratégia de proteção social; no outro extremo, existem sistemas incorporados na legislação. Sistemas bem estabelecidos tendem a ser mais responsivos a choques e ter políticas claras é fundamental nesse sentido.
- A literatura sobre proteção social sensível ao choque destaca que as medidas de preparação para emergências podem incluir: a existência de manuais operacionais de emergência e o respectivo treinamento aos funcionários encarregados da implementação; ter fundos de contingência; estabelecer acordos de contingência com prestadores de serviços; e o uso de sistemas de alerta antecipado. No entanto, a revisão dos casos deste estudo constatou que tais medidas ainda são incomuns.
- A falta de registros sociais nacionais abrangentes na região é um desafio-chave para melhorar a capacidade de resposta dos sistemas, e a cobertura de registros varia significativamente entre os casos. Ainda assim, alguns países fizeram avanços significativos na criação de bancos de dados de programas que incluem informações sobre uma proporção significativa da população e/ou sobre beneficiários e não beneficiários, o que é importante para permitir a escalabilidade. Além disso, o Egito, a Jordânia e o Estado da Palestina também estão tomando medidas para construir registros sociais, que são ferramentas importantes para estender a cobertura além do grupo-alvo de um programa específico.
- O espaço fiscal é uma consideração importante para tornar os sistemas mais sensíveis a choques, pois o financiamento inadequado impede a escalabilidade do sistema. Os programas analisados neste estudo em geral expandem sua cobertura e gastos ao longo do tempo, mas eles ainda precisam se expandir ainda mais para alcançar todas as famílias pobres e vulneráveis. Além disso, fundos de contingência explícitos que poderiam ser rapidamente mobilizados para resposta ao choque não foram identificados.
- A grande crise de refugiados e o grande número de deslocados internos na região enfatizaram os desafios de coordenação entre os atores humanitários e de proteção social. No geral, os desafios surgiram em termos de harmonizar a prestação de serviços em diferentes intervenções — uma preocupação especial para os países anfitriões de refugiados. O Iraque é o único país analisado



onde o direito a iniciativas nacionais de proteção social é concedido a não nacionais. No entanto, esse acesso é limitado na prática.

- O monitoramento e a avaliação de programas regulares não são muito robustos na maioria dos casos, levando a uma lacuna em termos de evidências para formulação de políticas. Esses procedimentos também poderiam se beneficiar de sistemas de gerenciamento e informação mais fortes.
- A capacidade de implementação é tipicamente desafiada pela situação precária da equipe do programa, que, em alguns casos, é paga com atraso ou não recebe compensação adequada por despesas relacionadas ao trabalho. Esses desafios podem ser particularmente intensificados em tempos de crise.

Recomendações

- **Investimentos em preparação e coordenação são necessários para melhorar a resiliência e a capacidade de resposta dos sistemas:** para os países que ainda não elaboraram uma ampla estratégia de proteção social, o estabelecimento de políticas claras de proteção social deve ser a primeira prioridade. Além disso, levar em conta a escalabilidade das políticas durante períodos de crise pode melhorar sua capacidade de resposta. Além disso, melhorar a coordenação entre proteção social, gestão de desastres e agentes humanitários e fortalecer as medidas de preparação para emergências pode aumentar a resiliência e a capacidade de resposta do sistema.
- **De bancos de dados de programas a registros sociais integrados:** a cobertura de sistemas e registros deve ser expandida para todas as pessoas pobres, quase pobres e vulneráveis, e avaliações regulares de dados devem ser realizadas durante períodos de estabilidade, para entender até que ponto os bancos de dados de proteção social são atuais, completos e relevantes.
- **Garantir a escalabilidade dos sistemas de pagamento:** o mapeamento de potenciais fornecedores de pagamento alternativos e o estabelecimento de acordos de contingência com eles são fundamentais, assim como o investimento em tecnologia para facilitar os processos de pagamento.
- **Em direção ao financiamento público sustentável de sistemas com base em direitos e responsivos:** os governos devem assegurar o financiamento público para a provisão de proteção social regular e esses fundos devem ser protegidos — particularmente durante períodos de austeridade. O financiamento de contingência também pode ser garantido por governos e /ou doadores, fundos Zakat ou mecanismos de seguro. Além disso, é crucial revisar os fluxos de desembolso fiscal da proteção social e abordar os gargalos, particularmente onde eles afetam a pontualidade dos pagamentos aos beneficiários e ao pessoal do programa.
- **Desenvolver sistemas de monitoramento e avaliação para programas fundamentados em evidências:** durante períodos de estabilidade, é necessário investir no desenvolvimento de sistemas robustos de monitoramento e avaliação que forneçam os dados necessários para a programação com base em evidências. Esses dados também podem incluir indicadores relacionados à resiliência nos níveis de beneficiário e sistema.
- **Investir na capacidade de implementação para assegurar resiliência e capacidade de resposta do sistema:** é crucial assegurar que os assistentes sociais e o pessoal do programa sejam valorizados, incentivados e capazes de realizar os seus serviços em circunstâncias regulares e extraordinárias. Um sistema responsivo precisa de pessoal devidamente treinado em prontidão e resposta a emergências, bem como na utilização dos diversos mecanismos que o possibilitem (como, por exemplo, sistemas de gestão da informação e provedores alternativos de pagamento) e na comunicação de decisões programáticas em possíveis respostas a choques.

Referência:

TEBALDI, R. *Building Shock-Responsive National Social Protection Systems in the MENA Region*. Brasília/Amman: International Policy Centre for Inclusive Growth/ UNICEF Middle East and North Africa Regional Office, 2019.