

A resposta de proteção social ao COVID-19 no Paquistão e o caminho a percorrer

Yannick Markhof, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

A pandemia causada pela COVID-19 e a crise econômica associada afetam, drasticamente, as vidas de milhões de famílias e ameaçam deixar cicatrizes profundas nos cenários socioeconômicos dos países. Para combater as consequências da crise para seus cidadãos mais vulneráveis, o Paquistão iniciou uma das mais citadas iniciativas de proteção social no Sul da Ásia: *Ehsaas Emergency Cash* (EEC). Markhof (2020) apresenta uma visão detalhada sobre as características mais importantes dessa resposta, analisando sua adequação, além de traçar conclusões que podem informar o caminho em direção a um novo e melhor normal para a proteção social no país e alhures. Este *One Pager* resume os principais achados do estudo, muitos dos quais têm implicações gerais para além do contexto paquistanês.

A crise deflagrada pela pandemia está impondo pressões adicionais a uma posição já difícil no Paquistão, levando a estimativas significativas de crescimento negativo pelo Banco Mundial. Os 59 milhões de trabalhadores no país que ganham seu sustento de maneira informal — muitos dos quais se concentram em torno da linha de pobreza de US\$3,20 — estão vendo suas rendas serem reduzidas drasticamente durante a crise e podem representar até 11,5 milhões de pessoas a mais caindo na pobreza. O orçamento do ano fiscal de 2020/2021 deve, portanto, reconciliar os aumentos nos gastos sociais com considerações acerca da sustentabilidade fiscal. Para tanto, depende de uma rápida recuperação.

A proteção social tem sido uma parte integral da resposta do Paquistão à crise. Desempenha quatro papéis interrelacionados: (i) a proteção de meios de subsistência sob ameaça crítica; (ii) a complementação de intervenções não farmacêuticas; (iii) a preservação e o fortalecimento da capacidade de recuperação; e (iv) a construção de resiliência para o futuro. A principal resposta de proteção social tem sido o programa *Ehsaas Emergency Cash* (EEC).

O EEC foi uma transferência de renda concedida a 16,9 milhões de agregados familiares (cerca de 50 por cento da população do país), de abril a julho de 2020. O benefício consistiu em pagamento de montante único de 12.000 rúpias (o que equivale a 34 por cento da renda domiciliar média), por meio de pontos biométricos. Os beneficiários pertencem a uma de cinco categorias: (i) beneficiários prévios do programa de transferência de renda não condicionada *Ehsaas Kafaalat* (EK); (ii) aqueles com um escore no teste de meios (*proxy means test*) do registro social entre 16,7 (o limite para recebimento do EK) e 38; (iii) aqueles que estão em situação de pobreza, mas não cadastrados no registro social, cuja elegibilidade foi verificada por meio de listas distritais e critérios de exclusão fundamentados em grandes dados (*big data*); (iv) trabalhadores informais que foram demitidos em decorrência de medidas de *lockdown*; e (v) aqueles que são formalmente elegíveis, que se inscreveram para o benefício, mas não conseguiram cobertura em razão de restrições de cotas por província. Os beneficiários que não receberam a transferência foram identificados por meio de uma campanha via SMS ou um portal *online* e tiveram que realizar um registro biométrico antes de serem instados a receber o benefício no ponto de pagamento mais próximo.

A resposta de proteção social adequada tinha de ser grande (expansão vertical dos benefícios), ampla (expansão horizontal da cobertura) e duradoura, com ações rápidas e seguras como imperativos determinantes. Como o EEC se situa nesses parâmetros?

Para trabalhadores nos setores que foram altamente afetados pela pandemia, o EEC cobriu 56 por cento das perdas estimadas de renda durante o *lockdown* geral que durou 46 dias. Seria suficiente para cobrir despesas com alimentação durante, aproximadamente, 75 por cento desse período, se os beneficiários gastassem apenas o mesmo que os 20 por cento dos agregados familiares mais pobres no Paquistão gastam durante



tempos normais. Em termos de renda domiciliar mensal recuperada, o EEC figura no ponto intermediário em uma amostra internacional de transferências emergenciais de renda.

O programa foi capaz de cobrir 55 por cento dos trabalhadores informais impactados significativamente e 74 por cento da população, multidimensionalmente, vulnerável à COVID-19. A cobertura foi distribuída ao longo do país, com a maior parte das pessoas vulneráveis nas províncias de Sindh e Punjab — as quais tiveram os maiores aumentos de vulnerabilidade — mas menor taxas de cobertura em áreas mais remotas e onde a cobertura do registro social era incompleta.

Já na fase de desenho, o EEC tomou várias precauções para evitar a propagação da doença e tinha medidas previstas para cobrir partes significativas do “meio oculto”, pessoas que não tinham acesso à proteção social nem à seguridade social, anteriormente. Além disso, fez uso de tecnologias digitais para o registro e pagamento que são promissoras, mas que podem afetar de maneira ambivalente as candidatas mulheres.

Finalmente, os próximos passos da resposta à crise devem ser inteligentes:

- Dar suporte aos meios de subsistência daqueles que continuam a ser afetados.
- Fomentar a integração federal-provincial e a continuação de uma abordagem de governabilidade integral à proteção social — durante e após a crise.
- Adaptar a resposta em termos de duração, cobertura e valores de benefício à evolução da crise.
- Colher os benefícios do que já foi feito até agora — o registro social pode ser expandido; o registro pode ser flexibilizado e digitalizado, inclusive por demanda; pode se promover a inclusão financeira; e o “meio oculto” pode ser integrado no cenário principal da proteção social. Essas medidas são capazes de ajudar a construir resiliência futura.
- Ter por objetivo de médio prazo o acesso universal à proteção social, por meio de uma combinação de pisos amplos de proteção social e de uma extensão da seguridade social aos trabalhadores informais.

Referência:

MARKHOF, Y. “Pakistan’s Social Protection Response to the Covid-19 Pandemic: The Adequacy of Ehsaas Emergency Cash and Road Ahead.” *IPC-IG Working Paper* n. 188, Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2020.