

Toolkit de cobertura de proteção social

Fabianna Bacil, Centro Internacional de Políticas para o Desenvolvimento Inclusivo (IPC-IG)

A implementação em âmbito nacional de sistemas de proteção social adequados 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”, demandando que todos os países informem a cobertura de seus programas de proteção social. No entanto, assim como existem várias definições de proteção social, há também diferentes definições de cobertura. O conceito de cobertura do Banco Mundial (também usado em seu banco de dados ASPIRE) revela 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. Entretanto, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) diferencia a cobertura legal da cobertura efetiva: a primeira se refere a quem, por lei, tem direito à proteção social, e a segunda indica quem de fato contribui ou recebe seus benefícios.

Apesar de suas diferenças, ambas organizações adotam uma abordagem “participativa” de proteção social, ou seja, consideram quem participa (direta ou indiretamente) de um programa de proteção social. Contudo, elas não fornecem muitas informações sobre a extensão em que os riscos específicos do ciclo de vida das pessoas são cobertos.

Uma abordagem alternativa para mensurar a cobertura

Em parceria com o Escritório Regional para o Oriente Próximo e o Norte da África (*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), o IPC-IG desenvolveu um *toolkit* (BACIL *et al.*, 2020) que propõe uma abordagem complementar para medir a cobertura de proteção social. A nova abordagem inclui uma função de cobertura para medir até que ponto os diferentes riscos são cobertos, variando de desprotegidos a protegidos e levando em consideração as vulnerabilidades específicas de cada grupo da sociedade. As etapas a serem seguidas podem ser resumidas da seguinte forma:

Etapa 1. Estabelecer a definição nacional de proteção social: A importância das definições nacionais também se reflete na Meta 1.3 dos ODS. O objetivo da proteção social, os tipos de programas e seus grupos-alvo dependem amplamente das características socioeconômicas do país.

Etapa 2. Mapeamento de riscos: Depois de definir proteção social, a próxima etapa exige o mapeamento do conjunto de riscos que afetam a população.

- Conforme descrito anteriormente, os riscos e as vulnerabilidades variam entre diferentes grupos e de acordo com o contexto em que estão inseridos. Portanto, é necessário primeiro identificar os grupos existentes em uma sociedade que estão sujeitos a riscos específicos. Por exemplo, os agricultores são vulneráveis a secas, enquanto a população em idade ativa está exposta ao risco de desemprego. As características pessoais definem a soma individual de riscos (RS), que é igual à totalidade dos riscos aos quais um indivíduo está vulnerável.
- A cada um desses riscos é atribuído um peso (w_i). Esse peso pode determinar o nível de vulnerabilidade da pessoa ao risco ou o quanto a sociedade valoriza sua mitigação. Por exemplo, se casamento infantil tiver uma incidência mais alta nas áreas rurais, o peso desse risco poderá ser maior para as crianças do campo; já um governo que priorize a erradicação da fome atribuiria um peso maior a este risco.
- Destaca-se que a soma dos pesos de todos os riscos que afetam uma pessoa deve ser igual a 1.



Etapa 3. Mapeamento de programas: Uma vez que os grupos e seus riscos específicos são identificados, os programas de proteção social existentes precisam ser mapeados para determinar em que medida eles enfrentam tais riscos.

Etapa 4. Definindo a função de cobertura e avaliação do programa: Para analisar em que medida os programas respondem aos riscos, uma função de cobertura deve ser definida para cada um deles.

- A função de cobertura demonstra o quanto o risco é mitigado pelos diferentes programas. Seu objetivo é indicar, por exemplo, o quanto um programa de transferência de alimentos pode proteger contra o risco de insegurança alimentar. Assim, para cada risco r , uma função de cobertura aplica critérios específicos para avaliar se ele é coberto, retornando uma proporção entre 1 (totalmente coberto) e 0 (completamente descoberto):

$$c = f(\text{criteria})$$

- A taxa individual de cobertura da proteção social SPC_i pode ser expressa como:

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

- A taxa total de cobertura de proteção social (SPC) de uma população composta por N pessoas é a média da taxa individual. A lacuna de cobertura é dada por $1 - SPC$.

Conclusão

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

Referência:

Para as referências completas, veja o relatório integral: BACIL, F.; BILO, C.; SILVA, W. *Social protection coverage toolkit*. Brasília/Cairo: International Policy Centre for Inclusive Growth/Food and Agriculture Organization of the United Nations/Regional Office for the Near East and North Africa, 2020.