



Documento Temático - Sessão 4

Políticas de protecção social para a
coesão social e o desenvolvimento económico

A caminho de uma base social global mínima?

A necessidade de uma estratégia global de segurança
social

A era da globalização intensificou a necessidade de sistemas de segurança social sólidos, que permitam reduzir efectivamente a pobreza e as desigualdades, fomentando simultaneamente o crescimento económico. No entanto, 80 por cento dos trabalhadores e trabalhadoras do mundo beneficiam de pouca ou nenhuma segurança social. Além disso, mesmo nos países com sistemas há muito consolidados, muitos trabalhadores(as) não dispõem de uma cobertura completa no que respeita a cuidados de saúde básicos, velhice e contingências como o desemprego e a doença. Numa economia de mercado cada vez mais globalizada, a construção de sistemas de protecção social sólidos, dos quais a segurança social é um elemento fundamental, exige esforços coordenados a nível internacional, sobretudo para apoiar a redução da pobreza nos países em desenvolvimento. Os efeitos de uma segurança social deficiente atravessam as fronteiras internacionais, pelo que é necessário um fundo global de recursos comuns para financiar uma base social adequada em todos os países.

Segundo o artigo 22.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, *“Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social”* mas, decorridos quase 60 anos, estamos longe de concretizar este direito. Para muitas pessoas, um conjunto básico de prestações sociais poderia significar a diferença entre uma vida suportável e uma vida miserável, ou até mesmo a diferença entre a vida e uma morte prematura. Só no continente africano, morrem anualmente milhões de crianças com menos de 5 anos porque não existem cuidados de saúde adequados e nem rendimentos que garantam a sua alimentação.

De acordo com as estimativas da OIT, seria necessário menos de 2 por cento do PIB mundial para atribuir um conjunto básico de prestações de segurança social a todos os pobres do mundo. A protecção social é um instrumento muito eficaz de redução da pobreza e das desigualdades. Permitiu reduzir a pobreza e minimizar as desigualdades em muitos países da OCDE em quase 50 por cento. Existem também casos de sucesso com sistemas de prestações sociais modestos e universais, em África, na América Latina e na Ásia. Na África do Sul, no Botsuana, na Ilhas Maurícias e na Namíbia, por exemplo, a atribuição de pensões mínimas universais teve um efeito positivo a nível de redução da pobreza. Iniciativas lançadas em países como o Brasil e o México, bem como em algumas regiões da Índia, proporcionaram uma experiência valiosa sobre o potencial contributo das transferências sociais para o combate à pobreza. A experiência demonstra que a implementação de sistemas básicos de segurança social em países de baixo rendimento pode dar um contributo enorme para a concretização do primeiro Objectivo de Desenvolvimento do Milénio, ou seja, reduzir a pobreza para metade até 2015. No entanto, o investimento na segurança social ainda não é uma estratégia de desenvolvimento consensual.

A recente fase de globalização financeira coincidiu com uma diminuição, real ou aparente, da viabilidade fiscal da protecção social. Porém, este fenómeno ocorre precisamente numa altura em que a segurança social é mais necessária do que nunca

devido ao aumento da turbulência dos mercados de trabalho provocada pelas mudanças tecnológicas, pela liberalização do comércio e pela reestruturação global da produção. Estes factores vêm exacerbar a insegurança entre os trabalhadores e as empresas tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Consequentemente, é fundamental desenvolver esforços ambiciosos e concertados a nível nacional e internacional para construir uma «base social global» viável, a fim de garantir uma globalização justa, sentida como justa pela opinião pública e, como tal, politicamente sustentável.

Construindo consensos sobre a importância de investir na segurança social

Por que razão a estabilização dos sistemas de segurança social ou a criação de, pelo menos, sistemas básicos de segurança social não ocupa um lugar mais proeminente nas políticas económicas e de desenvolvimento? Numa economia de mercado global extremamente competitiva, todas as medidas consideradas susceptíveis de prejudicar a competitividade nacional são objecto de um intenso escrutínio. Por conseguinte, a despesa social – que se situa entre 25 e 35 por cento do PIB nos países industrializados e entre 5 e 15 por cento do PIB em muitos países em desenvolvimento de médio rendimento – tem de ser justificada numa base económica. O debate internacional sobre as políticas de protecção social tornou-se num debate sobre a viabilidade fiscal e económica. Tem-se apenas em conta a dimensão económica dos custos e a dimensão social dos benefícios.

Nos países desenvolvidos, trata-se de um debate com duas vertentes. Por um lado – o lado da receita – a globalização é vista como um limite ao espaço fiscal das transferências devido à concorrência fiscal global, real ou aparente e, por outro lado – o lado da despesa – o envelhecimento da população traduz-se em níveis de dependência mais elevados e, como tal, é encarado como um factor de aumento da despesa. Nos países em desenvolvimento, o debate sobre o espaço fiscal é igualmente um debate sobre a viabilidade económica e fiscal, mas também implicitamente um debate sobre o custo de oportunidade. Defende-se

que os escassos recursos públicos deveriam ser investidos noutras áreas potenciadoras de um maior crescimento económico que, a longo prazo, seria mais benéfico para o bem-estar da população do que transferências alegadamente «improdutivas»..

Os sistemas nacionais de segurança social dos países industrializados foram submetidos a uma forte pressão política na sequência das duas crises do petróleo da década de 70, um período marcado por um abrandamento do crescimento económico e pela contracção ou, pelo menos, estagnação do espaço fiscal para as transferências de rendimentos em dinheiro e em espécie. A intensificação da globalização no início do novo milénio veio reforçar a ideia de que é necessário conter as despesas da segurança social. A pressão em obter bons resultados num ambiente competitivo global deu origem a uma visão unilateral da segurança social como um custo para a sociedade em vez de um potencial benefício e um investimento nas economias e nas pessoas. Enquanto esta perspectiva se mantiver, será difícil evitar uma nivelção por baixo na despesa social pública. Contudo, as transferências sociais também favorecem o desenvolvimento económico - para além de terem efeitos positivos sobre o desenvolvimento social, se forem bem concebidas, elas proporcionam também um bom rendimento económico e, como tal, devem ser vistas como um investimento.

A segurança social como um investimento económico

O efeito cascata do crescimento económico não é automático, sendo necessárias políticas de redistribuição dos rendimentos, incluindo a segurança social, para reduzir a pobreza e as desigualdades

Embora os recursos gerados pelo crescimento económico sejam essenciais para assegurar uma redução contínua da pobreza, a experiência revela que o crescimento não reduz automaticamente a pobreza, sendo igualmente necessário implementar mecanismos de redistribuição dos rendimentos (tais como os sistemas de segurança social). De facto, países com os mesmos níveis de PIB *per capita* apresentam níveis muito diferentes de pobreza e um dos principais factores que influencia o nível de pobreza é a existência de um

sistema de segurança social eficaz. Os benefícios do crescimento não se repercutem nos mais pobres ou, quando tal acontece, o processo é extremamente lento, a menos que tenham sido adoptadas políticas públicas para assegurar a sua redistribuição.

Um baixo nível de desenvolvimento económico não impede o crescimento da despesa social

Seja qual for o nível de PIB *per capita*, a despesa social varia significativamente entre os vários países. Significa isto que as condições variam de país para país (por exemplo, a situação demográfica) mas existe uma margem de manobra considerável quanto à escolha do nível de despesa social nacional. No entanto, para muitos países em desenvolvimento fortemente endividados poderão existir consideráveis constrangimentos a nível fiscal e político relacionados com o reembolso insustentável da dívida e com condicionalismos impostos pelas instituições financeiras internacionais.

Um país pode ter um elevado nível de despesa social e ser competitivo nos mercados globais

Existe uma relação razoavelmente forte entre a produtividade horária e a despesa *per capita* com protecção social nos países da OCDE. Embora não tenhamos a certeza de que se trata de uma relação causal, sabemos, pelo menos, que um elevado nível de despesa *per capita* com protecção social pode coexistir com um elevado nível de produtividade; sabemos também que um elevado nível de segurança social não exclui automaticamente o emprego e, conseqüentemente, sabemos que um elevado nível de despesa social é compatível com um excelente desempenho económico. A igualdade social e a eficiência não são necessariamente contraditórias. Se forem bem concebidas, as políticas sociais podem ser acompanhadas por um forte desempenho económico.

A despesa social tem um carácter de investimento

Sabemos que os sistemas de segurança social contribuem para reduzir a pobreza. No seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2005, o Banco Mundial demonstra que a pobreza é um risco para a segurança e que a falta de segurança prejudica o clima de

investimento.¹ Além disso, as pessoas que gozam de um nível mínimo de segurança material podem assumir riscos empresariais.² As prestações de segurança social podem facilitar o ajustamento dos mercados de trabalho nos países industrializados e em desenvolvimento. Elas podem assim contribuir para fomentar a aceitação generalizada das mudanças globais nos sistemas de produção desencadeadas pela globalização. Em regra, os sistemas colectivos de segurança social são mais eficientes do ponto de vista social, na medida em que proporcionam a um vasto número de cidadãos um grau de segurança razoável por uma percentagem mais baixa do rendimento nacional do que os sistemas privados.

Além disso, a protecção social desempenha um papel estabilizador ou contracíclico essencial durante as recessões económicas e as crises financeiras, assegurando um certo nível de procura efectiva na economia e contribuindo, desta forma, para a sobrevivência das empresas nacionais. Estudos realizados pela OIT indicam que o impacto social e económico da crise do Leste asiático de 1997 teria sido muito menos profundo se os países tivessem investido o suficiente em regimes de protecção social. O facto da Argentina ter recuperado da crise de 2001 muito mais rapidamente do que se esperava ficou a dever-se, em parte, ao *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, um plano que foi implementado no rescaldo da crise e que previa a atribuição de um rendimento mínimo às famílias desempregadas em troca de trabalho.

Uma estratégia fiscal de investimento numa base social global mínima

De acordo com algumas estimativas, o custo da eliminação do défice da segurança social nos países mais pobres rondaria os 380 mil milhões de dólares americanos por ano. Por conseguinte, mesmo que a comunidade internacional tivesse capacidade para duplicar o montante da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD), que se situa actualmente nos 70 mil milhões de dólares americanos por ano (pagamentos líquidos), a maior parte do financiamento continuaria a estar a cargo dos próprios Estados. Porém, nunca é demais salientar o papel catalisador que uma ajuda suplementar líquida poderia desempenhar no arranque dos sistemas nacionais de protecção social. Alguns doadores

¹ Ver World Bank (2005). *A better climate for everyone* (Washington, DC).

² Ver CAD-OCDE, 2006: *Promoting pro-poor growth: Key policy messages* (Paris: Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE), <http://www.oecd.org/dataoecd/33/54/36570936.pdf>.

começam já a ver os resultados, mas ainda há um longo caminho a percorrer para integrar plenamente a protecção social no debate e nas políticas de desenvolvimento.

A nível nacional, o espaço fiscal é obviamente sempre limitado, especialmente nas fases iniciais do desenvolvimento, em que as prestações de segurança social poderão ter de ser introduzidas por ordem de prioridade.

Porém, as estimativas da OIT relativas a 12 países em desenvolvimento revelam que praticamente todos eles têm capacidade para suportar uma ou outra forma de segurança social mínima. A implementação de um pacote básico constituído por pensões e subsídios a crianças de valor modesto no Senegal e na República Unida da Tanzânia, por exemplo, permitira reduzir a incidência da pobreza (medida com base na linha de pobreza alimentar) em cerca de 40 por cento e custaria menos de 4 por cento do respectivo PIB. Simultaneamente, os países têm de investir na concepção dos sistemas fiscais e na eficácia dos mecanismos de cobrança das contribuições. O custo líquido do investimento precoce num conjunto básico de prestações de segurança social poderia ser, de facto, nulo ou até mesmo negativo, dado que, em princípio, seria compensado por retornos económicos positivos.

O programa Oportunidades - Transferências Monetárias Condicionais implementado no México, permitiu reduzir os dias de baixa por doença gozados por adultos em cerca de 19 por cento, aumentando significativamente a produtividade. Um programa que combina transferências monetárias condicionais com incentivos à educação implementado no Bangladesh aumentou os rendimentos ao longo da vida dos beneficiários em 25 por cento, o que indica, mais uma vez, um aumento da produtividade.³ Mesmo que consideremos apenas um aumento de 10 por cento dos níveis globais do PIB devido a aumentos de produtividade, associados a sistemas básicos de segurança social, então sistemas mais

³ Ver DDI, 2005: Social transfers and chronic poverty: Emerging evidence and the challenge ahead, documento elaborado pelo DDI (Londres: Departamento para o Desenvolvimento Internacional, Reino Unido), <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/social-transfers.pdf>, pp. 14 e 17.

modestos deverão pagar-se a si mesmos num curto espaço de tempo. A longo prazo – e após um certo investimento em mecanismos de cobrança fiscal – o aumento das receitas fiscais acompanharia o crescimento, criando o espaço fiscal necessário para financiar as prestações sociais.

Questões para debate

Os sistemas de segurança social são um instrumento eficaz de redução da pobreza e das desigualdades e podem coexistir com um elevado crescimento económico, desde que sejam bem concebidos e não gerem desperdício e incentivos contraproducentes. A questão que se coloca aos governos, parceiros sociais e sociedade civil de todos os países, independentemente do seu nível de desenvolvimento, no momento de formulação das políticas de segurança social não é se estes sistemas devem ser implementados, mas sim como devem ser concebidos para garantir o equilíbrio certo.

Os sistemas de segurança social podem ajudar a minimizar as perturbações sociais associadas à globalização. Podem contribuir para estabilizar as sociedades nos países de baixo, médio e alto rendimento. A estabilidade social nos países de baixo rendimento representa um benefício económico directo para os países com economias mais avançadas, dado que apenas os países estáveis podem proporcionar um clima favorável ao investimento, ao aumento do volume de comércio e ao crescimento global. A criação de um sistema de segurança social é do interesse de todos os países, ainda que alguns deles não sigam este caminho. No entanto, se todos os países avançassem juntos, os progressos ao nível da redução da pobreza e da promoção do crescimento seriam provavelmente mais rápidos e mais homogéneos. Por conseguinte, as estratégias internacionais para o desenvolvimento deveriam criar condições para permitir aos países de baixo rendimento fazer o investimento inicial em sistemas de segurança social.

No âmbito da sua Campanha Mundial sobre Segurança Social e Cobertura para Todos, a OIT procura tornar o direito à segurança social uma realidade para todas as

peçoas, promovendo a implementação precoce de um conjunto básico e modesto de prestações de segurança social para todos os residentes, que poderia consistir em:

- subsídios universais a crianças;
- acesso universal a cuidados de saúde básicos;
- uma ajuda financeira modesta para os trabalhadores pobres que, devido a uma situação de subemprego ou baixa produtividade, não ganham o suficiente para retirar as suas famílias da pobreza; e
- pensões mínimas financiadas através de receitas fiscais para os idosos, os deficientes e todos aqueles que perderam a pessoa que assegurava o sustento da família.

Estas prestações poderiam constituir a componente de segurança social de uma base social global mínima. A OIT está actualmente a analisar os seus instrumentos normativos (ou seja, Convenções e Recomendações) a fim de determinar se estes permitem apoiar as referidas políticas ou se devem ser revistos tendo em vista a criação de um compromisso e uma legitimidade mais alargados em relação à Campanha Mundial sobre a Segurança Social e Cobertura para Todos através da promoção de uma base social global. Paralelamente, a OIT lançou importantes actividades de cooperação técnica que visam apoiar os países no estudo da viabilidade e na implementação de um conjunto básico de prestações pecuniárias e de saúde.