

Os sistemas de proteção social na América Latina e no Caribe são responsivos a choques?

Rodolfo Beazley, Oxford Policy Management, em colaboração com o Programa Mundial de Alimentos

Há um crescente reconhecimento global a respeito do papel da proteção social na resposta às emergências. Recentemente na América Latina e no Caribe, desastres naturais vêm ocorrendo com maior frequência, ao mesmo tempo em que sistemas de proteção social vêm evoluindo e crescendo significativamente, criando uma oportunidade para auxiliar na resposta aos choques de grande escala.

A proteção social tem sido relacionada conceitualmente e empiricamente à resposta aos choques. O crescimento impressionante de esquemas na região, que se preocupam principalmente com a redução da pobreza, não deveria solapar o papel contínuo da proteção social no gerenciamento de riscos. A proteção social preocupa-se em dar apoio a pessoas que passam por necessidades, independentemente se tais necessidades se configuram por condições socioeconômicas preestabelecidas, se são parte do ciclo de vida ou se forem causadas por choques (BEAZLEY et al., 2016). Entretanto, essas diferentes funções dos sistemas de proteção social podem acarretar objetivos, populações-alvo e processos operacionais conflitantes.

O papel da proteção social na resposta aos choques – Com base em nosso arcabouço teórico (ibid.), estudamos o quão preparado está um dado sistema, nos concentrando em três aspectos-chave: focalização, entrega e coordenação; e capacidade de reação, de acordo com os cinco tipos diferentes identificados pela OPM (2015): *i*) expansão vertical (complementos): aumentando o valor do benefício ou a duração de um programa existente; *ii*) expansão horizontal: incluindo novos beneficiários a um programa ou sistema existente; *iii*) “carona” (*piggybacking*, no original em inglês): utilizando um programa, sistema ou processo de proteção social existente para direcionar a ação; *iv*) alinhamento virtual (*shadow alignment*, no original em inglês): desenvolvendo um sistema humanitário paralelo que se alinhe, da melhor maneira possível, com um programa de proteção social atual ou potencial para o futuro; e *v*) reorientação: alterar objetivos, prioridades ou o público-alvo de um programa para atender às necessidades básicas da população afetada.

Quão preparados estão os sistemas – Apesar de existir grande variedade de sistemas de focalização nos esquemas de proteção social, eles tipicamente foram projetados para lidar com a pobreza crônica e, portanto, não são tão flexíveis como deveriam ser para abarcar o problema da pobreza transitória, resultante de um choque. Dessa forma, alguns países criaram ou adaptaram sistemas de focalização existentes para atenderem às necessidades de emergências, como o Chile e a República Dominicana. Na maioria dos casos, os mecanismos de focalização ainda precisam ser fortalecidos para permitir respostas eficazes e rápidas.

A integração de bases de dados tem o potencial para melhorar a focalização durante emergências. A integração tem melhorado a coordenação interna de diferentes setores sociais (proteção social, saúde, educação, etc.) em países como a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia e a República Dominicana. Apesar disso, a interligação com setores de gerenciamento de riscos ainda precisa ser fortalecida. No caso dos registros sociais – bancos de dados que coletam e armazenam informações detalhadas sobre os beneficiários em potencial para permitir a resposta a choques – esses deveriam retratar uma parcela significativa da população e conter dados úteis para analisar possíveis vulnerabilidades contextuais.

Sistemas de pagamento eletrônico são bem estabelecidos em muitos sistemas de proteção social na região, permitindo que os governos alcancem uma parcela grande da população pobre. Tais sistemas são uma maneira promissora para se prestar apoio com celeridade, precisão e flexibilidade durante emergências. Porém, há poucos investimentos na adaptação de mecanismos de entrega ou no desenvolvimento de novos sistemas voltados às necessidades específicas da resposta a emergências.



A maioria dos sistemas é projetada para entregar benefícios em dinheiro, mas dependendo do tipo de choque, da existência de mercados e da acessibilidade, além dos objetivos da resposta, benefícios de outra ordem (por exemplo, bens ou serviços) podem se tornar necessários.

A coordenação prévia, anterior à crise, é essencial para uma resposta eficaz. Diferentes atores nos âmbitos internacional, nacional e subnacional e de diferentes setores de proteção social e civil e da gestão de risco de desastres, precisam coordenar suas respostas. Apesar de uma maior conscientização a respeito da importância de tal coordenação e de certas iniciativas, tais como comitês interministeriais, essa ainda é uma área incipiente. Na prática, setores de proteção social e proteção civil correm paralelamente, com pouca interação ou planejamento mútuo.

Resposta dos sistemas – Diferentemente de outras regiões, os governos da América Latina e do Caribe tendem a liderar e financiar a resposta a choques. Portanto, não é de se admirar que a maioria das respostas é expansões verticais ou horizontais, ou uma combinação de ambas. Em relação ao *piggybacking*, o apoio que o Programa Mundial de Alimentos (PMA) prestou ao Governo do Equador em resposta ao terremoto de 2016 é um bom exemplo de colaboração entre agentes humanitários e governos.

No que se refere aos diferentes esquemas de proteção social utilizados na resposta a emergências, a assistência social por meio de transferências de renda é o mais popular. Esse fato deve-se à construção sistemática de uma capacidade administrativa ao longo dos anos para a sua gestão. Aumentar o valor dos benefícios em dinheiro é a medida mais comum (Argentina, Chile, Guatemala e México). Em outros casos, refeições escolares também foram usadas como resposta a crises (por exemplo, no Haiti, em Honduras e na Nicarágua). Programas de trabalho público de curto prazo foram implementados em países como a Argentina, El Salvador, México, Peru e Uruguai. Apesar da relativa baixa cobertura da malha de segurança social – especialmente a baixa cobertura de pessoas pobres – há algumas experiências na região de expansão vertical da segurança social em resposta a emergências (por exemplo, na Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana e El Salvador).

Alcançar aqueles que não estão cobertos por sistemas comuns de proteção social permanece um desafio crucial. O potencial de um sistema para responder eficazmente depende não apenas de sua maturidade, mas também de investimentos feitos na adaptação de sistemas existentes de focalização e entrega, e da coordenação com os setores humanitários e de proteção civil. Deve-se trabalhar, nesse sentido, para que as ações não utilizem apenas sistemas desenvolvidos originalmente para outros fins, mas para também adaptá-los a necessidades emergenciais específicas.

Referências:

- BEAZLEY, R.; SOLÓRZANO, A.; SOSSOUVI, A. "Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Theoretical Framework and literature review." Oxford: Oxford Policy Management, em colaboração com o Programa Mundial de Alimentos, 2016.
- OXFORD POLICY MANAGEMENT (OPM). "Shock-Responsive Social Protection Systems: A research programme for DFID." *Working Paper 1: Conceptualising shock-responsive social protection*. Oxford: Oxford Policy Management, 2015.
- _____. *DFID Shock-Responsive Social Protection Systems research: Literature review*. Oxford: Oxford Policy Management, 2016.

Este One Pager é uma parceria entre o IPC-IG e Oxford Policy Management.