

# COVID-19 e a proteção social no Sul da Ásia: Afeganistão<sup>1</sup>

Beatriz Burattini, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

**A COVID-19 apresenta um desafio inédito** aos sistemas de proteção social de todos os países. Os trabalhadores informais estão especialmente em risco, uma vez que, muitas vezes, representam o “meio oculto” (*missing middle*, em inglês), os não contemplados nem por assistência social nem pela seguridade social. Em um trabalho recente, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e o Escritório Regional do Fundo das Nações Unidas para a Infância para o Sul da Ásia (IPC-IG; UNICEF ROSA, 2020) analisaram as consequências econômicas da crise e as políticas que foram elaboradas em resposta em oito países do Sul da Ásia e defendem a inclusão do “meio oculto” na proteção social. Este *One Pager* resume as conclusões desse estudo para o Afeganistão.

Quando o Afeganistão reportou seu primeiro caso de COVID-19 em 24 de fevereiro de 2020, o país estava se preparando para a estação das enchentes ao mesmo tempo em que lidava com o conflito corrente. Para aliviar o impacto da pandemia no sistema de saúde, o Governo do Afeganistão implementou medidas restritivas (*lockdown*) nas maiores cidades do país, embora algumas iniciativas para a reabertura da economia tenham sido tomadas desde o fim de maio. O país também tem que lidar com o choque econômico da pandemia, que é exacerbado pela renda familiar decrescente por conta de transferências reduzidas de fora do país, em consequência da perda de empregos, afetando imigrantes afegãos no exterior.

A Organização Mundial do Trabalho (OIT) estima que quase 95 por cento da força de trabalho do país trabalha no setor informal, principalmente na agricultura e no consumo. Enquanto o efeito no setor da agricultura é de médio a baixo, uma grande parcela da força de trabalho está em situação de vulnerabilidade e não é coberta pela proteção social. Esses trabalhadores estão agora sob forte risco de cair na pobreza. O Plano de Resposta Humanitária revisado estima que cerca de 35 milhões de pessoas poderá estar vivendo abaixo de uma linha de pobreza de, aproximadamente, US\$ 2 por dia (em termos de poder de compra de 2011) em 2020, necessitando, de alguma forma, de proteção social. Aproximadamente, 14 milhões dessas pessoas que estão em situação de pobreza também enfrentam insegurança alimentar extrema. Planeja-se assistência humanitária para 11,1 milhões delas.

Antes do COVID-19, uma parcela significativa da população do Afeganistão não estava coberta pela proteção social. A seguridade social apenas cobria trabalhadores formais no setor público e foi estendida para o setor privado. Tanto a assistência social como as intervenções do mercado de trabalho focalizavam, principalmente, as pessoas mais pobres ou trabalhadores do setor público. Programas de proteção social não humanitários e não contributivos que focalizavam indivíduos ou agregados familiares cobriam apenas cerca de 0,9 por cento da população, e as iniciativas locais careciam de apoio do governo. Portanto, diferentemente dos países vizinhos, cujos principais desafios envolviam o “meio oculto”, o Afeganistão tem o desafio adicional de conseguir alcançar os pobres.

O Governo do Afeganistão implementou várias políticas monetárias e fiscais para mitigar o impacto dessa crise nos meios de subsistência e para incentivar o distanciamento social. As medidas incluem o deferimento de penalidades administrativas e taxas pelo Banco do Afeganistão, temporariamente congelando as classificações dos empréstimos, além de medidas para manter a estabilidade dos preços e evitar a volatilidade da taxa cambial. As respostas fiscais incluíram desonerações fiscais, prorrogações de prazo para a entrega do imposto de renda e alocação de 1,4 por cento do produto interno bruto (PIB) para a resposta ao COVID-19. Somas variadas foram destinadas a respostas provinciais à pandemia, alegadamente variando entre AFN 20 milhões para AFN 500 milhões.



Dois programas existentes foram adaptados como parte da resposta ao COVID-19: o Programa de Pensão para Mártires e Pessoas com Deficiência foi expandido para incluir os descendentes de profissionais de saúde falecidos; e o Banco Mundial planeja redirecionar US\$ 100 milhões de seu projeto de Estatuto Cidadão do Afeganistão (*Citizens' Charter Afghanistan*) para esforços de combate ao COVID-19, com a finalidade de cobrir 90 por cento dos agregados familiares no projeto. Além disso, o Banco Mundial planeja apoiar os esforços de socorro do governo por meio do Programa REACH, que tem por objetivo fornecer transferências de renda e de bens para cerca de 2,7 milhões de agregados familiares. O restante dos esforços de proteção social por parte do governo inclui novas iniciativas de mercado de trabalho e assistência social, mas nenhuma mudança para a seguridade social. O governo criou o Plano Nacional para a Distribuição de Pão Assado, focalizando famílias pobres por meio de padarias e pela sociedade civil, bem como outras transferências em espécie, para cerca de 290.000 agregados familiares. Pessoas deslocadas internamente e repatriadas receberam transferências de renda emergenciais, oferecidas por organizações humanitárias. De maneira geral, novas iniciativas de assistência social vêm focalizando trabalhadores informais e formais, pobres, pessoas deslocadas internamente e repatriadas.

Embora planeje-se assistência humanitária para pessoas vivendo em situações de insegurança alimentar extrema e esforços adicionais do Banco Mundial forneçam ainda mais apoio temporário àqueles que não fazem parte da carga de trabalho humanitária atual, o governo até agora não apresentou nenhuma proposta de longo prazo para cobrir as pessoas em situação de pobreza que não eram contemplados pela assistência social antes da pandemia.

Dado o baixo nível de cobertura da proteção social antes da e durante a pandemia, recomenda-se as seguintes medidas para o Afeganistão:

- Os pisos da proteção social devem ser expandidos para garantir uma ampla cobertura e uma quantidade mínima de proteção social. Uma vez que a maioria dos agregados familiares no Afeganistão incluem crianças, a cobertura da assistência social poderia ser expandida por meio de benefícios infantis universais, na forma de transferências não condicionadas de renda para famílias com crianças. Isso pode ser implementado gradualmente, tolerando erros de inclusão durante a crise. O desenho do programa e os montantes dos benefícios podem ser adaptados com base nos fundos disponíveis.
- Para tanto, o Governo do Afeganistão pode realizar campanhas de cadastramento em massa para cadastrar as famílias em um registro simples e pagar os benefícios na medida em que forem cadastradas. No médio e longo prazos, esse registro pode evoluir para informar vários programas e ser usado em resposta a choques futuros.
- A seguridade social deve ser expandida para incluir trabalhadores independentes e informais. O governo poderia considerar a expansão de esquemas contributivos de seguridade social que cubram trabalhadores autônomos e trabalhadores familiares não remunerados para incluí-los.

**Referência:**

CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PARA O CRESCIMENTO INCLUSIVO (IPC-IG); UNICEF REGIONAL OFFICE FOR SOUTH ASIA (UNICEF ROSA). Socio-economic impacts of COVID-19, policy responses and the missing middle in South Asia. *Relatório de Pesquisa*. Brasília: IPC-IG, 2020.

**Nota:**

1. A autora reconhece, agradecidamente, o apoio e os comentários recebidos de Fresha Ahrar, Nienke Voppen e Stanley Gwavuya (Escritório da UNICEF para o Afeganistão). As referências para os dados citados neste *One Pager* podem ser encontradas no relatório completo (IPC-IG; UNICEF ROSA, 2020).