



Foto: Rafael Góes/Osorio/IPC-IG

## SUMÁRIO EXECUTIVO

# Cobertura de proteção social – estudo de caso do Sudão

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



Organização das Nações Unidas  
para a Alimentação  
e a Agricultura



# **COBERTURA DE PROTEÇÃO SOCIAL – ESTUDO DE CASO DO SUDÃO**

Foto da capa: Rafael Guerreiro Osorio/IPC-IG

# **COBERTURA DE PROTEÇÃO SOCIAL – ESTUDO DE CASO DO SUDÃO**

Fabianna Bacil 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 n. 51

### **Cobertura de proteção social — estudo de caso do Sudão**

Por Fabianna Bacil 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 e Wesley Silva (IPC-IG)

#### **Equipe de pesquisa**

Mohammed Anwer (consultor independente)

#### **Coordenadores de pesquisa**

##### **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](http://www.ipcig.org) e [www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications).

Para mais informações sobre publicações do IPC-IG, por favor entre em contato via [publications@ipcig.org](mailto: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](mailto: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](http://www.fao.org/contact-us/licence-request)> ou enviadas para o endereço de e-mail [copyright@fao.org](mailto: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

*Cobertura de proteção social — estudo de caso do Sudão* é o resultado de uma parceria entre o IPC-IG e o Escritório Regional da FAO para o Oriente Médio e Norte da África (NENA). Este estudo de caso é fundamentado no *Toolkit de cobertura de proteção social* (BACIL et al., 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 Campora (FAO) e Omar Benammour (FAO) por suas valiosas contribuições às versões anteriores. Finalmente, gostaríamos de expressar nossa gratidão aos membros do Ministério do Trabalho e Desenvolvimento do Sudão, que forneceram comentários a uma apresentação de uma versão anterior deste relatório em Cartum em setembro de 2019.

# SUMÁRIO EXECUTIVO

Sistemas de proteção social abrangentes são fundamentais para mitigar a pobreza e promover o desenvolvimento. Por esse motivo, a ampliação da cobertura de proteção social também é uma das metas do ODS 1: “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”. Além disso, a atual pandemia de COVID-19 enfatiza a importância de se construir um sistema amplo de proteção social, que atenua a vulnerabilidade das pessoas e melhore a capacidade de o governo reagir rapidamente a uma infinidade de choques que podem afetar a população nacional.

Em parceria com o Escritório Regional da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* — FAO, em inglês), para a região do Oriente Próximo e Norte da África (*Nations Regional Office for the Near East and North Africa* — NENA, em inglês), o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (*International Policy Centre for Inclusive Growth* — IPC-IG, em inglês) desenvolveu um *toolkit* para calcular em que medida as populações estão cobertas contra os riscos que as afetam ao longo do ciclo de vida (BACIL *et al.*, 2020). Essa metodologia concentra-se na identificação de diferentes grupos sociais e dos riscos aos quais cada um deles é vulnerável, definindo uma função de cobertura para cada risco, a qual permite calcular o quanto uma intervenção é capaz de proteger as pessoas vulneráveis contra determinado risco. Assim, a presente metodologia vai além das abordagens usuais para medir a cobertura de proteção social, que tendem a igualar a participação no programa com a cobertura de proteção social.

Este relatório de pesquisa apresenta a aplicação da metodologia proposta ao estudo de caso do Sudão usando dados coletados pela Pesquisa Nacional sobre Orçamento Familiar e Pobreza (NHBPS, da sigla em inglês) de 2014-2015. O estudo de caso possui quatro seções, além da introdução e da conclusão. A primeira seção resume as principais informações do NHBPS 2014-2015, conduzido pela Agência Central de Estatísticas do Sudão (*Central Bureau of Statistics* — CBS, em inglês), com o objetivo de coletar informações socioeconômicas sobre a população. A amostra é composta por 11.953 domicílios dos 18 estados sudaneses e os resultados são representativos em âmbitos nacional, urbano/rural e estadual (CBS, 2017). Os principais indicadores, como as linhas nacionais de pobreza, são calculados com base nas informações fornecidas pelo NHBPS.

A aplicação da metodologia proposta no *toolkit* requer a identificação de características dos indivíduos que os encaixem em grupos sociais específicos, bem como determinar os riscos aos quais cada um desses grupos está exposto. O NHBPS permite a identificação de diferentes grupos sociais de acordo com a idade, o gênero e o local de residência dos entrevistados, além de seis riscos: crianças fora da escola, desemprego, renda insuficiente, quebra de safra, problemas relacionados à pecuária e desastre natural. Complementarmente, um relatório governamental sobre o Fundo Nacional de Seguro de Saúde (*National Health Insurance Fund* — NHIF, em inglês) foi usado para incluir o risco de falta de acesso a cuidados de saúde. Outra informação importante diz respeito às transferências econômicas e outras fontes de renda, tópicos que também são cobertos pelo NHBPS.

A parte seguinte do relatório apresenta duas subseções. A primeira resume as intervenções governamentais e algumas das intervenções humanitárias que existiam no Sudão em 2014. Os programas estabelecidos pelo Estado sudanês foram mapeados por documentos governamentais, enquanto os dados sobre intervenções humanitárias foram extraídos de um estudo realizado pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* — OCHA, em inglês) que mapeou as intervenções com base em dinheiro (*cash-based interventions*) no país. A segunda subseção apresenta como o questionário NHBPS realiza as perguntas sobre transferências econômicas, definidas pela pesquisa como “em dinheiro ou em espécie, recebidas pela família, governo, organizações (ONGs) ou pessoas que vivem fora do domicílio.” Essa descrição abrange transferências públicas e privadas, de diversas instituições e por diferentes mecanismos. Há seis perguntas sobre esse tópico no questionário, respectivamente focadas nos benefícios (em espécie ou em dinheiro), recebidos, nos últimos 12 meses, de programas de auxílio alimentar; de outras transferências governamentais; de programas de ONGs/instituições de caridade; da Câmara do Zakat; de indivíduos de fora

do domicílio; e de outros grupos. Os dados do NHBPS de 2014-2015 indicam que a incidência de esquemas governamentais (além dos benefícios do Zakat) é bastante modesta nas áreas rurais e urbanas, enquanto os indivíduos de fora do agregado familiar são a principal fonte de transferências econômicas.

Dadas as seis perguntas, percebe-se que o questionário do NHBPS não permite um nível significativo de separação entre os programas existentes. Portanto, não é possível estimar a participação dos indivíduos em cada um dos programas governamentais, que abrangem uma grande variedade de intervenções. Além disso, a confiabilidade das respostas pode estar comprometida, pois a diferenciação entre as fontes e os tipos de programas pode não ser fácil de ser feita pelo entrevistado, especialmente caso a família receba benefícios de diversas fontes e ao se levar em consideração que as instituições da Câmara do Zakat são usadas para entregar outros programas governamentais. Também não são possíveis de serem identificados o tipo de benefício em espécie e o valor recebido pelo entrevistado por cada programa (à exceção da Câmara do Zakat). Por fim, a ordem das perguntas apresenta outro desafio, uma vez que elas vão das perguntas mais gerais para as mais específicas, o que pode induzir os entrevistados ao erro. Todas essas falhas aumentam o problema de subestimação da cobertura dos benefícios de proteção social por meio de pesquisas domiciliares, colocando importantes empecilhos na estimativa de cobertura no Sudão.

Tendo em mente essas deficiências em relação aos dados, a seção 4 do relatório apresenta os cálculos de cobertura. Para entender a vulnerabilidade do povo sudanês, esse estudo se concentra não apenas na **provisão formal de proteção social** (proteção social fornecida pelo governo sudanês), mas também em outras fontes de proteção que podem ser usadas pelas pessoas para mitigar sua exposição a riscos. Isso é, inclui-se nesse estudo a **provisão informal de proteção social**, fornecida por comunidades/membros da “família estendida” e instituições privadas, além da proteção obtida individualmente pela renda das pessoas e pelo acesso ao mercado de crédito, o que fornece um mecanismo adicional de enfrentamento em um momento de necessidade. Essa última fonte de proteção é chamada de **cobertura individual** neste relatório.

O primeiro passo para calcular a cobertura é vincular os riscos mapeados aos grupos sociais e depois às fontes de proteção, identificando tanto a população vulnerável quanto as fontes de proteção que mitigam cada risco. Para o Sudão, como já mencionado, sete riscos foram mapeados pelo NHBPS e por documentos governamentais, enquanto oito fontes de proteção foram identificadas por meio das seis perguntas na seção de transferências econômicas do questionário do NHBPS e dos dados do mercado de renda e crédito coletados pela pesquisa. Nesse contexto, a provisão formal de proteção social compreende as transferências econômicas por meio de esquemas governamentais e da Câmara do Zakat. A proteção social informal abrange programas de apoio alimentar, ONGs e programas de caridade, bem como indivíduos de fora do domicílio. A cobertura individual, contudo, abrange tanto a renda própria quanto o acesso ao mercado de crédito.

Após vincular os componentes mapeados e identificar as fontes que devem ser agrupadas nas três principais categorias de proteção, é necessário definir pesos para cada risco em âmbito individual. Esse peso pode representar, por exemplo, como a sociedade valoriza a mitigação do risco (isto é, um governo pode colocar a erradicação da fome como uma prioridade, dando-lhe um peso maior) ou a importância do risco para um determinado grupo (por exemplo, se o casamento infantil for mais presente nos ambientes rurais do que nos urbanos, o peso pode representar essa relação por meio de um valor mais alto para as crianças vivendo em zonas rurais). No presente estudo, pesos iguais foram atribuídos para cada risco. Depois disso, a próxima etapa é analisar cada risco separadamente e definir uma função de cobertura a ser aplicada para calcular a taxa média de cobertura de proteção por cada fonte.

O primeiro risco mapeado por meio do NHBPS é o de crianças em idade escolar estarem fora da escola. O estudo considera que todo indivíduo em idade escolar é vulnerável a esse risco, mas exclui dos cálculos aqueles entrevistados que classificaram “falta de escolas” no questionário como o motivo para não se matricularem. Para definir uma função de cobertura que permita mensurar a mitigação do risco, esse relatório fundamenta-se em um estudo do UNICEF (2019) e em literatura adicional para adotar a premissa de que existe uma correlação negativa entre uma criança estar fora da escola e o nível de renda da família. Uma função logit é então determinada, calculando a probabilidade



de uma criança estar fora da escola em razão da renda *per capita* da família e variáveis “dummy” que indicam características sociais do indivíduo (faixa etária, gênero e local de residência). Resumindo, a taxa de cobertura indica o quanto diminui o risco de uma criança estar fora da escola em virtude da quantidade de renda adquirida por cada fonte específica. Para esse caso, a cobertura individual é o principal fator que previne o risco, uma vez que as transferências privadas e governamentais (proteção social informal e formal, respectivamente) estão abaixo de 1 por cento.

O próximo risco analisado é o da insegurança alimentar, que está fortemente relacionado à falta de poder de compra das famílias para adquirir alimentos suficientes. Portanto, o estudo considera que esse risco pode ser captado pelo valor do consumo *per capita* de alimentos na linha de pobreza global do Sudão (*Global Poverty Line* — GPL, em inglês). Nesse sentido, indivíduos cujo nível de consumo alimentar *per capita* é inferior à linha de pobreza alimentar (*Federal Poverty Level* — FPL, em inglês) são considerados como já sofrendo de insegurança alimentar e sua cobertura é automaticamente zero, enquanto os entrevistados cujo valor de consumo alimentar *per capita* é superior ao GPL são considerados completamente cobertos em relação a esse risco. O nível de proteção das pessoas com consumo de alimentos *per capita* entre esses dois valores varia de 0 a 1 e é determinado pela parcela da diferença entre o consumo de alimentos *per capita* e a GPL que é coberta pela transferência individual. A exceção é a proteção obtida pelo indivíduo por meio da própria renda e do mercado de crédito, que considera apenas o valor do consumo *per capita* de alimentos e é igual à parcela da GPL coberta por ele. A cobertura individual tem uma média de 69,77 por cento, enquanto esse valor chega a 1,27 por cento para proteção social informal e 0,31 por cento para proteção social formal.

O terceiro risco é o de desemprego, que afeta os trabalhadores remunerados. Nesse caso, a ausência de um programa de seguro-desemprego ou outro programa similar significa que a taxa de cobertura contra esse risco é igual a zero para todos os pesquisados.

O risco de ganhos insuficientes afeta a todos cujo rendimento líquido *per capita* está abaixo da GPL. Embora esse risco seja geralmente mais alto para trabalhadores informais e seja influenciado pelas regulamentações vigentes para diferentes setores, o NHBPS não permite separar, adequadamente, trabalhadores informais e formais, de modo que o estudo trata todos os trabalhadores de maneira igual. Considerando que o risco ocorre se o rendimento auferido for muito baixo, a cobertura individual nesse caso leva em conta apenas o acesso ao mercado de crédito. A função de cobertura considera a diferença entre a GPL e a renda líquida *per capita* da família, e a taxa de cobertura de proteção indica a parcela dessa lacuna que é coberta por cada fonte de transferência econômica. Novamente, a cobertura individual possui a maior taxa média de cobertura, atingindo 9,91 por cento, enquanto a cobertura de proteção social informal é de 2,22 por cento e a proteção social formal, de 0,61 por cento.

Existem dois riscos exclusivos para os agricultores neste estudo — quebra de safra e problemas relacionados à pecuária, que incluem o risco de doenças ou pragas nas culturas e a morte ou roubo de gado; e desastres naturais, que abarcam secas e inundações/chuva. Eles são coletados pelo NHBPS por meio de uma pergunta que questiona os choques ocorridos nos cinco anos anteriores à entrevista e fornece informações sobre como aqueles que sofreram esses choques geriram suas consequências. A taxa média de cobertura é dada pelas respostas fornecidas pelos entrevistados. Considerando a quebra de safra e as questões relacionadas à pecuária, as taxas médias de cobertura de proteção são de 34,16 por cento para cobertura individual, de 2,52 por cento para proteção social informal e de 0,21 por cento para proteção social formal. No caso de desastres naturais, esses valores vão para 46,65 por cento, 4,92 por cento e 0,88 por cento, respectivamente. Considerando todos os riscos que afetam os produtores, a maior taxa geral de proteção é obtida individualmente (29,9 por cento), seguida pela proteção social informal (1,1 por cento) e, por último, pelos programas formais de proteção social (0,3 por cento).

Somando todos os riscos, a proteção adquirida individualmente tem a maior taxa média de cobertura (42,4 por cento), enquanto a provisão governamental de proteção social formal tem a menor contribuição para mitigar riscos (0,4 por cento). A taxa média de cobertura de proteção social informal é de 1,3 por cento. Em relação especificamente à cobertura individual, o rendimento individual é a fonte mais importante: enquanto o mercado de

crédito protege apenas 2,1 por cento dos riscos, esse percentual sobe para 40,3 por cento para a renda individual. O mesmo padrão é observado ao contrastar diferentes grupos sociais — por exemplo, diferenciando faixas etárias, locais de residência e *status* de incapacidade (deficiência).

Além disso, este estudo considera um sétimo risco (falta de acesso à assistência médica), com dados obtidos não pelo NHBPS, mas usando dados governamentais que mostram a parcela da população que se beneficiou do NHIF em 2014. Por ser um programa estatal, a única fonte de proteção nesse caso é a proteção social formal e a taxa de cobertura é igual à participação no programa (34,8 por cento). Com isso, há um aumento significativo da taxa média geral de proteção fornecida pelo governo (11,9 por cento), enquanto a taxa de proteção de outras fontes diminui (26,5 por cento e 0,9 por cento para cobertura individual e proteção social informal, respectivamente).

O relatório fornece uma comparação entre a nova metodologia e a cobertura medida como participação dos benefícios da Câmara do Zakat para os pobres e necessitados. A comparação mostra que a taxa de cobertura do sistema formal de proteção social do Sudão é baixa, independentemente da metodologia empregada para mensurá-la. Considerando a participação em um programa como suficiente para a pessoa estar protegida, os programas governamentais atingem menos de 3 por cento de mulheres e homens em áreas rurais e urbanas.

Concluindo, este estudo indica uma lacuna significativa na cobertura de proteção social no Sudão. Em outras palavras, os benefícios atualmente oferecidos pelo governo são insuficientes para lidar com os riscos que afetam a população ao longo do ciclo da vida, prejudicando os meios de subsistência das pessoas e o desenvolvimento do país.

Nesse sentido, embora a expansão da participação nos programas de proteção social seja crucial para aumentar a taxa de cobertura de proteção social no Sudão, é importante ter em mente que esse não é o único aspecto relevante. O tipo e o nível de benefício precisam ser capazes de lidar com os riscos que os diferentes grupos enfrentam. Portanto, é essencial compreender os riscos que afetam cada grupo populacional e planejar intervenções adequadas para mitigá-los.

A disponibilidade de dados confiáveis é essencial para permitir uma medição precisa da taxa de cobertura e orientar elaboração de políticas com base em evidências. Assim, é importante superar as atuais limitações do NHBPS. Primordialmente, o questionário deve incluir perguntas detalhadas sobre transferências econômicas, desagregando suas fontes e perguntando sobre o valor e a frequência das transferências. O texto e a ordem das perguntas também precisam ser revisados, pois a forma com que são estruturados interfere nas respostas dadas pelos entrevistados. A documentação comprobativa também deve fornecer mais informações, permitindo a aplicação de inferências estatísticas. Outra melhoria importante seria a inclusão de perguntas que detalhem mais os grupos sociais, como a identificação do setor de emprego (formal e informal).





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](http://www.fao.org/neareast)  
[FAO-RNE@fao.org](mailto: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](http://www.ipcig.org)  
[ipc@ipcig.org](mailto:ipc@ipcig.org)

ISBN 978-92-5-133302-0



9 789251 333020

CB0956EN/1/10.20