



SUMÁRIO EXECUTIVO

Construindo Sistemas Nacionais de Proteção Social Responsivos a Choques na região do Oriente Médio e Norte da África (MENA)

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

unicef 
for every child

15  years **policy** international
centre for inclusive growth

Copyright© 2019

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Fundo das Nações Unidas para a Infância

Esta publicação é um dos resultados do acordo interagencial entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Escritório Regional do UNICEF para o Oriente Médio e o Norte da África (MENARO).

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) é uma parceria entre as Nações Unidas e o Governo do Brasil para promover o aprendizado Sul-Sul acerca de políticas sociais. O IPC-IG está ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD), ao Ministério da Economia (ME) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo do Brasil.

Coordenadores de pesquisa

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Charlotte Bilo (IPC-IG)

Fábio Veras Soares (IPC-IG)

Rafael Guerreiro Osorio (Ipea e IPC-IG)

Pesquisadores

Carolina Bloch (IPC-IG)

Eunice Godevi (IPC-IG, DAAD *fellow*)

Imane Helmy (IPC-IG, consultora independente)

Joana Mostafa (Ipea)

Mohamed Ayman (IPC-IG)

Pedro Arruda (IPC-IG)

Raquel Tebaldi (IPC-IG)

Sergei Soares (Ipea and IPC-IG)

Wesley Silva (IPC-IG)

Assistentes de pesquisa

Bárbara Branco

Juliane Becker Facco

Voluntários online das Nações Unidas

Dorsaf James, Sarah Abo Alasrar

e Susan Jatkar

Produzido pela equipe de publicações do IPC-IG:

Roberto Astorino, Flávia Amaral,
Rosa Maria Banuth e Manoel Salles

Direitos e permissões — todos os direitos reservados.

O texto e dados contidos nesta publicação podem ser reproduzidos, desde que a fonte seja citada.

A reprodução para propósitos comerciais é proibida.

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo dissemina os resultados de seu trabalho em andamento para estimular a troca de ideias sobre questões de desenvolvimento. Os resultados, interpretações e conclusões que expressam são aqueles dos autores e não necessariamente refletem aqueles do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou o Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Essa publicação está disponível *online* em www.ipcig.org.

Para mais informações sobre publicações do IPC-IG, por favor entre em contato: publications@ipc-undp.org.

Sugestão para citação: TEBALDI, Raquel. "Construindo Sistemas Nacionais de Proteção Social Responsivos a Choques na região MENA". Brasília e Amã: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Escritório Regional do UNICEF para o Oriente Médio e o Norte da África, 2019.

ISSN: 2526-0499



**CONSTRUINDO SISTEMAS NACIONAIS
DE PROTEÇÃO SOCIAL RESPONSIVOS A
CHOQUES NA REGIÃO DO ORIENTE MÉDIO
E NORTE DA ÁFRICA (MENA)**

AGRADECIMENTOS

“Construindo Sistemas de Proteção Social Nacional responsivos a Choques na Região MENA” é o terceiro de uma série de quatro estudos sobre proteção social não contributiva na região MENA, os quais estão sendo produzidos como parte de uma parceria entre o Centro Internacional de Políticas para Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Escritório Regional do UNICEF Oriente Médio e Norte da África (MENARO).

Agradecimentos especiais estendem-se aos Escritórios da UNICEF no Egito, Iraque, Jordânia, Líbano, Estado da Palestina, Sudão, Síria e Iêmen por seus inestimáveis *inputs*, bem como a Arthur van Diesen e Buthaina Al-Iryani (UNICEF MENARO), por seus comentários, sugestões e suporte.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Contexto do estudo

A região do Oriente Médio e Norte da África (MENA) confronta-se com desafios significativos, resultantes de múltiplos choques e emergências complexas: os países da região enfrentam vários riscos em termos de desastres naturais, incluindo terremotos, enchentes e secas; os conflitos violentos, como na Síria, colocam desafios sem precedentes relacionados à escala do deslocamento humano; e a quebra da prestação de serviços causada por conflitos leva ao aumento da prevalência de desnutrição e doenças transmissíveis no lêmén.

Além disso, reformas recentes de assistência social estão mudando a provisão de proteção social de ser amplamente fundamentada em subsídios para novos programas que ainda não foram, necessariamente, acordados em termos de cobertura. Mais especificamente, a proteção social não contributiva na região tem mostrado uma cobertura limitada de famílias pobres e vulneráveis que trabalham com crianças, com lacunas significativas em grupos específicos, como crianças em idade pré-escolar.

Considerando esses desafios significativos e de acordo com as recentes reformas, este estudo tem como objetivo fornecer uma avaliação geral inicial de oportunidades e desafios para a proteção social sensível ao choque na região do Oriente Médio e Norte da África e centra-se nas seguintes questões de pesquisa: 1) Quais são as principais considerações na construção da resiliência e resposta ao choque dos sistemas nacionais de proteção social na região MENA?; 2) Existem mecanismos de proteção social sensíveis e equitativos à criança, suficientemente equipados para enfrentar os choques?; e 3) Como os sistemas nacionais de proteção social podem ser melhor equipados para implementar uma resposta humanitária para covariar os choques?

Metodologia e limitações

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. Nesse sentido, estudos recentes sugerem que os sistemas de proteção social têm maior probabilidade de contribuir para enfrentar uma situação de crise quando são sistemas bem estabelecidos e financiados pelo governo que contam com políticas claras (e mecanismos de coordenação claros, incluindo atores envolvidos em resposta a emergências), fundos de emergência disponíveis (e planos de contingência), alta cobertura de populações e necessidades, operando com sistemas de dados abrangentes, com múltiplos provedores de pagamento e com forte capacidade de implementação. Assim, 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.

Os critérios utilizados para analisar os casos incluíram os seguintes:

- Espaço fiscal e estruturas de políticas: tendências nas despesas de proteção social e fontes de financiamento (por exemplo, governo, doadores, outros); disponibilidade de financiamento de contingência/emergência (se houver); leis e ligações (se houver) em termos de proteção social nacional e gestão de desastres/quadros de políticas de adaptação às alterações climáticas.

- Coordenação e preparação: mecanismos nacionais de coordenação da proteção social (se houver), falhas e oportunidades relatadas; medidas conhecidas de preparação para emergências (se houver).
- Sistemas de informação e gestão e focalização: métodos de focalização utilizados pelo programa principal (e outras intervenções relevantes) e tendências na cobertura; consideração de grupos particularmente vulneráveis (por exemplo, refugiados, deslocados internos, crianças, idosos, pessoas com deficiência) e vulnerabilidade a choques nos processos de seleção de beneficiários; cobertura de registro (incluindo não beneficiários); relatórios sobre a precisão, acessibilidade (incluindo arranjos de compartilhamento de dados), atualidade e qualidade dos dados.
- Mecanismos de entrega: mecanismos utilizados pelo programa principal e outras intervenções relevantes; relatos sobre regularidade de pagamento do programa principal; disponibilidade de múltiplos pontos / provedores de distribuição e /ou modos de pagamento eletrônicos/móveis.
- Capacidades de implementação: número de funcionários, capacidades relatadas e lacunas de implementação (se houver).
- Monitoramento e avaliação (M & A): relatórios de procedimentos de M & A e *feedback* no desenho do programa (se houver).

A análise é fundamentada em uma revisão bibliográfica complementada por resultados de uma pesquisa concebida e administrada 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.

Em termos das limitações do estudo, o número de casos e as fontes disponíveis permitem uma avaliação geral da prontidão dos sistemas. Para uma análise mais aprofundada, seria necessário realizar entrevistas com várias partes interessadas. Além disso, o estudo se concentra em aspectos técnicos, deixando de fora considerações mais amplas sobre política. Finalmente, o foco está nos programas nacionais. Portanto, as intervenções nos âmbitos local e regional não foram consideradas na análise, embora possam ser tão importantes (ou até mais) em termos de resposta a choques.

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 em substituição a uma avaliação de viabilidade completa, caso seja considerada uma opção.

Estrutura do relatório

A revisão da literatura abrange os Capítulos 1, 2 e 3. O Capítulo 1 apresenta o arcabouço conceitual geral do estudo e uma revisão bibliográfica de base sobre a proteção social sensível a choques. O Capítulo 2 analisa evidências sobre a resiliência do sistema em relação a diferentes tipos de choques (conflito, crise econômica e desastres naturais). O Capítulo 3 desdobra ainda mais as principais características do sistema e do programa que são destacadas na literatura como possibilitando respostas a choques por meio da proteção social. O Capítulo

4 compreende estudos de caso que abrangem o Egito, o Iraque, a Jordânia, o Líbano, o Estado da Palestina, o Sudão, a Síria e o Iêmen. O Capítulo 5 apresenta a conclusão e as recomendações. Os anexos trazem o questionário detalhado da pesquisa que foi administrada aos escritórios nacionais da UNICEF e apresenta as sínteses dos estudos de caso.

Principais resultados do estudo

- Os sistemas de proteção social revisados têm diferentes níveis de institucionalização. Em um extremo do 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, nesse estudo, em geral expandem sua cobertura e seus 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 é muito robusto 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. Ademais, melhorar a coordenação entre proteção social, gestão de desastres e agentes humanitários e fortalecer as medidas de preparação para emergências podem 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 além, 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 é fundamental, 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 que esses fundos sejam 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 com base 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 fundamentada em evidências. Estes 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 no uso de mecanismos diferentes que o habilitem (por exemplo, sistema de informações gerenciais, provedores de pagamento alternativos) e na comunicação de decisões programáticas em possíveis respostas a choques.



Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
+55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org • www.ipc-undp.org