

## Proteção Social: para garantir uma resposta eficaz e recuperação inclusiva no contexto da COVID-19 na África

12 de abril de 2020

### Mensagens Principais:

- A proteção social deve fazer parte da resposta de curto e de longo prazo às consequências na saúde, segurança alimentar e os efeitos socioeconômicos da pandemia.
- Estados membros da União Africana devem investir na expansão dos programas de proteção social.
- Garantir que os programas forneçam benefícios sem interrupção.
- Quando houver programas, considerar recargas de transferência (expansão vertical) ou expansão da cobertura (expansão horizontal) para as comunidades afetadas, para aumentar a capacidade de resposta da proteção social ao choque.
- Considerar abordagens inovadoras para chegar aos vulneráveis no setor informal, incluindo os subsetores agrícolas.
- Trabalhar com atores humanitários para aumentar a capacidade do governo para aumentar a capacidade da resposta da proteção social ao choque

A COVID-19 apresenta desafios significativos para um contexto rural já tenso na África. O impacto direto crescente da COVID-19 está a afetar a saúde, em termos de morbidade e mortalidade, bem como sobrecarrega rapidamente os serviços de saúde com repercussões negativas para os problemas de saúde não relacionados à COVID. Porém, mesmo antes da disseminação da COVID-19 na África, o impacto socioeconômico já era sentido. O acentuado declínio na demanda e produção dos países mais desenvolvidos economicamente onde a pandemia atingiu primeiro e foram mais afetados - China, UE e EUA - causou uma recessão global, com repercussões diretas na África. Com a disseminação do vírus no continente, medidas de contenção, incluindo o distanciamento social, fechamento de escolas, proibição de reuniões e fechamento de negócios e atividades econômicas não essenciais, podem ter consequências devastadoras.

Esses impactos exacerbam ainda mais uma situação de aumento das taxas de fome e pobreza, além de desafios que afetam as áreas rurais, incluindo o surto de gafanhotos do deserto, impactos causados pela

lagarta de cartucho, seca precoce<sup>1</sup>, conflitos e insegurança. O rompimento dos padrões tradicionais de transumância e a criação de novos padrões podem levar a tensões e deslocamentos locais, além de aumentar os níveis de pobreza e a insegurança alimentar.

Apesar desses desafios, a região também fez importantes progressos em termos de priorização da proteção social como um componente central das estratégias de redução da pobreza e desenvolvimento rural, inclusive no contexto da Declaração de Malabo. Este é um momento crítico para ampliar esses esforços.

### **Por que a proteção social é tão crítica?**

No curto prazo, o acesso garantido à assistência social, na forma de transferências em dinheiro ou doações de serviços e mercadorias, bem como garantias específicas relacionadas ao trabalho, é essencial para mitigar os impactos econômicos diretos da pandemia nos domicílios e comunidades: custos relacionados à saúde (prevenção, testes e tratamento), acesso reduzido à alimentos e dietas diversas, bem como a perda de emprego e renda devido ao fechamento de mercados e restrições de movimento. A proteção social também pode aliviar as pressões enfrentadas pelas famílias em termos de cumprimento das restrições de confinamento e movimento e proteger essas famílias e a comunidade em geral contra a infecção.

No médio e longo prazo, o acesso à proteção social aumenta a capacidade dos domicílios rurais de reconstruir os meios de subsistência de forma progressiva, investir em atividades econômicas e gerir múltiplos riscos. A proteção social é a estratégia essencial que garante a recuperação inclusiva. As evidências demonstram que a aplicação de programas de proteção social na África<sup>2</sup> é responsável por amplos impactos positivos - incluindo uma alimentação mais farta e de mais qualidade, acesso à educação e aos serviços de saúde e o aumento da capacidade econômica e produtiva dos domicílios rurais. A assistência social também gera efeitos multiplicadores importantes na economia local.

A partir de uma forte base de programas de longa duração, muitos desses criados no contexto de crises alimentares e da pandemia de HIV/SIDA, a África vivenciou um aumento significativo e rápido em programas nos últimos anos. A região fez importantes inovações em termos de planejamento e implementação da proteção social, fortalecendo estruturas comunitárias, desenvolvendo estratégias abrangentes e utilizando abordagem de sistemas, priorizando a construção de fortes conexões para a inclusão econômica, além de elaborar programas para responder efetivamente a crises previsíveis, como a Rede de Segurança Produtiva (PSNP) na Etiópia e a Rede de Segurança contra a Fome no Quênia (HSNP)

Apesar do reconhecimento da importância da proteção social pelos Estados membros da UA, a maioria dos domicílios rurais, e particularmente aqueles que dependem da agricultura e dos recursos naturais para a subsistência, enfrentam difíceis barreiras para obter uma proteção social adequada, incluindo os cuidados à saúde<sup>3</sup>. A média em vários países mostra que 10% da população da África têm cobertura de assistência social<sup>4</sup>. Os refugiados e migrantes, normalmente excluídos dos sistemas nacionais de

---

<sup>2</sup> See for instance: Oxford University Press. FAO. UNICEF. From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers in Africa. 2016. <http://www.fao.org/3/a-i5157e.pdf> . Transfer Project: <https://transfer.cpc.unc.edu/>

<sup>3</sup> <http://www.fao.org/social-protection/resources/resources-detail/en/c/1256369/>

<sup>4</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/657581531930611436/pdf/128594-PUB-PUBLIC.pdf>

proteção social e programas de saúde, enfrentam desafios adicionais devido aos bloqueios e às restrições de movimento.

### **Proteção social em África: recomendações para melhorar a resposta e a recuperação inclusiva**

Os países da África estão a desenvolver estratégias para enfrentar a crise da COVID-19, inclusive para a proteção social. As lições da epidemia de HIV/SIDA, crises alimentares e surto de Ébola destacam que as necessidades de saúde são a principal prioridade. Porém, como é destaque nas recomendações da UA para a resposta à COVID<sup>5</sup>, os impactos sobre a renda, segurança alimentar e meios de subsistência também devem ser abordados através de estratégias para o curto e médio prazo<sup>6</sup>, para evitar um retrocesso na redução da pobreza e nos ganhos em segurança alimentar.

A expansão dos programas existentes de proteção social – incluindo as transferências em dinheiro, acesso a serviços de saúde e garantias relacionadas a emprego – estão na vanguarda da resposta global<sup>7</sup>. Na África muitos países ainda estão no processo de formular respostas e mobilizar recursos e muitos estão a considerar os instrumentos de proteção social como uma ferramenta crítica de resposta.

Uma análise regional das experiências em proteção social e das melhores práticas leva às seguintes recomendações:

Em termos do projeto e da implementação da proteção social

- A proteção social deve fazer parte da **resposta de curto e longo prazo** às consequências na saúde pública, segurança alimentar e socioeconômicas da pandemia.
- Os países membros da UA devem **investir na expansão de programas de proteção social**, potencializando o financiamento humanitário para melhor informar aos países dos riscos, aumentar a capacidade de resposta, criar fundos de contingência e incluir a proteção social como um setor nas negociações com o Banco Mundial e o FMI, e ao mesmo tempo, garantir a proteção desses investimentos ou orçamentos, no contexto de recessão econômica.
- Em termos do projeto e da implementação da proteção social
- **Garanta que os programas ofereçam benefícios ininterruptos.** Avaliar os riscos à saúde para a entrega de benefícios em dinheiro mercadorias e serviços, dinheiro em troca de trabalho, alimentação para escolas, adaptação dos mecanismos de entrega para atender às diretrizes de segurança; garantir a pontualidade dos benefícios, adiantar pagamentos ou a distribuição quando possível; flexibilizar as condições que exijam trabalho ou acesso à escola e serviços de saúde.
- **Quando existirem programas, considere recargas (expansão vertical) de transferências em dinheiro ou expandir a cobertura (expansão horizontal) nas comunidades afetadas, fortalecendo a capacidade para uma proteção social capaz de responder a choques.** Fornecer complementos aos benefícios existentes; usar cadastros existentes para identificar domicílios em risco adicional, incluindo os migrantes e refugiados; e aumentar a capacidade de os sistemas nacionais responder a crises futuras.

<sup>5</sup> AU DREA: The Impact of COVID-19 on Africa's Agriculture, Environment and Natural Resources

<sup>6</sup> <http://www.fao.org/3/ca8497en/CA8497EN.pdf>

<sup>7</sup> The latest World Bank review estimates that as 3/04/2020, 106 countries had adopted or announced a total of 418 social protection.

- **Considerar abordagens inovadoras para chegar aos vulneráveis do setor informal, incluindo nos subsetores da agricultura.** A expansão deve se concentrar nos mais vulneráveis, mas também visa cobrir aqueles com fortes riscos à subsistência; medidas imediatas devem considerar o apoio à preservação e recuperação dos meios de subsistência (CASH +); melhorar os esquemas no nível da comunidade; benefícios como o seguro de desemprego e de subsistência devem chegar até os trabalhadores do campo informais e os de pequena propriedades.
- **Trabalhar com atores humanitários para fornecer e capacitar o governo para uma proteção social sensível a choques.** Onde os sistemas estão menos desenvolvidos ou comprometidos por conflitos, a proteção social pode ser necessário que seja realizada por atores humanitários e pode ser uma oportunidade para construir um sistema SRSP para o futuro

### Revisão das melhores práticas e respostas em evolução de proteção social à COVID-19 na África

Para evitar interrupções na implementação da proteção social, os países devem considerar:

1. Adaptar mecanismos de entrega e pagamento de transferências para que se conformem às medidas de segurança sanitária, fazer pagamentos com o telemóvel, fazer pagamentos através de bancos locais, através de organizações comunitárias, provedores de serviços, ou por distribuição espaçada, a observar os protocolos rígidos de segurança e, como último recurso, permitir pagamentos retroativos, como foi feito em **Serra Leoa** e **Libéria** durante o Ébola<sup>8</sup>. E no **Marrocos**, para limitar a movimentação, as pensões estão sendo pagas sem os requisitos de costume; no **Egito**, o Ministério da Solidariedade Social (MSS) está a promover o uso de telemóveis para fazer pagamentos e cartões sem contato para transferências.
2. Garantir que os pagamentos dos programas de *dinheiro por trabalho* continuem mesmo quando os trabalhadores não possam sair de casa, como é o caso do PSNP na **Etiópia**, onde os moradores de áreas urbanas foram isentos da exigência de trabalhar e receberão adiantamentos entre abril e junho.
3. Garanta o acesso das crianças à merenda escolar quando as instituições estiverem fechadas e inclua opções de entregar, ou levar as refeições para casa. Por exemplo, com base nas lições do surto de Ébola, o Governo da Libéria continuou seu programa de alimentação, produzindo rações alimentares para levar para casa, seguindo rigorosos protocolos de higiene.

Quando houver programas, considere recargas (**expansão vertical**) de transferências ou expansão de cobertura (**expansão horizontal**) nas comunidades afetadas. Em qualquer caso, quando uma resposta imediata for necessária, os critérios de elegibilidade devem ser revistos de modo a assistir não apenas àqueles que aderem às definições atuais do programa de mais carentes e vulneráveis, mas também àqueles que correm o risco de perder o acesso a dietas saudáveis ou sofrem com interrupções na renda e nos meios de subsistência, criando vulnerabilidades e riscos significativos. Atenção específica deve ser dada aos grupos vulneráveis mais afetados pelas crises, incluindo os jovens e crianças, mas também idosos e mulheres, estas frequentemente são cuidadoras dos doentes e correm um risco maior. Tais fatos têm implicações para o sistema alimentar no curto prazo já que o continente africano tem uma

---

<sup>8</sup> <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/calp-ebola-outcome-analysis-web.pdf>

parcela significativa de agricultores mais velhos e cerca de 70% da alimentação dos africanos é produzida por mulheres de zonas rurais. As comunidades pastoris estão particularmente em risco devido à interrupção dos movimentos dos animais.

Uma questão essencial para expansão de coberturas face aos choques é a identificação dos domicílios. Vários países têm, ou estão em processo de implantação, cadastros sociais que poderiam fornecer os dados que permitissem a participação efetiva de famílias rurais em uma ampla variedade de programas. Parceiros da expansão estão a unir esforços e tentar combinar cadastros existentes sociais ou produtivos para informar a programação das respostas à COVID-19.

Os países adaptaram programas de proteção social existentes por causa da COVID-19. A **Tunísia**, **Marrocos** e **Quênia** incluíram a proteção social como parte de uma resposta socioeconômica mais abrangente à COVID-19. A Agência de Seguridade Social da África do Sul (SASSA) pagará adiantadamente pensões sociais a idosos e portadores de deficiência. No **Quênia**, recursos foram alocados para dar assistência adicional a idosos, órfãos e outras pessoas vulneráveis, e em **Cabo Verde**, **Angola**<sup>9</sup> e **Egito**, os programas de assistência social existentes se expandem para incluir os novos afetados pela crise<sup>10</sup>. Na **Etiópia** e no **Quênia**, os governos priorizaram o seguro pecuário, inclusive para as comunidades pastoris, que poderiam ser mais subsidiadas na atual crise. Também na **Etiópia**, aumentaram os limites de transferência em dinheiro para o PNSP nas áreas urbanas. No **Lesoto**, a resposta à COVID-19 está sendo adicionada à resposta CASH+ à seca de 2019, atualmente em andamento, na forma de uma expansão vertical do Programa Nacional de Subsídios para Crianças, bem como a expansão horizontal.

**São necessárias abordagens inovadoras para chegar aos que trabalham no setor informal, o que inclui os trabalhadores sazonais de todos os subsetores da agricultura:** a proporção da atividade econômica correspondente ao setor informal na África Subsaariana se situa entre as maiores do mundo. Mesmo em contextos onde há proteção social, o setor agrícola não se beneficia dos benefícios trabalhistas disponíveis aos trabalhadores formais. Por isso, permanecem particularmente vulneráveis e desprotegidos. A **iniciativa da União Africana** chamada **SPIREWORK** busca estender a cobertura aos trabalhadores informais, potencializando organizações de trabalhadores rurais e outros meios não tradicionais, pode ser particularmente relevante nesse contexto para a rápida identificação e cadastro das famílias afetadas nesse contexto.

No nível nacional, estão a ser criados programas complementares, alinhados com os sistemas nacionais, como na **Namíbia**, a Renda Emergencial assistirá os trabalhadores que perderam o emprego (setores formal ou informal) devido à pandemia e suas consequências. No **Egito**, **Tunísia**, **Marrocos** e **Cabo Verde**, estão previstos pagamentos únicos para trabalhadores informais, incluindo vendedores nos mercados locais. No **Marrocos**, membros do Comitê de Vigilância Econômica decidiram ativar um sistema de pagamento móvel para fazer transferências em dinheiro aos trabalhadores do setor informal afetados adversamente pela COVID-19.

**Quando não houver proteção social, ou quando os sistemas ficam comprometidos devido a conflitos**, no curto prazo é essencial que as famílias afetadas recebam assistência em alimentos, dinheiro e meios de subsistência, buscar ajuda para fazer as entregas em estruturas da comunidade, quando viável. Usar

---

<sup>9</sup> <http://www.fao.org/in-action/fapda/tool/index.html#main.html>

<sup>10</sup> <http://www.ugogentilini.net/>

também a experiência operacional dos atores humanitários para construir e investir em projetos de sistemas nascentes. Atenção específica deve ser dada aos países que já estavam em situação de crise alimentar ou com segmentos significativos de suas populações em situação de fome aguda antes da pandemia da COVID-19<sup>11</sup>.

No **Burkina Faso**, os parceiros de desenvolvimento irão somar esforços à resposta emergencial em andamento, usando transferências em dinheiro para mitigar a insegurança e deslocamento, além de aumentar as transferências em dinheiro incondicionais. Algumas famílias também receberão conjuntos de produtos de higiene e também assistência para aumentar a produção agrícola e animal. No **Egito**, o governo está a fazer parceria com organizações locais para dar apoio, e faz um pagamento único para as líderes comunitárias das aldeias. Na **Somália**, os parceiros de desenvolvimento estão focados em i) aumentar, horizontal e verticalmente, as transferências em dinheiro incondicionais para domicílios rurais de forma a cobrir as necessidades alimentares de três meses e ii) aumentar as transferências em dinheiro e meios de subsistência para promover a produção local e proteger os meios de subsistência agrícolas.

#### Questões orientadoras a serem consideradas pelos Ministros:

- Quando houver programas de proteção social, a recomendação considera recargas (expansão vertical) de transferências ou expansão da cobertura (expansão horizontal) para as comunidades afetadas, isso é viável? O que implicará? Como os países planejam fazer isso?
- Quando não houver proteção social, ou quando os sistemas estão comprometidos devido a conflitos, quais opções podem ser antevistas, dada a gravidade da situação?
- É possível antever mudanças na geografia da localização dos mais vulneráveis?

---

<sup>11</sup> See 2019 Global Report against Food Crises (<http://www.fao.org/resilience/resources/ressources-detail/fr/c/1187704/>). Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Sudan, South Sudan and northern Nigeria were among the worst food crises in 2018.