



Foto: UN Photo/Albert Gonzalez Faran < <https://bit.ly/30RBIE5> >

SUMÁRIO EXECUTIVO

Toolkit de cobertura de proteção social

Fabianna Bacil, Charlotte Bilo e Wesley Silva,
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)



Organização das Nações Unidas
para a Alimentação
e a Agricultura



***TOOLKIT* DE COBERTURA DE PROTEÇÃO SOCIAL**

Foto da capa: Rafael Guerreiro Osorio/IPC-IG

TOOLKIT DE COBERTURA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Fabianna Bacil, Charlotte Bilo e Wesley Silva,
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

Publicado
pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
e
pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Research Report No. 49

Toolkit de cobertura de proteção social

Por Fabianna Bacil, Charlotte Bilo e Wesley Silva

Publicado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG).

© FAO e IPC-IG/UNDP, 2020

Alguns direitos reservados. Este trabalho é disponibilizado sob a licença *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike* 3.0 IGO (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode>).

Pelos termos dessa licença, este trabalho pode ser copiado, redistribuído e adaptado para fins não comerciais, dado que a obra seja citada adequadamente. Em qualquer uso deste trabalho, não deve haver qualquer sugestão de que a FAO apoia quaisquer organizações, produtos ou serviços específicos. O uso do logotipo da FAO não é permitido. Se a obra for adaptada, então deve ser licenciada sob a mesma licença *Creative Commons* ou equivalente. Se uma tradução desta obra for elaborada, deve incluir o seguinte texto, junto à citação exigida: "Esta tradução não foi elaborada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). A FAO não é responsável pelo conteúdo ou pela precisão desta tradução. A edição original em inglês é a edição oficial!"

Disputas advindas da licença que não possam ser resolvidas amigavelmente serão resolvidas por mediação e arbitragem, tal como descrito no Artigo 8 da licença, exceto quando especificado aqui. As regras de mediação aplicáveis serão as regras de mediação da Organização Mundial da Propriedade Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> e quaisquer arbitrios estarão em conformidade com as Regras de Arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL).

Autores

Fabianna Bacil, Charlotte Bilo e Wesley Silva (IPC-IG)

Equipe de pesquisa

Mohammed Anwer (consultor independente)

Research Coordinators

IPC-IG

Charlotte Bilo (IPC-IG)

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Rafael Guerreiro Osorio (Ipea e IPC-IG)

FAO

Flavia Lorenzon (FAO NENA)

Nourjelha Mohamed Yousif Elhaj (FAO Sudão)

Elwathig Mukhtar Hamid (FAO Sudão)

Elaborado pela equipe de Publicações do IPC-IG

Roberto Astorino, Flávia Amaral, Priscilla Minari e Manoel Salles

O IPC-IG dissemina as conclusões de seus trabalhos em andamento para estimular a troca de ideias acerca das questões de desenvolvimento. As conclusões, interpretações e conclusões expressas aqui são aquelas dos autores e devem ser citadas apropriadamente. Esta publicação está disponível *online* em www.ipcig.org e www.fao.org/publications.

Para mais informações sobre publicações do IPC-IG, por favor entre em contato via publications@ipcig.org.

As publicações da FAO estão disponíveis no website da Organização (<http://www.fao.org/publications>) e podem ser adquiridas por meio do endereço de e-mail publications-sales@fao.org.

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

As designações empregadas e o material apresentado nessa publicação não implicam a expressão de qualquer opinião da parte da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), ou do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (IPC-IG/PNUD), no que diz respeito à situação legal ou de desenvolvimento de qualquer país, território, cidade, área ou suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras. A menção de empresas ou produtos, quer tenham sido patenteados ou não, não implica que sejam endossados ou recomendados pela FAO ou pelo IPC-IG/PNUD em preferência a outros de natureza similar que porventura não tenham sido mencionados. As opiniões expressas nessa publicação pertencem aos autores e não necessariamente refletem as visões ou políticas da FAO ou do IPC-IG/PNUD.

Todos as solicitações de direitos para tradução e adaptação, ou para a revenda e outros direitos de uso comercial devem ser realizadas por meio do link www.fao.org/contact-us/licence-request ou enviadas para o endereço de e-mail copyright@fao.org.

Citação sugerida: BACIL, F.; SILVA, W. Social protection coverage—Sudan case study. Brasília e Cairo: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Escritório Regional da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura para o Oriente Médio e Norte da África, 2020.

DOI: <https://doi.org/10.4060/cb0956en>

ISBN 978-92-5-133302-0 [FAO]

AGRADECIMENTOS

O *Toolkit de cobertura de proteção social* é resultado de uma parceria entre o IPC-IG e o Escritório Regional da FAO para o Oriente Médio e Norte da África (NENA). A abordagem para estimação da cobertura foi aplicada ao caso do Sudão (ver BACIL; SILVA, 2020).

A equipe de pesquisa do IPC-IG gostaria de agradecer à Flavia Lorenzon (FAO NENA), Nourjelha Mohamed Yousif Elhaj (FAO Sudão) e Elwathig Mukhtar Hamid (FAO Sudão) por seus comentários, sugestões e apoio durante a elaboração deste relatório.

Além disso, gostaríamos de agradecer à Greta Camporra (FAO) por seu *feedback* valioso nas versões anteriores.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A implementação de sistemas nacionais de proteção social para todos os indivíduos emergiu como um dos principais focos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1, “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;” o que demanda que todos os países informem a cobertura de seus programas de proteção social. No entanto, não existe uma maneira única de calcular a cobertura oferecida pelos programas de proteção social. Este *toolkit* (BACIL et al., 2020) — desenvolvido pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (*International Policy Centre for Inclusive Growth* — IPC-IG, em inglês) e encomendado pelo Escritório Regional para o Oriente Próximo e o Norte da África (*Nations Regional Office for the Near East and North Africa* — NENA, em inglês) da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* — FAO, em inglês) — visa propor uma nova metodologia para medir tal cobertura, fornecendo um passo a passo de como fazê-lo.

A premissa básica é a de que a cobertura da proteção social deve se referir ao quanto as políticas e os programas fornecem proteção contra os múltiplos riscos aos quais as pessoas estão expostas durante cada fase do ciclo de vida, reconhecendo também que esses riscos variam de acordo com fatores como idade, sexo e local de residência. Em resumo, a metodologia proposta fundamenta-se em uma **função de cobertura que deve incluir medir a extensão em que os diferentes riscos são cobertos**, variando de desprotegidos a protegidos e levando em consideração as vulnerabilidades específicas de cada grupo populacional. Assim, essa abordagem se distingue das medições mais comuns, que consideram participação e cobertura como termos análogos.

Primeiramente, é importante observar que não existe uma definição universal de proteção social e, embora as definições mais comuns tenham muitas sobreposições importantes, elas também apresentam diferenças relevantes, principalmente em relação aos tipos de programas incluídos. Quanto às semelhanças, todas as definições entendem a proteção social como um instrumento de política para **proteger e prevenir contra a pobreza e suas diversas consequências** (problemas de saúde, desnutrição, falta de acesso à educação, etc.). Esse conceito mínimo é utilizado neste estudo, embora a abordagem de cobertura proposta possa ser aplicada também às definições mais amplas.

Semelhante ao conceito de proteção social, a definição de cobertura também difere entre as instituições. O significado adotado pelo Banco Mundial reflete um “conceito populacional” de cobertura: a parcela de uma população ou subpopulação que recebe ou contribui (como no caso da seguridade social) para a proteção social. Enquanto isso, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) diferencia a cobertura legal da efetiva: enquanto a primeira se refere a quem, por lei, tem direito à proteção social, a segunda indica quem de fato contribui ou recebe seus benefícios. Apesar de suas diferenças, ambas as organizações adotam uma abordagem “participativa” de proteção social, ou seja, consideram quem participa (direta ou indiretamente) de um programa de proteção social. No entanto, essas definições não ajudam a entender até que ponto os riscos específicos do ciclo de vida das pessoas são cobertos ou, em outras palavras, não podem fornecer informações detalhadas sobre a adequação do sistema de proteção social em vigor.

Nesse contexto, o presente *toolkit* tem como objetivo oferecer uma abordagem alternativa para medir a cobertura de proteção social. **A metodologia proposta possui quatro etapas principais. A primeira** consiste em **definir o conceito nacional de proteção social**. A importância das definições adotadas nacionalmente também se reflete na Meta 1.3 dos ODS, exigindo a implementação de **sistemas de proteção social adequados em âmbito nacional** e objetivando alcançar uma **cobertura** substancial dos pobres e vulneráveis até 2030. A conceituação nacional de proteção social (ou seja, o objetivo da proteção social em um determinado país, bem como os tipos de programas e seus grupos-alvo) depende, em grande parte, das características socioeconômicas do país. Por exemplo, um país com uma expressiva população rural pode incluir projetos de meios de subsistência como um instrumento fundamental de proteção social, enquanto isso pode ser menos relevante em outros contextos.

Diferentemente de outras abordagens, a metodologia proposta concentra-se nos riscos e na medida em que os programas de proteção social implementados pelo Estado podem mitigar a vulnerabilidade da população exposta a eles. Para esse fim, o segundo passo necessário dessa metodologia é o mapeamento de riscos. Conforme descrito anteriormente, os riscos e as vulnerabilidades variam entre diferentes grupos e são específicos ao contexto em que estão inseridos. Portanto, é necessário primeiro identificar os diferentes grupos sociais e seus riscos específicos. Por exemplo, os agricultores são vulneráveis à ocorrência de secas, enquanto os indivíduos em idade ativa estão expostos ao risco de desemprego. As características de uma pessoa definem sua soma individual de riscos (RS), que é igual à totalidade dos riscos aos quais ela é vulnerável. As características e os grupos relevantes devem ser definidos de acordo com o contexto nacional.

A cada um desses riscos é atribuído um **peso arbitrário** (w_r). Esse peso pode determinar o nível de vulnerabilidade de uma pessoa a determinado risco ou o quanto a sociedade valoriza enfrentar tal risco. Por exemplo, se o casamento infantil tem uma maior incidência em áreas rurais, o peso desse risco pode ser maior para as crianças da zona rural. Contudo, um governo pode priorizar acabar com a fome: nesse caso se atribui pesos mais altos ao risco de insuficiência alimentar. É importante ressaltar que **a soma dos pesos dos riscos que afetam uma pessoa deve ser igual a um**. Além disso, essa etapa é altamente dependente da disponibilidade de dados sobre a população estudada. Nesse sentido, pesquisas domiciliares, como a Pesquisa por Agrupamento de Indicadores Múltiplos (*Multiple Indicators Cluster Survey* — MICS, em inglês), avaliação de vulnerabilidades e riscos e consultas nacionais com as partes interessadas relevantes são possíveis fontes para fornecer as informações necessárias.

Uma vez identificados os grupos e os riscos contra os quais um sistema nacional de proteção deve oferecer proteção, o **terceiro** passo exige que o **mapeamento dos programas** de proteção social existentes para discernir se e em que medida eles enfrentam os riscos mapeados. Os programas que abordam cada risco variam de país para país e também estão vinculados à definição nacional de proteção social, que determina os tipos de programas incluídos.

Por fim, uma **função de cobertura deve ser determinada** para cada risco identificado na etapa 2, a fim de possibilitar que se avalie a extensão em que cada programa responde aos riscos. Em outras palavras, essa função reflete o quanto o risco é mitigado por diferentes programas. Seu objetivo é indicar, por exemplo, o quanto um programa de transferências de alimentos pode proteger contra o risco de insegurança alimentar. Ou seja, para cada risco r , uma função de cobertura específica aplica critérios para avaliar se o risco está coberto, retornando uma proporção entre 1 (totalmente coberto) e 0 (completamente descoberto).

Não existe uma maneira única de definir uma função de cobertura, visto que a melhor abordagem depende do tipo de risco e da disponibilidade dos dados. Geralmente, um bom ponto de partida é considerar o porquê de um fator ser considerado um risco social — em outras palavras, quais são as consequências que devem ser evitadas. Por exemplo, as secas são um problema grave para os agricultores, pois podem causar quebras de safra, o que afeta negativamente a renda. Assim, a função de cobertura de um programa para lidar com as quebras de safra pode considerar a disponibilidade de outras fontes de água (o que pode significar, por sua vez, que vários lotes de terra não estão mais expostos a esse risco) ou a parcela da renda perdida em razão da seca que seria reposta pelo programa. Este exercício envolve, naturalmente, certo grau de arbitrariedade, por isso é importante declarar, claramente, todas as suposições feitas. Por exemplo, na ausência de dados sobre o estado nutricional, um estudo pode ter que se concentrar apenas no vínculo entre a insegurança alimentar e o nível de renda de uma família para poder medir a adequação dos programas em enfrentar esse risco.

Após definir cada função de cobertura, a taxa individual de cobertura de proteção social (SPC_i) pode ser calculada como a soma da multiplicação das taxas de cobertura pelo respectivo peso de risco. Ou seja:

$$SPC_i = \sum_{r=1}^{R_i} c_r w_r$$

Então, a taxa total de cobertura de proteção social (SPC) de uma população composta por N pessoas é a média da taxa individual:

$$SPC = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N SPC_i$$

Por fim, a **lacuna de cobertura** é igual a $1 - SPC$. Essa lacuna expressa a adequação do sistema de proteção social em vigor, pois mostra o quanto as pessoas permanecem expostas mesmo após de considerar os programas existentes.

No entanto, embora o Estado deva ser o principal responsável pela provisão de proteção social formal, é importante considerar que os indivíduos podem obter proteção contra riscos por outros meios — por exemplo, por meio de Organizações Não Governamentais (ONGs) ou outras famílias/membros da comunidade. Isso tende a ser especialmente importante quando o apoio do Estado é limitado. Por exemplo, um indivíduo pode ser coberto contra o risco de insegurança alimentar apenas pelo seu salário, que determina a quantidade de alimento comprado, ou também por um programa de auxílio alimentar fornecido pelo governo ou por uma ONG. Portanto, a aplicação dessa metodologia para calcular a taxa de cobertura de outras fontes pode fornecer informações valiosas. Poderia ser empregado, por exemplo, para destacar discrepâncias entre os mecanismos adotados por diferentes grupos sociais, contextualizar o papel do Estado e permitir uma melhor compreensão do nível de vulnerabilidade da sociedade.

A identificação das fontes de proteção social relevantes é fundamentada no conjunto mapeado de riscos aos quais cada grupo está exposto. Como na etapa anterior, este exercício é fortemente calcado nas informações fornecidas pelas pesquisas domiciliares, que normalmente cobrem esses tópicos. No entanto, existem outros meios possíveis para identificar programas existentes e outras fontes que mitigam cada risco, como relatórios de atividades de ONGs detalhando seus programas e resultados, assim como documentos elaborados por agências governamentais que implementam programas de proteção social.

Este relatório discute cada uma dessas etapas em detalhe. Ele está estruturado em seis partes principais, além da introdução. A primeira seção fornece uma discussão teórica sobre o conceito de proteção social e cobertura de proteção social, examinando algumas das definições mais comuns usadas por organizações internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho. Esta seção também oferece uma visão geral de como essas organizações definem e medem a cobertura, além de discutir suas principais vantagens e ressalvas. Em seguida, as quatro etapas principais (definição nacional de proteção social, mapeamento de riscos, mapeamento de programas e análise comparativa dos programas) para implementar a nova metodologia de cálculo de cobertura são explicadas em detalhes. Por fim, fornece-se um exemplo para ilustrar a aplicação dessa abordagem alternativa.

Em resumo, essa nova abordagem fundamenta-se na premissa de que a cobertura de proteção social deve se referir à extensão em que os programas fornecem proteção contra os múltiplos riscos aos quais as pessoas estão expostas durante cada fase do ciclo de vida. Assim, ela concentra-se nos riscos e nas particularidades de cada grupo social. Ao fazer isso, a metodologia destaca as necessidades específicas de diferentes grupos e as lacunas de proteção existentes, permitindo a implementação de políticas com base em evidências para fortalecer o sistema nacional de proteção social.



Organização das Nações Unidas
para a Alimentação
e a Agricultura



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



**Escritório Regional da FAO para o
Oriente Médio e Norte da África**

11 Al-Eslah Al-Zerai Street, Dokki
P.O. Box 2223 Cairo, Egypt
+202 3331 6000
www.fao.org/neareast
FAO-RNE@fao.org

**Centro Internacional de Políticas para
o Crescimento Inclusivo**

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF, Brazil
+55 61 2105 5000
www.ipcig.org
ipc@ipcig.org

ISBN 978-92-5-133301-3



9 789251 333013

CB0954EN/1/10.20