

O impacto da pandemia nos países latino-americanos e o papel dos sistemas de proteção social

Gustavo Bonin Gava¹

Resumo

Em um contexto de crise sem precedentes provocado pela pandemia e seus multifacetados efeitos deletérios sobre o nível de bem-estar das famílias e dos cidadãos latino-americanos, os países da região implementaram uma série de políticas e programas sociais para mitigar os impactos relacionados à deterioração da renda e do mercado de trabalho, o aumento do desemprego e da pobreza. Neste trabalho, buscamos identificar os impactos nocivos da crise e as ações tomadas pelos países da América Latina e do Caribe, com destaque no conjunto de medidas destinadas a atender especialmente as populações mais vulneráveis, com a implementação de programas de transferências monetárias, distribuição de alimentos e a garantia da oferta de serviços básicos. A crise demonstrou a capacidade dos países de fortalecer a cobertura de seus programas e políticas sociais, utilizando de ferramentas da proteção social, alcançando os mais vulneráveis. Contudo, o período também revelou deficiências e desigualdades estruturais dos atuais sistemas de proteção social. Por fim, os impactos nocivos da crise e as ações tomadas demonstram a importância de avançar para sistemas de proteção social universais, abrangentes e sustentáveis.

Palavras-chave: COVID-19, Sistemas de proteção social, América Latina

The impact of the pandemic on Latin American countries and the role of social protection systems

Abstract

In a context of unprecedented crisis caused by the pandemic and its multifaceted deleterious effects on the level of well-being of Latin American families and citizens, the countries of the region have implemented a series of social policies and programs to mitigate the impacts related to the deterioration. income and the job market, the increase in unemployment and poverty. In this work, we seek to identify the harmful impacts of the crisis and the actions taken by the countries of Latin America and the Caribbean, with emphasis on the set of measures aimed at serving especially the most vulnerable populations, with the implementation of cash transfer programs, food distribution and guaranteeing the provision of basic services. The crisis demonstrated the ability of countries to strengthen the coverage of their social programs and policies, using social protection tools, reaching the most vulnerable. However, the period also revealed structural deficiencies and inequalities in current social protection systems. Finally, the harmful impacts of the crisis and the actions taken demonstrate the importance of moving towards universal, comprehensive and sustainable social protection systems.

Keywords: COVID-19, Social protection systems, Latin America

Área temática: Estado, Trabalho e Políticas Públicas

¹ Docente do Centro Universitário da Fundação Hermínio Ometto (FHO) e pesquisador colaborador da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/UNICAMP). Mestre e Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP. E-mail: gustavo.bgava@gmail.com

Introdução

A pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19) significou a morte de milhares de pessoas em todo o mundo e continua a se espalhar até os dias atuais. Com políticas quase improvisadas, muitos países tiveram que enfrentar essa situação nos últimos três anos; isso implicou uma paralização na economia mundial, devido à necessidade de isolamento social e restrições às atividades cotidianas. Embora a América Latina tenha enfrentado várias crises que afetaram suas economias, gerando grandes desafios para as políticas públicas, nenhuma teve a velocidade, profundidade e impacto na demanda e oferta nos países latino-americanos como a crise atual.

Assim, a situação marcada pelos impactos sanitários, sociais e econômicos da pandemia desatacou o papel dos sistemas de proteção social e a necessidade de fortalecê-los nos países da região. Este trabalho procura contribuir para esta agenda de pesquisa, identificando um conjunto de medidas de proteção social que foram implementadas para fazer face à deterioração do bem-estar dos cidadãos devido à COVID-19, com atenção especial à população mais vulnerável.

Além desta introdução, o trabalho é dividido em mais quatro seções. Na segunda seção identificamos os impactos sociais da crise pandêmica na América Latina, juntamente com os desafios atuais que os países enfrentam em termos de proteção social. Em seguida, na terceira seção, revisamos as principais medidas de proteção social implementadas para enfrentar a pandemia. Na quarta seção, são apresentadas as lições aprendidas com a crise. Nossas considerações finais estão na quarta seção.

A situação econômica na América Latina no contexto pandêmico

Em termos sociais e econômicos, os efeitos da pandemia na América Latina foram profundos. A atual crise econômica e social é a mais forte que os países da região vivenciaram nas últimas décadas. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a atividade econômica se contraiu, o que reduziu a demanda interna e produziu uma queda considerável do Produto Interno Bruto (PIB). Em nível regional, estima-se que em 2020 essa queda tenha sido de 6,8% (CEPAL, 2021a). Embora o crescimento econômico de 2021 tenha sido expressivo (6,2%), o mesmo não foi suficiente para compensar o nível de produção ocorrido em 2019 e persiste a incerteza sobre como se comportará a economia em 2022 (estimativa de crescimento de 6,2%), levando em conta as acentuadas desigualdades entre os países da região (CEPAL, 2022a).

Ao identificar e desenhar possíveis respostas em termos de proteção social é fundamental considerar os impactos que o contexto sanitário e econômico tem implicado em termos de desenvolvimento social. A Tabela 1 e os Gráficos 1 e 2 oferecem uma primeira visão geral desses impactos.

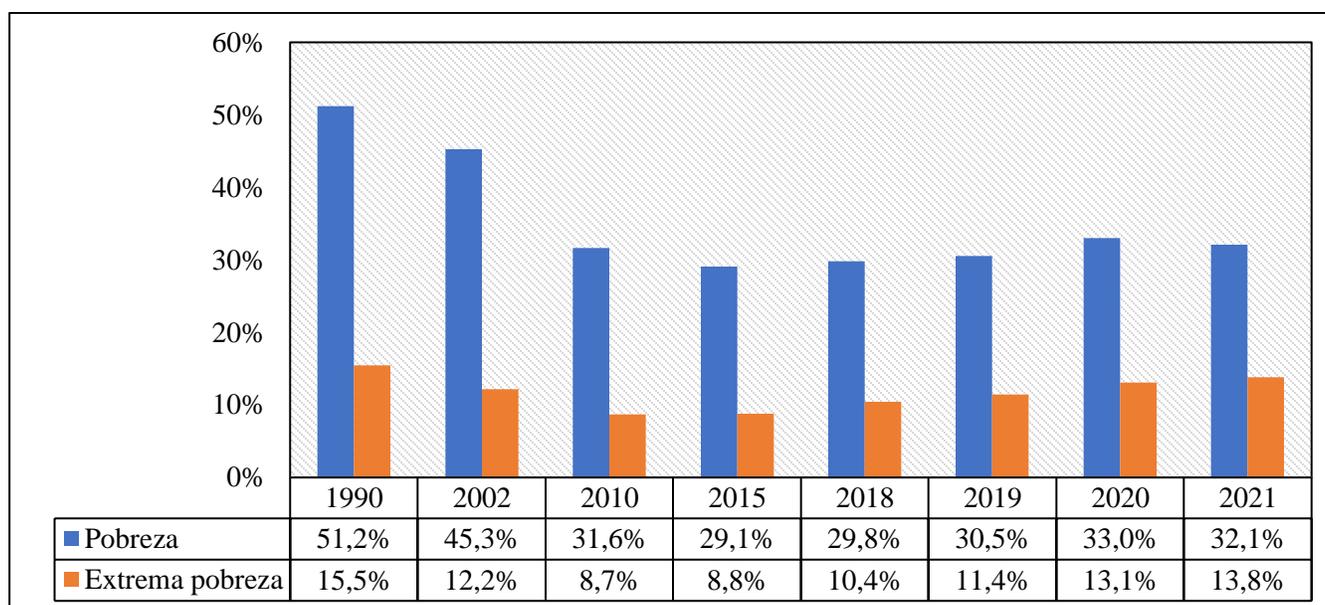
Tabela 1 – América Latina (18 países): população segundo estratos de renda per capita, 2019-2021* (em %)

Anos	Extrema pobreza	Pobreza não extrema	Renda baixa, acima da linha de pobreza	Renda média-baixa	Renda média	Renda média-alta	Renda alta
2019	11,3	19,1	25,2	20,4	16,2	4,6	3,1
2020	12,5	21,2	26,6	19,1	14,0	3,9	2,8
2021	11,9	19,8	26,5	19,8	14,8	4,2	3,0

* Países incluídos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Fonte: Adaptado de CEPAL (2021a).

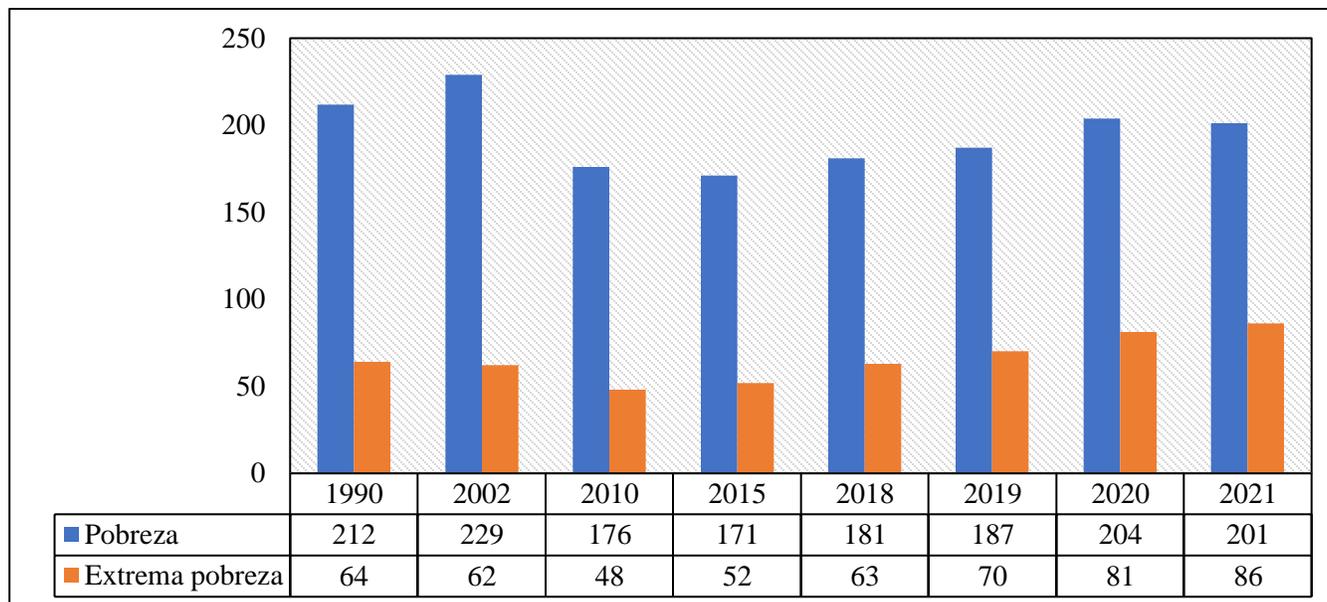
Gráfico 1 – América Latina (18 países): pessoas vivendo na pobreza ou na extrema pobreza (em %)



* Países incluídos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Fonte: Adaptado de CEPAL (2022b).

Gráfico 2 – América Latina (18 países): pessoas vivendo na pobreza ou na extrema pobreza (em milhões)



* Países incluídos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Fonte: Adaptado de CEPAL (2022b).

Do lado dos impactos sociais da pandemia e considerando as transferências monetárias emergenciais não contributivas implementadas pelos países da região, o número de pessoas em situação de pobreza aumentou em cerca de 14 milhões em 2021, de 187 milhões em 2019 para 201 milhões de pessoas em 2021, o equivalente a 32,4% da população latino-americana. Incluindo neste grupo está o número de pessoas em situação de extrema pobreza, que em 2021 teria aumentado em dezesseis milhões, passando de 70 milhões de pessoas em 2019 para 86 milhões de pessoas em 2021, o que equivale a 13,8% do total de habitantes da América Latina. De acordo com a CEPAL (2022b), esses números indicam um retrocesso de 12 anos na pobreza e 20 anos na extrema pobreza.

As projeções da CEPAL (2022b) também indicam uma deterioração na distribuição de renda. Segundo as estimativas, o Índice de Gini que vinha em caindo desde 2002, começou a perder força a partir da década de 2010 e estagnou na grande maioria dos países da região a partir de 2020 (Tabela 2). O impacto da deterioração da distribuição de renda afetou também os estratos de renda média e seus respectivos níveis de renda foram afetados devido às restrições impostas pelas medidas de mitigação, à queda da atividade econômica e à perda de empregos.

Tabela 2 – Índice de Gini para a América Latina e países selecionados, 2002-2020

	2002	2017	2020
América Latina	0,54	0,46	0,46
Argentina	0,50	0,39	0,40
Brasil	0,58	0,53	0,52
Chile	0,51	0,45	0,47
Uruguai	0,47	0,39	0,40

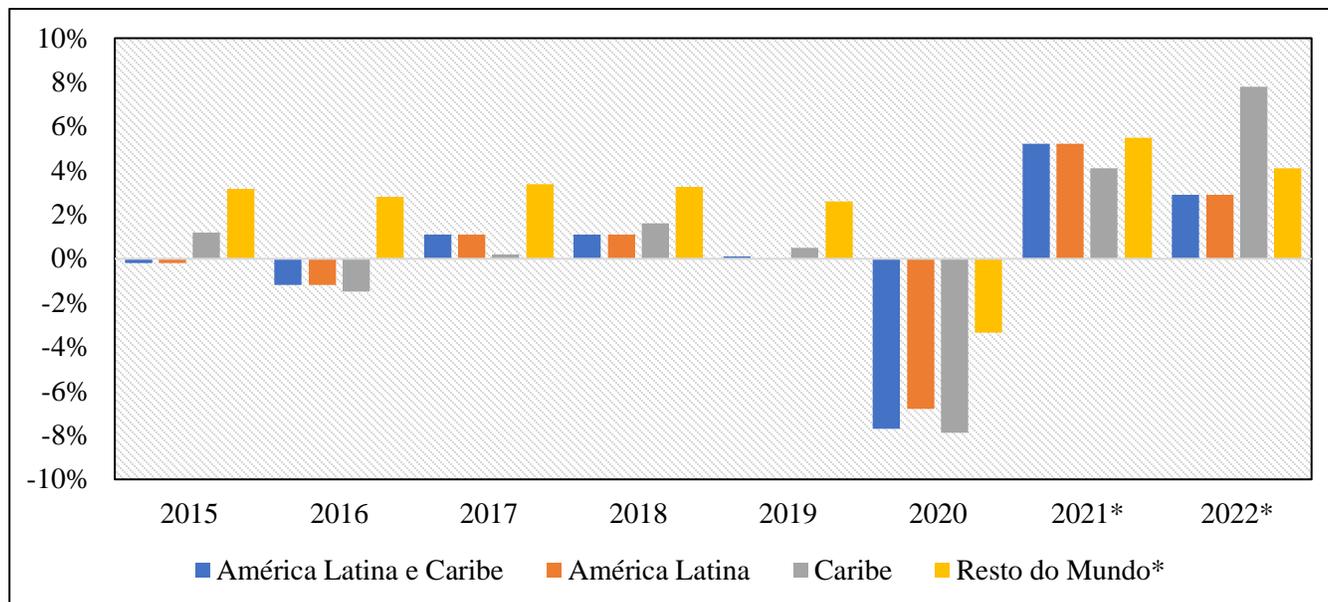
Fonte: Elaboração própria a partir de CEPAL (2022b).

Em 2020, a pandemia causou também uma crise sem precedentes no mercado de trabalho, que se traduziu em quedas acentuadas no emprego e na participação da força de trabalho, resultando em aumentos históricos do desemprego na região. Segundo a CEPAL (2021b), a crise no mercado de trabalho deteve maior poder destrutivo sobre determinados grupos como mulheres, jovens e os trabalhadores do setor informal e das camadas de menor renda. De acordo com a Organização Mundial do Trabalho (OIT, 2021a), foram mais de 30 milhões de empregos perdidos no ano de 2020.

A taxa de emprego em 2020 caiu 10 pontos percentuais em relação ao ano anterior, acima da queda do PIB de -6,8%, o que implicou em uma elasticidade emprego-produto extremamente elevada de quase 1,5. Em outras palavras, para cada ponto percentual de contração do nível de atividade econômica, o emprego fez quase 50% a mais (OIT, 2021b). A velocidade desses efeitos na oferta e demanda das economias provocou significativas mudanças nas estimativas de crescimento (Gráfico 3).

Após 2019 em que a economia global (2,6%) e regional (0,1%) cresceu abaixo da média de 2015 e 2018, as expectativas para 2020, que apontavam para desempenhos mais robustos, ajustaram-se significativamente à queda em decorrência da crise sanitária (CEPAL, 2022a). Assim, para 2020, o crescimento global (-3,4%) e do PIB regional (-6,8%) mostrou o impacto expressivo que as medidas de contenção da pandemia tiveram no sistema econômico mundial e latino-americano. Para 2021, o cenário de crescimento demonstrou maior recuperação da economia mundial (5,5%) em comparação a da região latino-americana (5,2%), o mesmo pode ser observado para as estimativas para 2022, sendo que as demais economias devem crescer na ordem de 4,1% e a América Latina apenas 2,9%, apontando um obstáculo para o desenvolvimento econômico na região.

Gráfico 3 – Taxas de crescimento do PIB na América Latina, Caribe e resto do mundo, 2015 – 2022



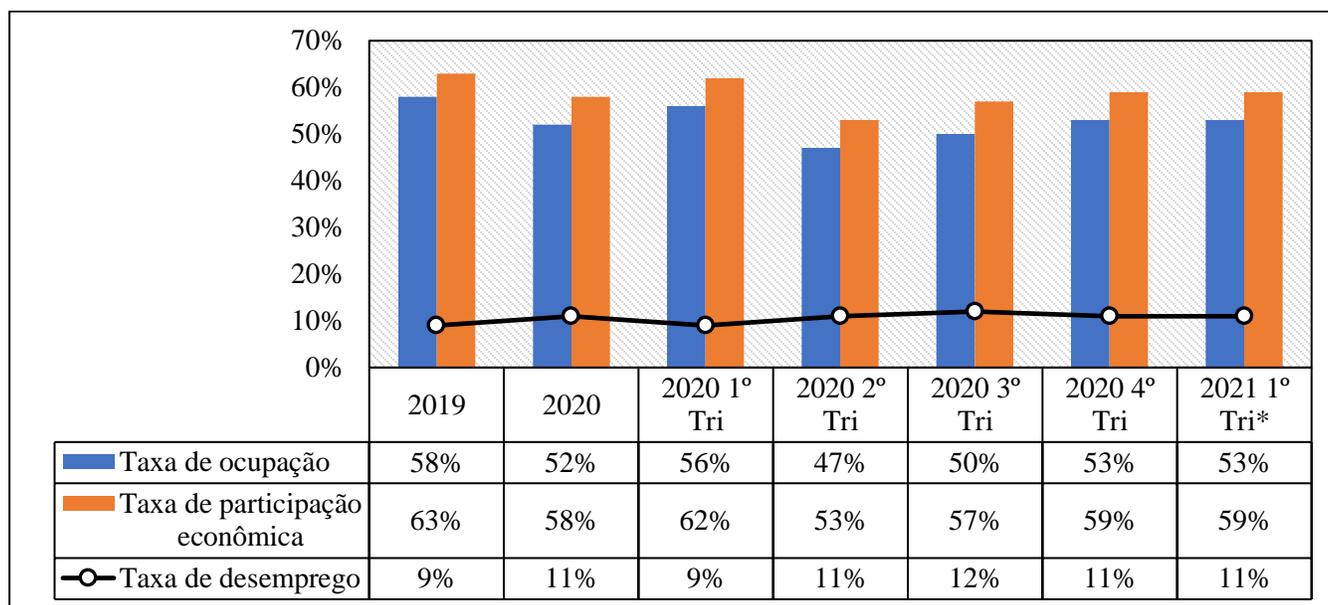
* Estimativas realizadas pela instituição multilateral.

Fonte: Elaboração própria a partir de CEPAL (2022a).

Da mesma forma, o valor da taxa de ocupação de 52% em 2020 constituiu a mínima histórica para o conjunto da América Latina (Gráfico 4). Esta queda muito intensa do emprego agregado e sua grande magnitude em relação ao nível de atividade resulta das características particulares e excepcionais da recessão vivida pela região (OIT, 2021b).

Além das altas taxas de desemprego, muitos trabalhadores enfrentaram a redução da jornada de trabalho, mesmo mantendo o vínculo empregatício. A OIT (2021a) estimou que as horas trabalhadas diminuíram mais de 16% na América Latina, estimando quase o dobro da média global. As restrições impostas pelo isolamento social afetaram diretamente o desempenho dos empregos informais, que também foram excluídos das medidas de proteção aplicadas ao setor formal. Além disso, apenas uma parcela dos empregos formais poderia ser realizada de forma remota; e esta era principalmente executada pelos trabalhadores mais qualificados (CEPAL/OIT, 2021). Como resultado, os rendimentos do trabalho foram seriamente prejudicados por restrições ao emprego, atividades, horas trabalhadas e possibilidades de trabalho remoto (CEPAL/OIT, 2021).

Gráfico 4 – Evolução das taxas de ocupação, de participação econômica e de desemprego na América Latina e Caribe, 2019 – 1º trimestre de 2021



* Estimativas realizadas pela OIT.

Fonte: Elaboração própria a partir de OIT (2021b).

Apesar das quedas, o emprego formal foi menos impactado do que o emprego informal. Como demonstrado anteriormente, a elasticidade emprego-produto foi em torno de 1,5 em média na região, no entanto, esse indicador ficou em torno de 0,25 a 0,70 no caso do emprego formal dependendo do país (OIT, 2021b). Assim, a dinâmica futura do mercado de trabalho formal dependerá não apenas da conjuntura econômica, mas também da manutenção das medidas de apoio ao mercado de trabalho. Conforme apontado pela OIT (2021b), a crise ocasionada pela COVID-19 é diferente das demais crises econômicas anteriores enfrentadas pela região.

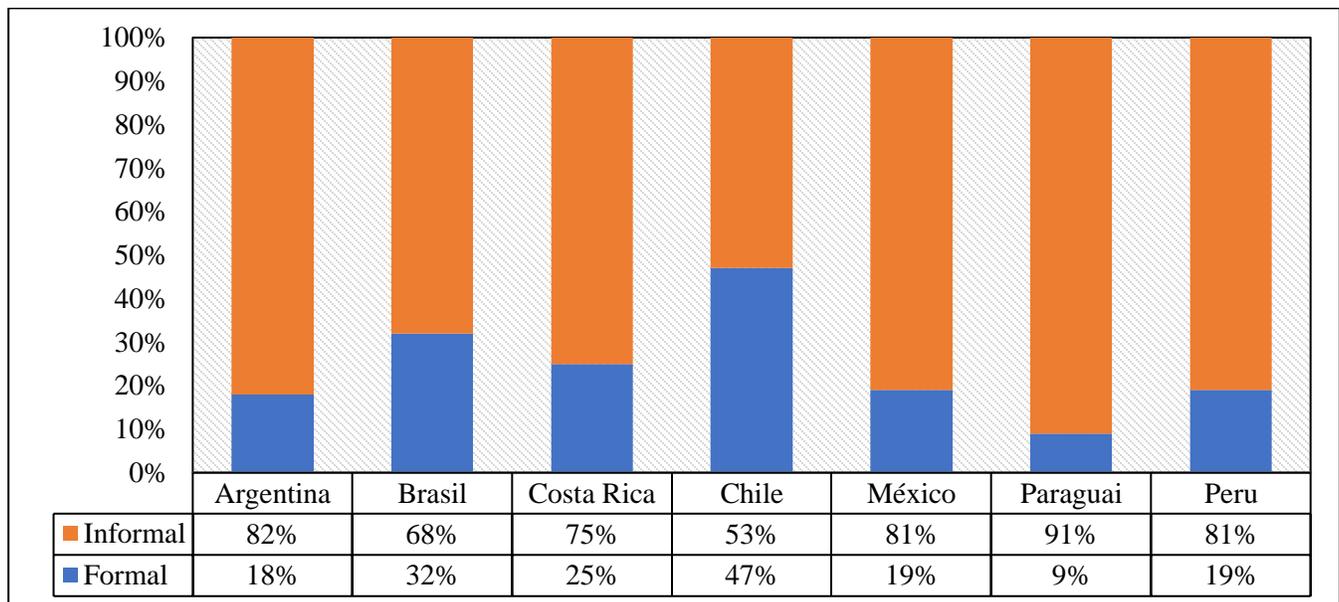
É frequente que quando o emprego formal cai, o emprego informal tem um papel anticíclico e aumenta seu nível. No entanto, nesta crise tanto o emprego formal quanto o informal sofreram contrações muito pronunciadas, mas o segundo com maior intensidade do que o primeiro. Portanto, este mecanismo tradicional foi fortemente enfraquecido nesta conjuntura. Ou seja, autônomos e, em certa medida, as ocupações assalariadas informais, que costuma moderar as variações do emprego agregado, exacerbaram sua variação negativa (OIT, 2021b, p. 35).

A redução dos empregos informais foi maior na Argentina, México e Paraguai, onde respondeu por mais de 80% da queda do emprego total durante o primeiro semestre de 2020, enquanto no Brasil e no Chile, o desemprego informal correspondeu a aproximadamente 50%. Inúmeros fatores podem explicar esse comportamento. Por um lado, o maior índice de informalidade apresentado por alguns setores produtivos que tiveram que interromper suas atividades por não estarem incluídos entre os essenciais é um dos principais fatores por trás da contração desses empregos informais. Soma-se a isso

a maior facilidade de interrupção de uma relação assalariada informal e a maior incidência desse tipo de ocupação em pequenas e médias empresas, que têm mais dificuldade em suportar longos períodos sem atividade econômica. Além disso, uma parcela significativa dos trabalhadores autônomos não poderia realizar suas atividades em ambiente remoto (OIT, 2021b).

A recuperação do mercado de trabalho também demonstra uma nova e desafiadora perspectiva. Quando analisamos a dinâmica das diferentes categorias de emprego desde o segundo semestre de 2020, observamos que o aumento das taxas de ocupação foi quase inteiramente impulsionado pelo crescimento do trabalho informal (Gráfico 5). No Paraguai, Argentina e Peru, o emprego informal foi responsável por mais de 80% das vagas criadas desde o segundo semestre de 2020 até os dados mais atualizados de 2021.

Gráfico 5 – Contribuição do emprego formal e informal para a recuperação do emprego total desde o segundo semestre de 2020 até o último dado disponível de 2021 em países selecionados da América Latina



Fonte: Elaboração própria a partir de OIT (2021b).

Essa situação pode estar refletindo, por um lado, que o aumento do nível de atividade econômica não exigiu completamente novos trabalhadores formais, enquanto as empresas enfrentaram o crescimento da produção por meio do aumento das horas trabalhadas, incluindo o retorno ao trabalho dos assalariados afastados e ausências temporárias. Por outro lado, explica o fato de que, ao menos em parte, os trabalhadores por conta própria, muitos deles informais, tiveram a oportunidade de retomar as atividades que haviam sido interrompidas pelas restrições. O aumento do número de empregos informais assalariados também pode estar associado, em certa medida, à reabertura de pequenos negócios (onde há maior incidência de informalidade).

O conceito de proteção social e seus desafios em um contexto de crise

A proteção social está ligada ao conceito de Estado de Bem-Estar Social (ou sistemas de proteção social), nos referimos aqui à participação do setor público como agente econômico para alcançar o bem-estar dos cidadãos, pois sua finalidade é a prestação de serviços básicos, bem como a garantia de acesso aos bens públicos. Além disso, no Estado de Bem-Estar Social convergem os diferentes benefícios da proteção social, cujo objetivo é alcançar o maior e melhor nível de bem-estar dos cidadãos.

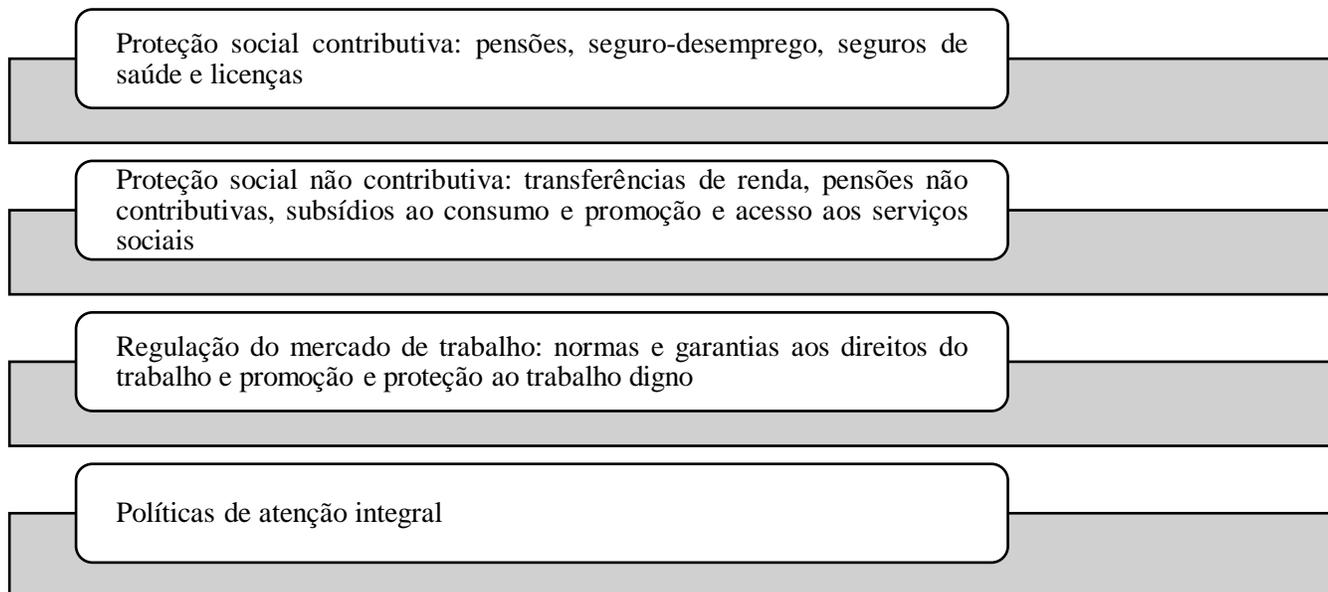
O Estado de Bem-Estar Social passou por uma fase de desenvolvimento e consolidação durante a chamada Idade de Ouro do capitalismo, e uma fase de crise desde 1970. Entretanto, atravessou por algumas mudanças ou transformações, entre elas, a globalização econômica, a internacionalização do trabalho, bem como a privatização dos serviços públicos (DRAIBE, 2007).

A proteção social tem sido considerada uma política fundamental na plena realização dos direitos econômicos e sociais e é fundamental na obtenção de diversos Objetivos Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Agenda 2030. Robles e Rossel (2021, p. 25), argumentam que a proteção social se concentra em prover as garantias básicas de bem-estar da vida, assegurando as pessoas contra os riscos decorrentes do ciclo de vida ou do contexto, e a reparação ou moderação dos danos sociais derivados de riscos e problemas sociais, a fim de alcançar sociedades mais justas e mais inclusivas. Cecchini et al. (2015), apontam que esses riscos que a proteção social busca moderar ou reparar são vivenciados pela maioria das pessoas ao longo de seu ciclo de vida, embora a proteção social também aborde problemas estruturais de pobreza e desigualdade.

Além das políticas sociais e de promoção social, a proteção social visa garantir um nível básico de bem-estar social e econômico que permita a todos os membros de uma sociedade alcançar e manter padrões ótimos de vida, facilitar seu acesso aos serviços sociais e promover o trabalho produtivo em condições dignas.

Novamente Robles e Rossel (2021), argumentam que para avançar na proteção social de modo universal, é fundamental consolidar níveis crescentes de integralidade entre seus benefícios, componentes e abordagens. A integralidade da proteção social visa tanto a articulação de sua oferta entre os diversos níveis da administração (central e subnacionais) e no nível programático, quanto no atendimento às demandas dos indivíduos, famílias e comunidades, na perspectiva das várias populações e suas necessidades, e do ciclo de vida. Cecchini e Martínez (2011), apontam que os Estados de Bem-Estar compreendem quatro componentes que devem ser articulados: 1) proteção social contributiva; 2) proteção social não contributiva; 3) regulação do mercado de trabalho e; 4) políticas de atenção integral (Figura 1).

Figura 1 – Componentes dos Estados de Bem-Estar Social



Fonte: Adaptado de Cecchini e Martínez (2011).

Diante da crescente ocorrência de crises econômicas, sociais e ambientais, tem sido promovida o conceito da proteção social adaptativa de Davies et al. (2008), uma abordagem que busca aumentar a eficiência dos programas sociais para enfrentar e reduzir os riscos atuais e futuros, promovendo medidas de adaptação nas políticas de proteção social, reduzindo a vulnerabilidade social aos efeitos das mudanças climáticas.

O aumento dos riscos covariáveis (ambientais e de saúde) devido às mudanças climáticas atuais e futuras – e os impactos adversos demonstrados de tais riscos – tornam importante ampliar as intervenções para reduzir a vulnerabilidade das famílias. [...] os meios de subsistência rurais e urbanos já são afetados por choques que ameaçam sua sustentabilidade, com implicações negativas para os pobres e excluídos. As estratégias de subsistência das pessoas em muitas áreas podem mudar significativamente nos próximos 20 a 30 anos (DAVIES et al., 2008, p. 5).

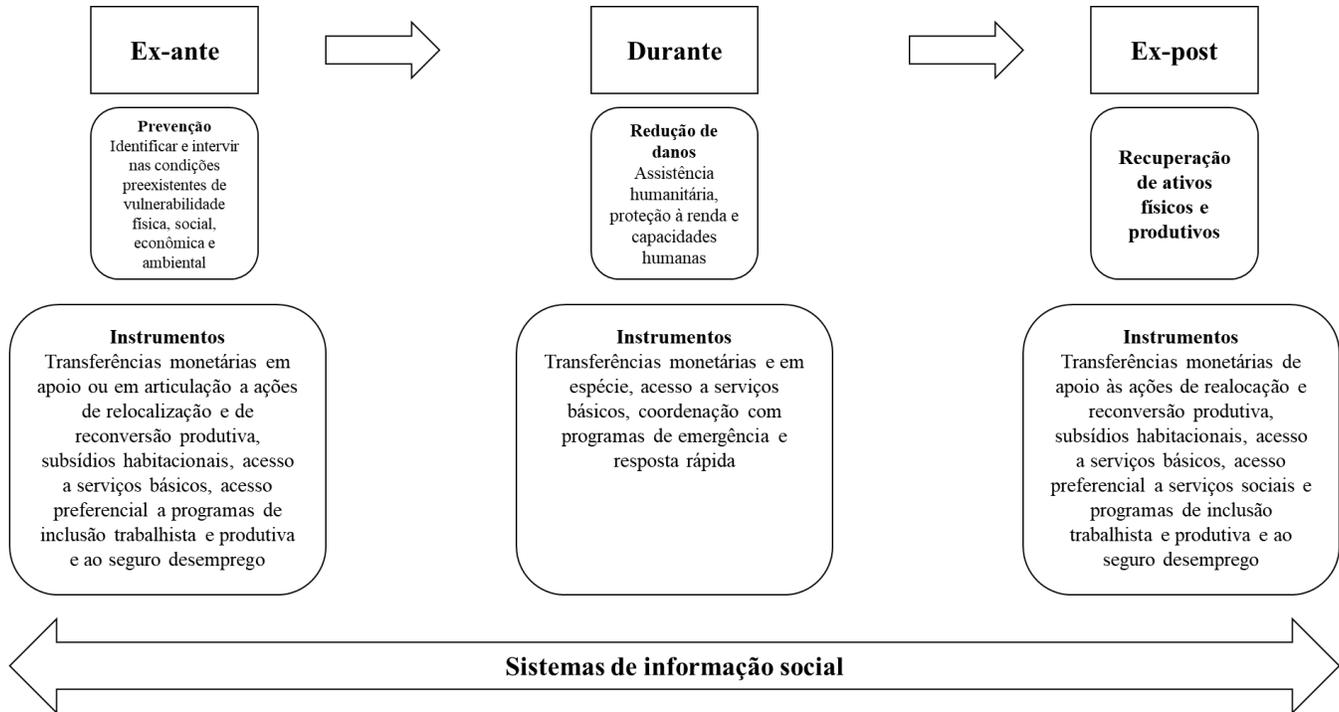
Dessa forma, níveis crescentes de vulnerabilidade física e econômica podem resultar em um número crescente de famílias e indivíduos, que dependem de meios de subsistência agrícolas, tornando-se altamente vulneráveis até mesmo a pequenas mudanças climáticas. Essa nova abordagem questiona os pressupostos sobre os quais muitas políticas de proteção social se baseiam e destaca a importância de garantir que as novas perspectivas de proteção social sejam relevantes para as necessidades da população, particularmente a mais pobres e excluídas, ameaçadas pelas alterações no clima. Portanto, as políticas sociais precisam incluir e aprender novas interpretações de risco para garantir que os programas continuem a apoiar efetivamente os meios de subsistência e proteger os pobres e excluídos de choques e riscos diante das mudanças climáticas.

Essa nova interpretação da proteção social exige o fortalecimento dos Estados de Bem-Estar em termos programáticos, dos sistemas de informação e controle, em seus esquemas financeiros e institucionais para avançar na construção de políticas e programas sociais que abordem causas subjacentes da vulnerabilidade e sejam incluídos no quadro institucional para a gestão de riscos de desastres, para fortalecer a capacidade de resiliência, mitigação e prevenção. Bowen et al. (2020) discutem essas novas formas de proteção social ao apontar que a resiliência compreende a capacidade de uma família ou indivíduo de se preparar, lidar e se adaptar a choques de uma maneira que proteja o seu bem-estar; garantindo que não caiam na pobreza ou fiquem presos a ela como resultado dos impactos.

Portanto, o papel dos sistemas de informação social nesta perspectiva é essencial em termos preventivos – identificação prévia do risco e vulnerabilidade dos agregados familiares –, auto seleção – pessoas afetadas solicitam o registro nas agências locais ou registro remoto para serem elegíveis para programas sociais –, registro imediato – coleta de informações após a ocorrência do desastre – e ajustes – uso de sistema de informações existentes. Cecchini, Holz e Robles (2021), argumentam que embora a pandemia tenha implicado a adaptação e desenho de um conjunto específico de medidas de resposta face às suas características inéditas em termos de impacto no mercado de trabalho e consumo das famílias, num cenário de crescente ocorrência de catástrofes na região será importante que esta experiência possa fomentar o desenvolvimento de sistemas de proteção social com capacidade de resposta a emergências e desastres de vários tipos.

O papel dos sistemas de proteção social face aos desastres é fundamental em cada um dos momentos ligados à ocorrência destes fenômenos, uma vez que os diversos instrumentos de proteção social podem contribuir para mitigar o efeito na redução do bem-estar da população na prevenção/preparação (*ex-ante*), durante (minimizando os danos e perdas) e *ex-post* ou posteriormente (facilitando a recuperação) à ocorrência de desastres (Figura 2). A função preventiva da proteção social concentra-se nas condições preexistentes de vulnerabilidade física, social, econômica e ambiental das pessoas dos assentamentos humanos. Durante um desastre, os instrumentos de proteção social estão fundamentalmente ligados à assistência humanitária, proteção de renda e capacidades humanas, bem como coordenação com sistemas de proteção e instituições-chave para proteger os direitos da população mais vulnerável, como meninas, crianças e mulheres. Enquanto isso, posteriormente, os instrumentos de proteção social estão vinculados à recuperação de ativos físicos e produtivos (CECCHINI, HOLZ e ROBLES, 2021).

Figura 2 – O papel dos sistemas de proteção social frente aos desastres



Fonte: Adaptado de Cecchini, Holz e Robles (2021).

Como discorrido anteriormente, o cenário a partir do qual os sistemas de proteção social latino-americanos começam a lidar com os impactos da crise pandêmica é complexo. De 2002 a 2012/2014, a região passou por um processo sustentado de crescimento econômico. Durante os anos do boom de commodities, os países da região conseguiram dar um salto significativo em termos de renda, o que se traduziu em melhorias sem precedentes no contexto econômico da América Latina. Entre 2002 e 2014, tanto a pobreza quanto a extrema pobreza por renda caíram significativamente, embora nos últimos anos a taxa de declínio tenha desacelerado (CEPAL, 2021a).

Em relação aos indicadores do mercado de trabalho, a taxa de emprego apresentou um ligeiro crescimento dos anos 2000 até 2008, quando teve uma ligeira queda, parcialmente revertida ao longo de 2017-2019 (CEPAL, 2021a). Além disso, o período de crescimento levou a região a atingir baixas históricas nas taxas de desemprego. Em suma, no cenário anterior à pandemia, a deterioração da situação social nos países da região já era bastante clara.

Principais medidas de proteção social adotadas na América Latina para o enfrentamento da pandemia

Desde o início da pandemia, governos de todo o mundo implantaram inúmeras medidas de proteção social para lidar com os impactos sociais da crise da COVID-19. De acordo com um relatório disponibilizado pela OIT, entre 1º de fevereiro e 13 de outubro de 2020, 208 países e territórios

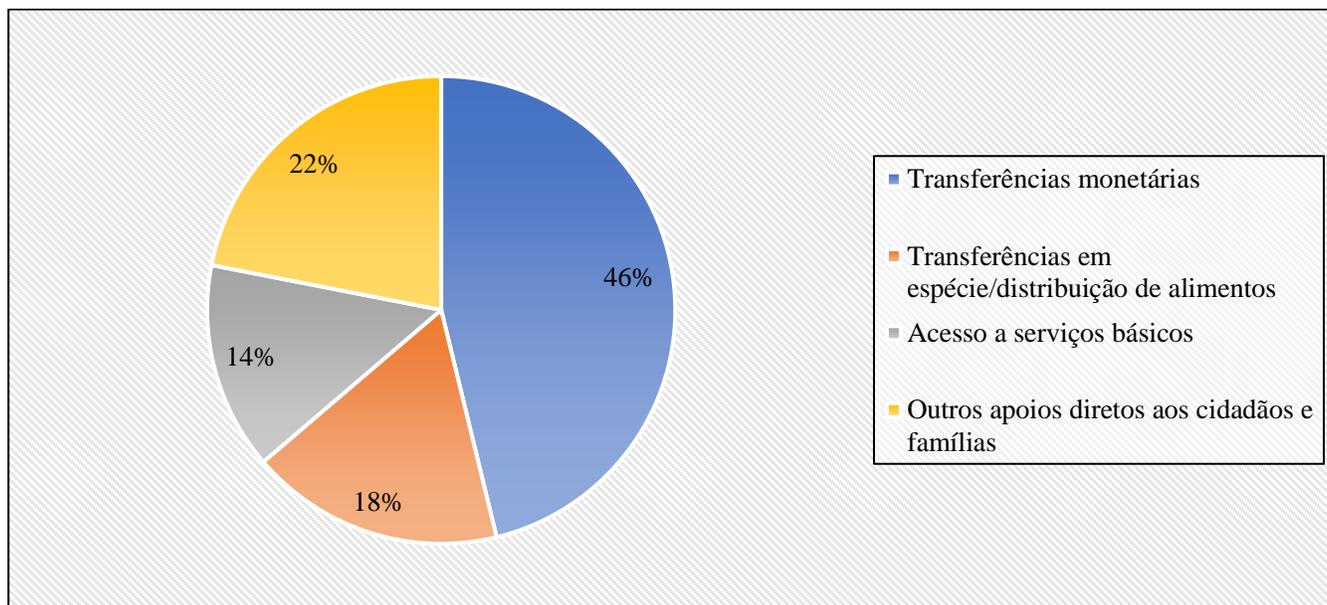
anunciaram pelo menos 1.496 medidas de proteção social (OIT, 2020). Além desses números gerais, ao observar mais detalhadamente as medidas implantadas por região, o quadro é bastante heterogêneo, tanto em quantidade quanto no tipo de medidas adotadas. De acordo com uma análise de Gentilini et al. (2020), os países da Europa e da Ásia Central são os que mais aprofundaram em 2020 em ferramentas específicas de proteção social baseados predominantemente na lógica contributiva ou através de instrumentos que afetam diretamente o emprego dos mercados. Do total de medidas de proteção adotadas naquela região, 32% faziam parte de medidas previdenciárias e 20% envolviam medidas associadas ao mercado de trabalho. Em contrapartida, 48% das medidas foram de assistência social. Na América do Norte e na África, o peso das medidas de proteção social foi semelhante ao dos países da Europa e da Ásia Central, mas a importância relativa das medidas de assistência social foi consideravelmente superior (57% e 55% do total de medidas, respectivamente).

A América Latina e o Caribe apareceram como uma das regiões onde as medidas assistenciais tiveram maior peso no conjunto de medidas adotadas, que chegou a 70%, e onde os instrumentos previdenciários tiveram o menor peso relativo (GENTILINI et al., 2020).

Conforme indicam os dados do Observatório COVID-19 na América Latina e o Caribe elaborados pela CEPAL (2022c), em 1º de fevereiro de 2021, 32 países da América Latina e do Caribe haviam adotado 342 medidas emergenciais de proteção social não contributiva, que incluem transferências em dinheiro (novas transferências, aumento das transferências existentes, expansão das transferências em dinheiro para novos destinatários, desembolso antecipado de transferências etc., doação de alimentos, acesso a serviços básicos destinados para a população mais vulnerável e outros tipos de apoios diretos aos cidadãos e famílias.

O foco das respostas sobre proteção social nos países da região tem sido diferente do registrado na Europa. Ao analisar mais detalhadamente as medidas de proteção social de emergência não contributivas, 46% correspondem a transferências monetárias (158 países medidas em 27 países), 18% (60 medidas em 24 países) foram transferências em espécie e/ou distribuição de alimentos, 14% (49 medidas em 24 países) referiu-se ao acesso a serviços básicos e, por fim, 22% (75 medidas em 22 países) correspondem a outros apoios diretos aos cidadãos e famílias (Gráfico 6). As medidas de apoio direto estão relacionadas ao prolongamento de pagamentos de impostos, suspensão de multas, juros e ao refinanciamento de empréstimos.

Gráfico 6 – Medidas de proteção social não contributivas para enfrentar a pandemia na América Latina (32 países), de 1 de março de 2020 a 1º de fevereiro de 2021



Fonte: Elaboração própria a partir de CEPAL (2022c).

Na região latino-americana foram implementadas, assim como na Europa, políticas públicas para proteger a renda dos trabalhadores formais, combinando medidas contributivas e não contributivas (no caso ações destinadas a proteger a renda dos trabalhadores por meio de transferências de renda. Isso ocorreu por meio de dois mecanismos fundamentais: 1) a redução das barreiras de acesso ao seguro-desemprego durante a pandemia e 2) a introdução de novos benefícios para manutenção do emprego ou ampliação dos existentes em caso de perda de renda por desemprego parcial ou temporário/suspensão do trabalho (ROBLES e ROSSEL, 2021).

Assim, diante da emergência, alguns países ampliaram coberturas ou valores, ou adaptaram ou flexibilizaram as condições de funcionamento do seguro-desemprego. Alguns exemplos podem ser observados pela Tabela 3.

Tabela 3 – Medidas associadas à proteção do emprego e da renda de trabalhadores formais em países latino-americanos selecionados

Países	Medidas
Argentina	Trabalhadores que enfrentam uma redução significativa na atividade laboral e/ou são infectados pela COVID-19 têm direito a um subsídio salarial por meio da instituição previdenciária, em troca da garantia da permanência no trabalho, evitando demissões.
Brasil	Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda foi implementado. As reduções da jornada de trabalho podem ser de 25%, 50% e 70% e, em alguns casos, a completa suspensão do contrato de trabalho. O Governo Federal então concede um benefício complementar, observado o valor do seguro-desemprego ao qual o trabalhador nessa situação teria direito.
Chile	A implementação de uma Lei de Proteção ao Emprego visa proteger o emprego e a renda dos trabalhadores chilenos através de acesso aos benefícios trabalhistas e complementos ao seguro-desemprego quando ocorrerem situações de suspensão do contrato de trabalho pela necessidade da realização do isolamento social e pela redução temporária da jornada de trabalho. O acesso ao seguro-desemprego foi facilitado e o seu valor em conjunto com o número de transferências a ele associados foram aumentados.
Uruguai	Foi estabelecido um seguro-desemprego parcial para trabalhadores afetados pela pandemia, essa medida ampliou a flexibilização do seguro-desemprego, permitindo que os trabalhadores recebam o benefício por alguns dias (em vez de um mês inteiro). Também foram incorporados novos setores de atividade (educação, cultura e esportes) ao regime flexível de seguro-desemprego.

Fonte: Elaboração própria a partir Robles e Rossel (2021).

Uma das medidas prioritárias e mais frequentes na América Latina para lidar com a pandemia são as transferências monetárias. Em termos gerais, as transferências estabelecidas para responder à crise têm sido destinadas a cobrir diferentes grupos populacionais e por períodos variáveis. Cabe destacar que a implementação dessas transferências alcançou os trabalhadores informais. Este grupo de trabalhadores – que muitas vezes inclui empregados em formas atípicas de emprego, bem como trabalhadores por conta própria e da economia informal – constitui uma população de vulnerabilidade especial, porque geralmente não são abrangidos pela dinâmica contributiva e não são elegíveis para políticas de proteção social não contributivas. Segundo a CEPAL/OIT (2021), entre 2020 e 2021, vinte países implementaram 34 formas de transferências monetárias destinadas especificamente a trabalhadores informais e demais trabalhadores em situação de vulnerabilidade.

Tabela 4 – Transferências monetárias realizadas em países latino-americanos selecionados como medida de enfrentamento a pandemia

Países	Medidas
Argentina	Foi instituída a transferência de renda para trabalhadores informais, trabalhadores domésticos e trabalhadores de baixa renda. O valor aproximado do benefício é de US\$ 150 por beneficiário, equivalente a 60% do salário mínimo, o benefício durou por três meses, entre março e maio de 2020. Após o benefício, uma série de medidas foram adotadas, dentre algumas o acesso a meio salário mínimo para os participantes de programas sociais e um aumento de 50% no valor do cartão alimentação destinado às famílias com crianças e adolescentes até 14 anos.
Brasil	Instituído o auxílio emergencial, destinado a trabalhadores autônomos, beneficiários de programas sociais e população vulnerável que não possuem emprego formal ou renda fixa durante a crise pandêmica. Após nove meses de implementação em 2020, o auxílio foi reduzido em 2021 para a metade do valor e medidas de condicionantes foram adicionadas, diminuindo seu acesso.
Chile	Foi criada uma renda emergencial para famílias, inicialmente destinada a cobrir os 60% mais vulneráveis da população. Esse benefício foi entregue entre os meses de junho e novembro de 2021, e seu valor dependia do número de integrantes de uma família. Seu valor mínimo era de US\$218 a US\$ 1094.
Uruguai	Foi estabelecido um seguro-desemprego parcial para trabalhadores afetados pela pandemia, essa medida ampliou a flexibilização do seguro-desemprego, permitindo que os trabalhadores recebam o benefício por alguns dias (em vez de um mês inteiro). Também foram incorporados novos setores de atividade (educação, cultura e esportes) ao regime flexível de seguro-desemprego.

Fonte: Elaboração própria a partir Robles e Rossel (2021).

A distribuição de alimentos também foi adotada como uma das principais medidas tomadas para frear a destruição social e econômica causada pela pandemia. A CEPAL (2020), destacou as medidas promovidas por vários países para dar continuidade à alimentação escolar apesar do fechamento temporário de escolas e centros educacionais, mantendo programas de alimentação escolar por diversos meios, sendo a modalidade mais frequente a entrega de alimentos para o preparo em casa. Paraguai, El Salvador e Peru se destacaram com a ampliação de programas de alimentação escolar para além das escolas, alcançando populações vulneráveis com a permissão da compra e entrega de alimentos. Abordagens mistas também foram adotadas, por exemplo do uso das transferências monetárias por meio de cartões de alimentação para famílias com crianças vulneráveis, a distribuição de cesta básica e medidas de apoio a construção e ampliação de cozinhas comunitárias (ROBLES e ROSSEL, 2021).

Além do estabelecimento de novas políticas sociais e do profundo ajuste de programas existentes, a crise gerada pela COVID-19 parece ter contribuído para promover o rápido desenvolvimento e aprofundamento de instrumentos para o aprimoramento da gestão da proteção social.

Como destacam Robles e Rossel (2021):

Um primeiro grupo de ações teve como foco o desenvolvimento de estratégias para a identificação da população vulnerável. Em particular, em uma região como a América Latina, onde a incidência de informalidade é tão alta e a cobertura de proteção social

pré-pandemia relativamente baixa, identificar os destinatários de novas políticas durante a pandemia tornou-se um objetivo prioritário (ROBLES e ROSSEL, 2021, p. 57).

Berner e Van Hemelryck (2020) diagnosticaram a melhoria nos cadastros sociais estabelecidos pelos países da região. Grande parte das medidas de melhoria foi vinculada à otimização das informações existentes nos órgãos públicos e ao estabelecimento de protocolos para cruzamento de informações entre bancos de dados de diferentes instituições. Foram observados quinze países da região onde houve a implementação de novas medidas para mitigar os efeitos da pandemia, chama a atenção que muitos governos tenham optado por incluir o uso de Internet e de telefonia dentro das medidas de apoio aos serviços básicos. Por exemplo, na Argentina foram criados planos inclusivos de internet e telefonia, com a entrega de planos com nível mínimo de navegação de dados e minutos disponíveis. Por sua vez, na Colômbia, a suspensão dos serviços de telecomunicações foi proibida durante o estado de emergência para todos os usuários que não pagassem sua conta. A medida permite que o saldo da dívida seja adiado por um mês e, caso não seja possível, as empresas devem garantir um mínimo de mensagens de texto e sites para navegar na internet.

Isso possibilitou a implementação de uma das inovações mais recorrentes nas medidas de apoio a esta emergência, que consiste na utilização da internet e da telefonia para comunicar com potenciais utilizadores e, também, proporcionar-lhes benefícios sociais. É assim que as tecnologias de informação e comunicação têm desempenhado um papel importante nas diferentes etapas da implementação dos benefícios não contributivos da proteção social, especialmente na comunicação da oferta programática disponível e na entrega de bens ou serviços associados, através de aplicações móveis ou plataformas online (BERNER e VAN HEMELRYCK, 2020).

Além do uso da tecnologia, os países concentraram em criar novos indicadores e instrumentos de focalização, buscando superar os existentes, predominantemente focados na população em situação de pobreza ou de extrema pobreza, e que historicamente deixaram de cobrir a população não pobre, mas vulnerável (VELÁSQUEZ PINTO, 2020).

Lições aprendidas derivadas da crise pandêmica

A jornada depois de dois anos desde o início da pandemia destacou algumas boas notícias na resposta dos países latino-americanos à crise. Em primeiro lugar, os países da região conseguiram responder rapidamente. Segundo Blofiel, Giambruno e Filgueira (2020), as evidências sobre a alta concentração de medidas anunciadas na segunda quinzena de março e nas duas primeiras semanas de abril de 2020, logo após a detecção dos primeiros casos de COVID-19 nos países da região, foram animadoras, destacando que os sistemas de proteção social na região são relativamente flexíveis e podem ser ajustados para responder a crises em tempos tão comprimidos.

É imperativo continuar fortalecendo esses elementos, em vez de visar sua substituição por novas estruturas, que podem enfraquecer a resposta a futuras crises.

A revisão das medidas adotadas na região revela uma grande capacidade de inovar e gerar novos programas e políticas, de acordo com o contexto atual, em vez de optar apenas pelo reforço dos programas existentes. Isso pode refletir na vontade dos governos de garantir condições mínimas de vida a setores que historicamente não foram cobertos pelos canais básicos da proteção social. Por meio dos esforços nesses últimos dois anos, foi possível ampliar a cobertura da proteção social para milhões de pessoas vulneráveis antes não cobertas pela assistência social ou pela previdência social, como famílias de trabalhadores informais. Como resultado das medidas não contributivas implementadas, alguns países conseguiram reduzir a lacuna na cobertura da proteção social para os trabalhadores informais (BLOFIELD, GIAMBRUNO e FILGUEIRA, 2020).

Destaca-se a identificação de populações em situação de vulnerabilidade, que na realidade não são novas dada a estrutura de distribuição de renda nos países latino-americanos, mas que constituem novos grupos de atenção para políticas não contributivas de proteção social. As famílias pertencentes aos estratos de renda média e, em especial, os trabalhadores e trabalhadoras informais de média-baixa renda, destacam-se como populações a serem consideradas como parte dos esforços prioritários de recuperação da proteção social e consolidam a urgência de solidificar sistemas de proteção social universais na região.

A flexibilização dos critérios de acesso ao seguro-desemprego, onde existiam, também foi essencial.

São altamente relevantes as medidas tomadas para validar e atualizar as informações socioeconômicas domiciliares e individuais, construir ou aperfeiçoar os sistemas de informações, cadastros sociais e de beneficiários de programas de combate à pobreza e políticas de proteção social em geral (BLOFIELD, GIAMBRUNO e FILGUEIRA, 2020).

A rápida implementação de medidas permitiu que muitos governos tivessem registros mais completos e atualizados, o que constitui uma base fundamental para continuar avançando no desenvolvimento de novas medidas e sistemas de proteção social mais abrangentes no médio prazo.

A médio prazo, espera-se que tanto o estabelecimento de novas medidas de proteção quanto os esforços feitos para simplificar e acelerar a implementação contribuam para o desenvolvimento das capacidades estatais nos países da região (Blofield, Giambruno e Filgueira, 2020). O desenvolvimento e aprimoramento de plataformas digitais podem contribuir para esse fim, remunerando os sistemas existentes.

Finalmente, o cenário da crise do COVID-19 abriu a oportunidade para a região avançar para sistemas de proteção mais universais, abrangentes e sustentáveis, que por sua vez contêm formas mais permanentes de proteção de renda e garantia de condições mínimas de bem-estar.

Considerações finais

Com a heterogeneidade dos sistemas de proteção social na América Latina, bem como a resposta desdobrada pelos diferentes governos à crise da COVID-19, não parece razoável esperar que todos os países avancem no mesmo ritmo na consolidação de respostas e medidas de proteção social de curto, médio e longo prazo com base na oportunidade oferecida pela crise atual.

Os países em que os sistemas de proteção social são menos desenvolvidos devem avançar no estabelecimento de critérios mais inclusivos para favorecer o acesso aos benefícios preexistentes, principalmente com base na demanda. Por outro lado, em países com maior nível de cobertura de proteção social, é imprescindível e possível melhorar a adequação dos benefícios. Em um quadro de catástrofes cada vez mais recorrentes ligadas a fenômenos como as mudanças climáticas, é imperativo avançar na identificação de um conjunto de benefícios e elementos que devem ser considerados para uma resposta rápida à sua ocorrência e que permitam garantir direitos universais, com atenção às populações mais vulneráveis a esses eventos, e que, portanto, devem considerar centralmente uma perspectiva de universalismo sensível à diferença.

A discussão sobre sistemas de proteção social com capacidade mitigadora, preventiva e reativa diante dos desastres deve necessariamente estar articulada com a experiência acumulada diante da crise atual.

Referências bibliográficas

BERNER, H.; HEMELRYCK, T. Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19. Documentos de Proyectos. Santiago: CEPAL, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sYeAfl>>. Acesso em 13 de janeiro de 2022.

BLOFIELD, C.; GIAMBRUNO, C.; FILGUEIRA, F. Policy expansion in compressed time: assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries. Social Policy series, n. 35. Santiago: CEPAL, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3s7RX8N>>. Acesso em 15 de janeiro de 2022.

BOWEN, T. et al. Adaptive social protection: building resilience to shocks. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/33B4bgI>>. Acesso em 29 de janeiro de 2022.

CECCHINI, S. et al. Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización. Libros de la CEPAL, n. 136. Santiago: Chile, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3sSDBSe>>. Acesso em 17 de janeiro de 2022.

CECCHINI, S.; HOLZ, R.; ROBLES, C. Los sistemas de protección social ante desastres. In: CECCHINI, S.; HOLZ, R.; SOTO DE LA ROSA, H. (Org.). Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe. Santiago: Chile, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3v4i4PE>>. Acesso em 17 de janeiro de 2022.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) / OIT (Organização Internacional do Trabalho). Decent work for platform workers in Latin America. Employment Situation in Latin America and the Caribbean, n. 24. Chile: Santiago, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3I2obI0>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2022.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. Informe Especial COVID-19, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3I18Ash>>. Acesso em 04 de fevereiro de 2022.

CEPAL / OIT. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Chile: Santiago, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3v3JCol>>. Acesso em 10 de janeiro de 2022.

CEPAL. El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe Especial COVID-19, n. 3, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3HjpDER>>. Acesso em 14 de janeiro de 2022.

CEPAL. Observatorio COVID-19 em América Latina y el Caribe: impacto económico y social. COVID-19 respuesta. CEPAL, 2022c. Disponível em: <<https://bit.ly/3HjoJYZ>>. Acesso em 17 fevereiro de 2022.

CEPAL. Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2021. Santiago: Chile, 2022b. Disponível em: <<https://bit.ly/3sOVSqa>>. Acesso em 06 de fevereiro de 2022.

CEPAL. Social Panorama of Latin America, 2021. Santiago: Chile, 2022a. Disponível em: <<https://bit.ly/3oXspJr>>. Acesso em 05 de fevereiro de 2022.

DAVIES, M. et al. Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection. Centre for Social Protection Climate Change and Development Centre, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3BuWjtz>>. Acesso em 28 de janeiro de 2022.

DRAIBE, S. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: Hochman, G., Arretche, M., Marques, E. (Org.) Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

GENTILINI, U. et al. Social protection and jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures. Living paper, n. 5. Washington: World Bank. Disponível em: <<https://bit.ly/2OyzjIE>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). World employment and social outlook: trends 2021. Geneva: OIT, 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3LJ99ZW>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2022.

OIT. Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021b. Geneva: Suíça, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3uUaEyu>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

OIT. Social protection responses to the COVID-19 pandemic in development countries: strengthening resilience by building universal social protection. Geneva: OIT, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/33C4FmJ>>. Acesso em 25 de janeiro de 2022.

ROBLES, C.; ROSSEL, C. Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina. Documentos de Proyectos. Santiago: Chile, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3GYcHDR>>. Acesso em 15 de janeiro de 2022.

VELÁSQUEZ PINTO, M. La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19. Documentos de Proyectos. Santiago: CEPAL, 2021. Santiago: CEPAL, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3H4dEdR>>. Acesso em 15 de janeiro de 2022.