



Organização
Internacional
do Trabalho

A young woman with dark skin is the central figure, wearing a vibrant red headwrap and a black top. She holds a large black and white striped umbrella over her head. She is looking directly at the camera with a slight smile. The background shows a wet, muddy street in what appears to be an informal settlement, with simple buildings and trees in the distance. A diagonal yellow and purple graphic element separates the image from the text at the bottom.

► Guia do trabalhador
para as Convenções
da OIT relativas às normas
mínimas de segurança social

► **Guia do trabalhador
para as Convenções da OIT
relativas às normas mínimas
de segurança social**

© Organização Internacional do Trabalho 2023
Publicado pela primeira vez em 2023



Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabalho está licenciado ao abrigo da *Creative Commons Attribution 4.0 International*. Para consultar uma cópia desta licença, por favor aceda a <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>. É permitida a reprodução, partilha (cópia e distribuição), adaptação (composição, alteração e transformação para criar um trabalho derivado), de acordo com o descrito na licença. O utilizador deve claramente indicar que a OIT é a fonte da obra e se foi feita qualquer alteração ao conteúdo original. Não é permitida a associação do símbolo, nome e logótipo da OIT a traduções, adaptações ou outros trabalhos derivados.

Atribuição – O utilizador deve indicar se foram feitas alterações e citar o trabalho como se segue: *Guia do trabalhador sobre as Convenções da OIT relativas às normas mínimas de segurança social*, Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2023, © OIT.

Traduções – Tratando-se de uma tradução deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: *Esta é uma tradução de um trabalho sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta tradução não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma tradução oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da tradução. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/a(s) ou autores/as da tradução.*

Adaptações – Tratando-se de uma adaptação deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: *Esta é uma adaptação de um trabalho sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta adaptação não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma adaptação oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da adaptação. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/a(s) ou autores/as da adaptação.*

Obras de terceiros – Esta licença *Creative Commons* não se aplica a obras com direitos autorais não pertencentes à OIT incluídas nesta publicação. Se o material for atribuído a terceiros, o utilizador desse material é o responsável único pela obtenção das autorizações necessárias junto do titular dos direitos e por qualquer alegada violação.

Qualquer conflito relativo a esta licença que não possa ser resolvido de forma amigável será submetido à arbitragem de acordo com as Regras de Arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). As partes estarão vinculadas por qualquer sentença arbitral proferida em resultado dessa arbitragem como decisão final desse conflito.

As dúvidas relativas a direitos autorais e licenças devem ser enviadas para *ILO Publishing Unit (Rights and Licensing)*, para rights@ilo.org. Podem ser obtidas informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT em: www.ilo.org/publns.

ISBN 978-972-704-490-0 (web PDF)

Também disponível em inglês: *Workers' guide to ILO Conventions concerning minimum standards of social security*, ISBN 978-92-2-036990 (impressão), ISBN 978-92-2-036991-3 (web PDF).

As designações constantes das publicações e das bases de dados da OIT, que estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido, não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte da OIT em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades, ou à delimitação das suas fronteiras ou limites.

As opiniões e pontos de vista expressos nesta publicação pertencem aos/às autores/as e não refletem necessariamente as opiniões, pontos de vista ou a política da OIT.

A referência ou a não referência a nomes de empresas, produtos ou processos comerciais não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte da OIT.

► Prefácio

O direito à segurança social é reconhecido em numerosos instrumentos de direitos humanos, incluindo a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e o *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, e completado pelas normas de segurança social da OIT e, em particular, pela Convenção (N.º 102), com substância e garantias concretas. Enquanto direito humano, a segurança social tem por objetivo assegurar a todos os seres humanos uma vida saudável e digna.

A proteção social contribui para um ambiente propício ao trabalho digno, ao crescimento da produtividade, à criação de emprego e a empresas sustentáveis. Os sistemas de proteção social inclusivos e sustentáveis reforçam a resiliência das sociedades e representam um meio de responder às transformações estruturais, como as relacionadas com as alterações climáticas e demográficas, a digitalização e a globalização, bem como com o aumento das formas precárias de trabalho e a persistência da informalidade.

Apesar dos progressos registados nos últimos anos na extensão da proteção social em muitas partes do mundo, a crise da COVID-19 expôs desigualdades profundas e lacunas significativas na cobertura, abrangência e adequação da proteção social em todos os países. Além disso, as ameaças ligadas à crise mundial sobre a oferta de alimentos e energia, desencadeada pela guerra na Ucrânia, as alterações climáticas e a rutura das cadeias de abastecimento mundiais sublinham a necessidade urgente de uma proteção social universal. Em 2020, apenas 46,9 por cento da população mundial estava efetivamente coberta por pelo menos uma prestação de proteção social, enquanto os restantes 53,1 por cento, cerca de 4,1 mil milhões de pessoas, estavam totalmente desprotegidas. No entanto, as crises mais recentes, incluindo a pandemia da COVID-19, deram um impulso à proteção social e muitos países colocaram a proteção social como uma prioridade nas suas agendas nacionais.

Tendo em conta a urgência imprimida pela pandemia da COVID-19 em estabelecer sistemas de proteção social universais, abrangentes, sustentáveis e adequados, baseados nas normas de segurança social da OIT e, em particular, na Convenção (N.º 102), na Resolução e nas conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre o objetivo estratégico da proteção social (segurança social), adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho (CIT) em junho de 2021, apelaram à OIT para que lançasse uma campanha para promover sistematicamente a ratificação da Convenção (N.º 102)

relativa à norma mínima da Segurança Social de 1952. A campanha tem como objetivo alcançar até 2026, 70 ratificações desta Convenção.

A promoção do direito à segurança social tem sido uma parte importante do mandato da OIT desde a sua fundação em 1919. Ao longo dos anos, a OIT adotou uma vasta gama de normas que estabelecem obrigações e fornecem orientações aos Estados para a aplicação do direito à segurança social. Estas incluem 31 Convenções, das quais 8 estão atualizadas, representando as principais referências nas políticas da OIT e no aconselhamento técnico no domínio da proteção social para os governos que, em consulta com os empregadores e os trabalhadores, procuram elaborar e aplicar políticas de proteção social e quadros jurídicos e estabelecer os correspondentes quadros de governação administrativa e financeira.

A Convenção (N.º 102) relativa à norma mínima da Segurança Social de 1952, é a principal convenção da OIT em matéria de segurança social, que estabelece normas mínimas qualitativas e quantitativas acordadas a nível mundial para os nove ramos da segurança social (ou seja, cuidados médicos, prestações por doença, subsídios de desemprego, prestações de velhice, prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais, prestações de maternidade, prestações familiares, de invalidez e prestações de sobrevivência), bem como um conjunto de princípios fundamentais de administração e financiamento a observar, independentemente do tipo de sistema de segurança social.

Ao estabelecer um nível mínimo de proteção socialmente aceitável, a convenção visa elevar gradualmente os parâmetros básicos dos programas de segurança social a níveis mais elevados e alargar o leque de eventualidades cobertas, no entendimento de que não existe um modelo único de segurança social e que cada sociedade tem de desenvolver os melhores meios para garantir a proteção dos seus membros, refletindo os valores sociais e culturais, a história, as instituições e o nível de desenvolvimento económico. No entanto, embora demonstre um elevado nível de flexibilidade, esta convenção também impõe a observância de certos princípios importantes não negociáveis. Por exemplo, a inscrição obrigatória em regimes legais de proteção social como regra preferencial e o financiamento coletivo através de contribuições ou impostos são exigidos pela convenção como requisitos indispensáveis para concretizar objetivos fundamentais como a solidariedade e a coesão social, a igualdade e a não discriminação e

a proteção das pessoas pobres e dos membros vulneráveis da comunidade.

Nos últimos 70 anos, a Convenção (N.º 102) foi ratificada por 61 países. No entanto, o seu impacto ultrapassou largamente esse âmbito, tendo influenciado substancialmente o desenvolvimento dos sistemas de segurança social nas várias regiões do mundo e estabelecido o quadro de referência para a construção e manutenção de sistemas de proteção social universais, abrangentes, sustentáveis e adequados, colocados sob a responsabilidade global e primária do Estado. Considera-se, por conseguinte, que a Convenção (N.º 102) incorpora uma definição internacionalmente aceite da própria noção de segurança social, não em termos abstratos, mas por referência aos níveis mínimos de proteção que devem ser proporcionados aquando do aparecimento de um determinado risco ao longo da vida e aos princípios fundamentais relacionados com a sua administração e financiamento.

A ratificação da Convenção (N.º 102) e das outras normas atualizadas da OIT em matéria de segurança social revelou-se particularmente importante para os países que estão a proceder a reformas políticas ou globais do mercado de trabalho abrangentes e para os que atravessam crises, uma vez que proporciona incentivos legais para manter algumas das garantias mais cruciais do sistema. Noutros países, a ratificação serviu de catalisador para a melhoria do sistema de segurança social, orientando ajustes paramétricos, a extensão da cobertura e, em alguns casos, uma reforma sistémica. Os requisitos mínimos e os padrões de referência estabelecidos pela Convenção (N.º 102) não só contribuem para a criação de condições equitativas a nível mundial para a proteção social numa economia global, como também garantem que os níveis mínimos de proteção serão mantidos não só em tempos de crise, mas também quando os países estão a implementar medidas de austeridade.

A OIT incentiva as organizações de trabalhadores a promoverem ativamente a ratificação e a aplicação efetiva da Convenção (N.º 102) e das outras normas atualizadas da OIT em matéria de segurança social e a procurarem o apoio de ACTRAV a este respeito. Nos países em que ainda não foi ratificada, a Convenção (N.º 102) deve funcionar como um quadro de orientação para os governos aquando da elaboração de políticas e legislação em matéria de segurança social. As organizações de trabalhadores não são espectadoras passivas, mas sim agentes de mudança capazes de desenvolver novas vias para uma recuperação da COVID-19 com uma proteção social adequada e sustentável, sem deixar ninguém para trás. Por conseguinte, o reforço da capacidade das organizações de trabalhadores é

essencial para garantir que o diálogo social eficaz pode ter lugar e contribuir para a elaboração de respostas políticas coordenadas para enfrentar a atual crise e a recuperação. A existência de conhecimentos técnicos sólidos entre os representantes dos trabalhadores contribui também para a formulação de políticas nacionais de proteção social e de quadros jurídicos e para a sua aplicação em conformidade com a Convenção (N.º 102) e com as outras normas atualizadas da OIT em matéria de segurança social. Uma conceção política informada melhora a eficácia da implementação e contribui para a apropriação das medidas adotadas, bem como para a confiança entre os intervenientes tripartidos e os trabalhadores em geral.

Este documento faz parte do Guia de recursos desenvolvido pelo *Bureau* para as Atividades dos Trabalhadores (ACTRAV) da OIT para apoiar as organizações de trabalhadores na promoção e implementação de uma proteção social eficaz. O pacote engloba uma série de questões-chave nos atuais debates sobre proteção social e discussões políticas, incluindo uma série de resumos de políticas sobre "O que as organizações de trabalhadores precisam de saber" abordando opções de políticas para colmatar as disparidades de género na proteção social, estendendo a proteção social aos trabalhadores da economia informal, encontrando espaço orçamental para o financiamento da proteção social e implementando regimes e reformas adequados de pensões.

Esperamos que este guia sirva como um recurso valioso, dando orientações práticas sobretudo às organizações de trabalhadores, mas também aos funcionários da OIT, aos governos, às organizações de empregadores e a outros parceiros ativos neste domínio, para que compreendam melhor a importância das normas de segurança social da OIT e, em particular, da Convenção (N.º 102).

O guia foi coordenado, avaliado e finalizado por Ursula Kulke com o apoio de Greta Cartoceti de ACTRAV e Mamadou Souare também de ACTRAV que coordenou a produção e a divulgação do guia. Um primeiro projeto do guia foi preparado pelo Dr. Albrecht Otting. Colegas do Departamento de Proteção Social da OIT, em particular Kroum Markov, e do Departamento de Normas Internacionais do Trabalho, em particular Emmanuelle St. Pierre Guilbault e Svetlana Mandzhieva, reviram e deram contributos adicionais. A todos eles os meus agradecimentos.

Maria Helena André

Diretora, *Bureau* para as Atividades dos Trabalhadores (ACTRAV) da OIT

► Índice

► Prefácio	iii
► Introdução	2
► 1. Adoção de normas de segurança social pela OIT	5
1.1 Normas de primeira geração adotadas antes da Segunda Guerra Mundial	5
1.2 Normas de segunda geração adotadas durante e após a Segunda Guerra Mundial	5
1.3 Normas de terceira geração	7
1.4 Trabalho digno e extensão da proteção social a todos	9
1.5 A Recomendação (N.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social, 2012	10
1.6 A proteção social como um direito humano e a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável	12
► 2. Papel das organizações de trabalhadores no processo de ratificação, aplicação e supervisão das normas de segurança social	14
2.1 Envolvimento das organizações de trabalhadores no processo de ratificação, aplicação e supervisão das normas de segurança social	14
► 3. Conteúdo da Convenção N.º 102	18
3.1 Conceito básico da Convenção N.º 102	18
3.2 Âmbito de aplicação de proteção pessoal	19
3.3 Taxas de substituição dos pagamentos periódicos	21
3.4 Revisão periódica das prestações pecuniárias em função das alterações do nível geral dos rendimentos e dos preços	25
3.5 Requisitos específicos de cada ramo da Convenção N.º 102	26
3.5.1 Cuidados médicos (Parte II da Convenção N.º 102)	26
3.5.2 Prestações por doença (Parte III da Convenção (N.º 102)	28
3.5.3 Subsídio de desemprego (Parte IV da Convenção N.º 102)	29
3.5.4 Prestação de velhice (Parte V da Convenção N.º 102)	35
3.5.5 Prestação por acidentes de trabalho e doenças profissionais (Parte VI da Convenção N.º 102)	38
3.5.6 Prestação familiar (Parte VII da Convenção N.º 102)	41
3.5.7 Prestação de maternidade (Parte VIII da Convenção N.º 102)	42
3.5.8 Prestação de invalidez (Parte IX da Convenção N.º 102)	44
3.5.9 Prestação de sobrevivência (Parte X da Convenção N.º 102)	46
3.5.10 Suspensão das prestações XIII da Convenção (N.º 102)	48
3.6 Igualdade de tratamento	49
3.6.1 Igualdade de tratamento entre homens e mulheres	49
3.6.2 Igualdade de tratamento dos residentes não nacionais (Parte XII da Convenção N.º 102)	52

3.7 Princípios gerais relativos ao financiamento e à administração de instituições de segurança social (Parte XIII da Convenção N.º 102)	52
► 4. Supervisão das Convenções e Recomendações da OIT	57
► 5. Ratificação da Convenção N.º 102 e de outros instrumentos de segurança social da OIT	64
► 6. O papel das organizações de trabalhadores na promoção das Convenções da OIT e, nomeadamente, da Convenção N.º 102: Um apelo à ação	67
► Observações finais	70
► Referências e leituras complementares	72
► Anexo 1: Principais requisitos da Convenção N.º 102 – Normas mínimas	74
► Anexo 2: Principais requisitos das Normas Avançadas	79
► Anexo 3: Principais requisitos da Recomendação N.º 202 – Proteção básica	85
► Lista de Quadros	
► Quadro 1. Âmbito de proteção pessoal (percentagens)	20
► Quadro 2. Taxas de substituição das prestações pecuniárias periódicas (percentagens)	23
► Lista de figuras	
► Figura 1. Mapa de ratificação da Convenção N.º 102	64
► Lista de caixas	
► Caixa 1. O importante papel desempenhado pelos sindicatos na supervisão das normas	15
► Caixa 2. Dois critérios para a indexação das prestações a longo prazo	26
► Caixa 3. Período de elegibilidade: O caso de Portugal	33
► Caixa 4. Período de espera: O caso da França	34
► Caixa 5. Linguagem de conotação sexista (<i>gendered language</i>) nas convenções de segurança social da OIT	50
► Caixa 6. Privatização da segurança social	54
► Caixa 7. Dois exemplos de debates realizados pela Comissão da Conferência sobre a Aplicação das Normas no domínio da segurança social	59



► Introdução

► Introdução

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi criada há mais de cem anos, em 1919, em Genebra, no âmbito do *Tratado de Paz de Versalhes*, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial. A força motriz para a sua criação foi o reconhecimento, num contexto de exploração generalizada dos trabalhadores nas nações industrializadas da época, de que "só se pode fundar uma paz universal e duradoura com base na justiça social". Também se verificou uma crescente compreensão da interdependência econômica mundial e da necessidade de cooperação para obter condições de trabalho semelhantes nos países que competem pelos mercados. Assim, o Preâmbulo da Constituição da OIT refere que "a não adoção, por parte de qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano se torna um obstáculo aos esforços de outras nações em-

penhadas em melhorar o futuro dos trabalhadores nos seus próprios países".

Desde o seu início, a OIT foi concebida como uma organização deliberativa e normativa. Estas normas são adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho com os votos dos representantes dos empregadores, dos trabalhadores e dos governos de todos os Estados-membros. Assumem a forma de Convenções (ou Protocolos) ou de Recomendações que contêm princípios abrangentes relativos a todos os domínios do trabalho e da segurança social. Estas normas fixam requisitos mínimos, o que significa que a legislação nacional pode sempre prever prestações ou condições de admissibilidade mais generosas. Mas, no caso de uma Convenção, os requisitos mínimos devem, pelo menos, ser respeitados. As Convenções são tratados internacionais juridicamente vinculativos para todos os Estados-membros que os ratificaram. Em todos os outros casos, as normas podem fornecer orientações úteis para a legislação interna.

As normas da OIT têm duas características principais. Em primeiro lugar, são universais, uma vez que se destinam a ser aplicadas em todos os Estados-membros da OIT. Por outro lado, e como contrapartida, possuem uma certa flexibilidade. Esta abordagem é necessária e a única realista, uma vez que as normas que se destinam a ser universalmente aplicáveis em países com níveis de desenvolvimento e abordagens jurídicas muito diferentes necessitam de flexibilidade suficiente para se adaptarem a essa diversidade. Ao adotar normas internacionais do trabalho, a Conferência Internacional do Trabalho tem de manter um equilíbrio muito delicado entre não adotar normas com níveis demasiado elevados para muitos Estados-membros e normas inadequadas que consagram apenas o menor denominador comum entre os Estados-membros, o que as tornaria quase sem sentido.

As questões de segurança social sempre estiveram no topo das preocupações da OIT. O preâmbulo da Constituição da OIT instava a Organização, já em 1919, a melhorar as condições de trabalho através da "prevenção do desemprego, da proteção dos trabalhadores contra doenças gerais ou profissionais, e contra acidentes de trabalho, ... pensões de velhice e de invalidez, ..." No total, a OIT adotou



31 Convenções e 24 Recomendações na área da segurança social. Nem todas continuam relevantes e algumas foram, entretanto, revistas.

Mais recentemente, os constituintes tripartidos da OIT, na Resolução e nas conclusões do debate recorrente sobre o objetivo estratégico da proteção social (segurança social), adotada pela Conferência Internacional do Trabalho, adotada em junho de 2021, apelaram à OIT para que apoiasse devidamente os Estados-membros na superação dos obstáculos à ratificação das convenções atualizadas da OIT em matéria de segurança social e solicitaram à OIT que lançasse uma campanha para promover sistematicamente a ratificação da Convenção (N.º 102) relativa à Norma Mínima da Segurança Social, de 1952. Para acelerar a implementação efetiva das normas da OIT, a Organização lançou em junho de 2022 uma campanha global de ratificação com o objetivo de alcançar pelo menos 70 ratificações da Convenção (N.º 102) até 2026, contra 61 ratificações em 2022.

O presente manual sobre a Convenção (N.º 102) e outras convenções e recomendações atualizadas da OIT em matéria de segurança social destina-se a fornecer aos representantes dos trabalhadores informações sobre o conteúdo e o significado dessas normas, a explicar as ideias subjacentes e a situá-las no contexto das diferentes abordagens da segurança social. O objetivo é explicar as disposições técnicas e complexas de uma forma

compreensível e, assim, ajudar os representantes dos trabalhadores a promover a ratificação destes importantes instrumentos jurídicos, em especial a Convenção (N.º 102), e assegurar a sua aplicação a nível nacional como base para alargar progressivamente a todos uma proteção social adequada e sustentável.

Este manual está dividido em cinco capítulos. O primeiro apresenta uma introdução à atividade de definição de normas da OIT no domínio da segurança social no seu contexto histórico. O segundo explica o papel crucial desempenhado pelas organizações de trabalhadores na promoção da ratificação e da aplicação efetiva das normas de segurança social. O terceiro explica mais pormenorizadamente o conteúdo das normas mínimas e das normas mais avançadas de segurança social. O quarto descreve a forma como a aplicação das normas da OIT é assegurada através de um sistema de relatórios periódicos e de um procedimento especial de controlo estabelecido em conformidade com a Constituição da OIT. O quinto fornece uma visão geral do estado atual das ratificações das convenções em matéria de segurança social e o sexto apela às organizações de trabalhadores para que promovam as convenções da OIT e indica a agenda das organizações de trabalhadores para a resiliência e o empoderamento no contexto da crise e recuperação da COVID-19.



1

► Adoção das normas de segurança social pela OIT

► 1. Adoção de normas de segurança social pela OIT

1.1 Normas de primeira geração adotadas antes da Segunda Guerra Mundial

No início do século XX, apenas alguns Estados dispunham de regimes de proteção social e estes baseavam-se sobretudo em seguros. Após a criação dos primeiros regimes de seguro social na Alemanha, no final do século XIX, esses regimes de seguro começaram a ser difundidos pelas nações industrializadas. O conceito de seguro social, frequentemente associado ao nome de Bismarck, que tinha sido fundamental na introdução de tais regimes na Alemanha, caracterizava-se pelo princípio da filiação obrigatória; financiamento comum através de contribuições de trabalhadores e empregadores; administração por instituições sem fins lucrativos e autónomas; supervisão administrativa e financeira do Estado; e associação de pessoas seguradas à gestão das instituições de seguro social. Assim, a primeira geração de normas da OIT visava promover o seguro social através de normas separadas para a proteção de certas categorias de trabalhadores contra eventualidades específicas, tais como a maternidade, os acidentes de trabalho,¹ as doenças profissionais,² a doença,³ a velhice,⁴ a invalidez,⁵ a morte do elemento sustento da família⁶ e o desemprego.⁷ Além disso, foram adotados instrumentos distintos para determinadas eventualidades em diferentes setores económicos (em especial, indústria e agricultura).

1.2 Normas de segunda geração⁸ adotadas durante e após a Segunda Guerra Mundial

A segunda fase da atividade de definição de normas da OIT teve início durante a Segunda Guerra Mundial. Nessa altura, as nações do mundo livre procuravam intensamente estabelecer uma ordem pós-guerra em que "todos os homens de todos os países possam viver a sua vida sem medo e sem necessidade". Em 1941, a Carta do Atlântico expressou o "desejo de estabelecer a mais completa colaboração entre todas as nações no domínio económico, com o objetivo de assegurar, para todos, melhores normas de trabalho, progresso económico e segurança social". O relatório de *Lord Beveridge* sobre o seguro social e serviços conexos (1942) sistematizou o conceito de segurança social, partindo do princípio de que "o seguro social deve ser tratado apenas como uma parte de uma política abrangente de progresso social". A sua proposta implicava a cobertura universal da população, a concessão de prestações compatíveis com a dignidade humana e a assistência social aos que não beneficiavam do seguro social.

Este conceito mais amplo de segurança social, que se refletiu pela primeira vez no *Social Security Act* (1935) dos Estados Unidos e no *Social Security Act* (1938) da Nova Zelândia, encontrou a sua expressão na *Declaração dos Objetivos e Propósitos da Conferência Internacional do Trabalho* de 1944. Esta declaração foi adotada em Filadélfia, em plena Segunda Guerra Mundial, quando a sede da OIT tinha sido temporariamente transferida para Montreal, no Canadá, por razões de segurança. A *Declaração de Filadélfia* estabeleceu os princípios fundamentais para o trabalho da OIT

1 Convenção (N.º 12) sobre a reparação de acidentes de trabalho (Agricultura) 1921; Convenção (n.º 17) sobre a reparação dos acidentes de trabalho, 1925.

2 Convenção (N.º 18) sobre as doenças profissionais, 1925; Convenção (n.º 42) relativa à reparação dos acidentes de trabalho (doenças profissionais) (revista), 1934.

3 Convenção (N.º 24) sobre o Seguro de Doença (Indústria), 1927; Convenção (N.º 25) sobre o Seguro de Doença (Agricultura), 1927.

4 Convenção (N.º 35) sobre o Seguro de Velhice (Indústria, etc.), 1933; Convenção (N.º 36) sobre o Seguro de Velhice (Agricultura), 1933.

5 Convenção (N.º 37) sobre o Seguro de Invalidez (Indústria, etc.), 1933; Convenção (N.º 38) sobre o Seguro de Invalidez (Agricultura), 1933.

6 Convenção (N.º 39) sobre o Seguro por Morte (Indústria, etc.), 1933; Convenção (N.º 40) sobre o Seguro por Morte (Agricultura), 1933.

7 Convenção (N.º 44) sobre o Desemprego, 1934.

8 Para se obter informações pormenorizadas sobre os requisitos da Convenção (N.º 102), ver Anexo 1.

após o fim da Segunda Guerra Mundial e foi anexada à Constituição da OIT. A Declaração menciona como parte do Programa de Ação da OIT "a extensão das medidas de segurança social para proporcionar um rendimento básico a todos os que necessitam dessa proteção e de cuidados médicos abrangentes". Isto implicou uma mudança importante para o trabalho da OIT no domínio da segurança social, uma vez que o mandato da Organização foi alargado para garantir a segurança de rendimentos a toda a sociedade e não apenas a categorias específicas de trabalhadores. Ao mesmo tempo, a Conferência Internacional do Trabalho de Filadélfia adotou duas Recomendações: Recomendação (N.º 67) sobre a Segurança de Rendimento, 1944, e a Recomendação (N.º 69) sobre Cuidados Médicos, 1944, que estabeleceram, em conjunto, o projeto para o desenvolvimento de uma segurança social abrangente para os anos vindouros. Abriram caminho para uma segunda geração de normas de segurança social que visavam a promoção de sistemas de segurança social abrangentes. Estas normas de segunda geração consolidaram diferentes ramos da segurança social num sistema unificado e coordenado. Alargaram o seu âmbito de aplicação, incluindo novos ramos, como as prestações familiares e os cuidados médicos universais, e estenderam a proteção da segurança social aos trabalhadores por conta própria e à população não ativa. A novidade destas normas reside na abrangência da cobertura no que diz respeito a pessoas e eventualidades, bem como na forma coerente e codificada de apresentação. Outra novidade importante das normas de segunda geração é a introdução e a prescrição de um nível mínimo de prestações em cada um dos ramos de segurança social abrangidos.

Já no momento da sua adoção, previa-se que estas duas Recomendações seriam convertidas em Convenções juridicamente vinculativas com base na experiência adquirida. Isto ocorreu na 35.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, a 28 de junho de 1952, através da adoção da Convenção (N.º 102) relativa à norma mínima da Segurança Social, que constitui um marco no trabalho da OIT. Consolida os instrumentos anteriores, que se limitavam a ramos específicos, e confere à segurança social uma estrutura unificada e coordenada, colocada sob a responsabilidade geral do Estado. A Convenção (N.º 102) é um instrumento abrangente que cobre e define os nove ramos da segurança social e estabelece parâmetros mínimos de proteção no que diz respeito não

só aos trabalhadores por conta de outrem, mas também às pessoas economicamente ativas e às pessoas com poucos recursos que necessitam de proteção. Mas também prevê alguma flexibilidade, uma vez que os Estados-membros não precisam de ter um sistema de segurança social completo antes de ratificarem a Convenção, mas podem proceder à ratificação quando o seu sistema estiver em conformidade com, pelo menos, três dos nove ramos, podendo posteriormente notificar a OIT de que aceitam uma ou mais partes adicionais da Convenção. É indicada uma certa ordem de prioridades, mas, em termos gerais, cabe a cada Estado elaborar o seu próprio programa em função das suas necessidades e da sua fase de desenvolvimento.

Inicialmente, previa-se a criação de um instrumento com uma dupla arquitetura de "normas mínimas" para os países menos desenvolvidos que desejassem criar os seus sistemas nacionais de segurança social (com a possibilidade de exceções temporárias); e "normas avançadas" para os países com sistemas já desenvolvidos. No entanto, devido à complexidade do debate e à falta de tempo, a ideia de um instrumento abrangente de segurança social acabou por ser abandonada e a conclusão da arquitetura dupla original foi dividida em fases: foram estabelecidas normas mínimas na Convenção (N.º 102), enquanto a adoção de normas mais avançadas foi inscrita na ordem de trabalhos de uma futura sessão da CIT. Estas futuras normas converteram-se nas Convenções temáticas n.ºs 121, 128, 130, 168 e 183.

A Convenção (N.º 102) tornou-se a base do direito internacional da segurança social. Transformou a visão estratégica estabelecida nas Recomendações de 1944 em obrigações jurídicas e tornou-se um instrumento internacional de referência ao estabelecer a segurança social como um ramo distinto do direito internacional. É a única norma internacional que adota uma abordagem abrangente e reagrupa num instrumento único, abrangente e juridicamente vinculativo a gama de nove prestações consideradas como constituindo o núcleo da segurança social (cuidados médicos e prestações em matéria de doença, desemprego, velhice, acidente de trabalho, família, maternidade e sobrevivência) e coloca-as sob os princípios de governação aplicáveis a todo o sistema de segurança social. Proporciona uma definição, internacionalmente aceite, do âmbito de aplicação material da segurança social que continua a ser pertinente atualmente. Define as pessoas protegidas não em termos de determinadas

profissões ou ramos de atividade (indústria ou agricultura), mas de acordo com critérios numéricos e com uma escolha, a este respeito, de várias opções relacionadas com pessoas empregadas, população ativa ou residentes. Enquanto os instrumentos de segurança social adotados antes da Guerra deixaram a determinação da taxa de prestação à legislação nacional, a Convenção (N.º 102) estipula um montante mínimo para as várias prestações que prevê. Para o efeito, são estabelecidas normas quantitativas e requisitos estatísticos quanto à cobertura mínima da população e o montante das prestações. Este é, sem dúvida, um dos aspetos mais inovadores deste instrumento, uma vez que fornece um critério para medir o grau em que os sistemas nacionais atingem ou excedem o nível mínimo prescrito. Desta forma, a Convenção proporciona um quadro normativo mínimo juridicamente vinculativo para a conceção, avaliação e desenvolvimento de sistemas de segurança social em todo o mundo.

Mas a Convenção também oferece alguma flexibilidade, tornando-a universalmente aplicável. Isto é conseguido, particularmente, associando o montante de prestações necessário ao nível salarial individual dos diferentes países, utilizando como salário de referência relevante o salário estatisticamente determinado de um trabalhador adulto típico do sexo masculino no país em causa. Além disso, oferece uma série de opções e cláusulas de flexibilidade no que diz respeito ao âmbito de proteção exigido, permitindo atingir gradualmente o objetivo de uma ampla cobertura em harmonia com o grau de desenvolvimento económico nacional.

É importante ter em conta que a Convenção não exige a normalização ou a "unificação" dos sistemas nacionais de segurança social. Respeita a diversidade e a individualidade das diferentes abordagens nacionais em matéria de segurança social, que são o produto de tradições sociais, políticas e económicas distintas dos Estados em que evoluíram. Em vez de tentar impor uma abordagem específica ou um "modelo" para a criação de regimes de proteção social, a Convenção estabelece "parâmetros de referência" para os regimes de proteção social contributivos e não contributivos, ou seja, uma série de objetivos baseados em princípios comumente aceites com vista a garantir um limiar social mínimo para as pessoas em todos os Estados-membros.

Os objetivos mínimos estabelecidos nesta convenção definem o que deve ser alcançado, mas deixam ao critério de cada Estado a forma de o conseguir. São concebidos de forma a poderem ser aplicados por todos os tipos de mecanismos de segurança social, quer o direito se baseie no emprego, em categorias específicas de profissões, no conjunto da população economicamente ativa ou na residência. Cada país pode aplicar a Convenção através de uma combinação de prestações contributivas e não contributivas, de regimes gerais e regimes profissionais convencionais excluídos, de seguros obrigatórios ou voluntários, e através de diferentes métodos de administração das prestações, incluindo a participação pública e privada, tudo isto com o objetivo de assegurar um nível global que melhor responda às suas necessidades.

1.3 Normas de terceira geração⁹

Tendo estabelecido o quadro concetual da segurança social, o trabalho futuro da OIT nesta área de projeto centrou-se na finalização da visão original de estabelecer também normas mais avançadas em comparação com as normas mínimas estabelecidas pela Convenção (N.º 102) reafirmando simultaneamente a abordagem sistémica, bem como os princípios de administração e de financiamento, tal como definidos na Convenção (N.º 102). As normas de terceira geração adotadas posteriormente baseiam-se no modelo desta convenção, mas levam a segurança social a tomar outras medidas: em primeiro lugar, aumentando o nível de proteção oferecido, tanto em termos de população abrangida como do nível das prestações; e, em segundo lugar, alargando o conceito de segurança social para incluir formas adicionais de prestações sociais, apoio e serviços. Estas normas "superiores", estabelecidas em Convenções juridicamente vinculativas, completam a arquitetura original imaginada no início dos anos 50 e reveem os instrumentos da primeira geração com base nos princípios comuns relativos à organização, gestão e financiamento dos sistemas de segurança social estabelecidos pela Convenção (N.º 102). Estas normas mais avançadas são acompanhadas de Recomendações não vinculativas que fornecem orientações sobre a forma de aplicar as Convenções no que diz respeito a questões específicas ou de melhorar os seus níveis de proteção.

9 Para se obter informações pormenorizadas sobre os requisitos das normas avançadas, ver Anexo 2.

Sugerem frequentemente certas linhas de avanço para além dos limites definidos nos artigos mais obrigatórios das convenções.

Estas normas mais avançadas, adotadas a partir de 1964, incluem:

1. A Convenção (N.º 121) sobre Prestações em caso de Acidentes de Trabalho, 1964 e a Recomendação (N.º 121) sobre Prestações em caso de Acidentes de Trabalho, 1964, que tratam das quatro eventualidades causadas por acidentes de trabalho e doenças profissionais.
2. A Convenção (N.º 128) sobre as Pensões de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967 e a Recomendação (N.º 131) sobre as Pensões de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967 que reagrupam as três prestações de longa duração devidas em caso de velhice, invalidez e morte. Esta prática está em consonância com a de muitos países, em que estes três ramos da segurança social são geridos por um único sistema nacional de pensões.
3. A Convenção (N.º 130) sobre Cuidados Médicos e Prestações por Doença, 1969 e a Recomendação (N.º 134) sobre Cuidados Médicos e Prestações por Doença, 1983, refletem a tendência para a criação de sistemas de seguro de saúde abrangentes.
4. A Convenção (N.º 168) sobre a Promoção e Proteção do Emprego (Desemprego), 1988¹⁰ e a Recomendação (N.º 176) sobre a Promoção e Proteção do Emprego (Desemprego), 1988, que aplicam uma abordagem global à promoção do emprego, com base no entendimento de que a proteção contra o desemprego é apenas parte de um conjunto mais vasto de políticas sociais orientadas para um objetivo prioritário, a promoção do emprego pleno, produtivo e livremente escolhido.
5. A Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000¹¹ e a Recomendação (N.º 191) sobre a Proteção da Maternidade, 2000, que constituem outro exemplo de uma abordagem mais integrada e flexível da proteção social.

Todas estas normas de seguro social atualizadas reveem as anteriores normas de primeira geração em matéria de segurança social e proteção social.

A situação acima apresentada da evolução das normas internacionais em matéria de segurança social estaria incompleto se não mencionasse a preocupação constante da OIT em proporcionar proteção aos trabalhadores migrantes, e aos não nacionais em particular, no domínio da segurança social. Neste caso, foram prosseguidos dois objetivos: por um lado, assegurar a igualdade de tratamento dos não nacionais em relação aos nacionais e, por outro, garantir a manutenção dos direitos, tanto adquiridos como em fase de aquisição, no caso de trabalhadores que transferiram a sua residência de um país para outro. O princípio da igualdade de tratamento está consagrado em muitos instrumentos gerais em matéria de segurança social, incluindo a Convenção N.º 102. Foi objeto de normas específicas, das quais as seguintes tratam exclusivamente da segurança social: a *Convenção* (N.º 118) *sobre a Igualdade de Tratamento* (Segurança Social), 1962, e a *Convenção* (N.º 157) *sobre a Manutenção dos Direitos em matéria de Segurança Social*, 1982, e a *Recomendação* (N.º 167). De um ponto de vista concetual, as normas que proporcionam a proteção da segurança social dos trabalhadores migrantes são consideradas normas de coordenação, ao passo que as normas tratadas nos parágrafos anteriores são consideradas normas de harmonização.

Por último, de acordo com a prática em matéria de elaboração de normas sobre o trabalho marítimo, um certo número de Convenções e Recomendações relativas às prestações de segurança social dos marítimos foram adotadas em sessões marítimas especiais da Conferência Internacional do Trabalho. Estas foram agora consolidadas num único instrumento abrangente, nomeadamente a Convenção do Trabalho Marítimo, 2006, tal como alterada (MLC 2006). A segurança social dos marítimos está agora regulamentada no Regulamento 4.5, na Norma A4.5 e na Diretriz B4.5 da MLC 2006. A proteção social dos pescadores está regulamentada na Convenção (N.º 188) sobre o Trabalho na Pesca, 2007.

10 Ao contrário das Convenções N.ºs 121, 128 e 130, que substituem as correspondentes Partes VI, V, IX, X e III da Convenção N.º 102, na aceção do seu Artigo 75.º, a Convenção N.º 168 apenas revê a Convenção (N.º 44) sobre o Desemprego, 1934 anterior à guerra, mas não a Parte IV da Convenção n.º 102, porque esta última continua a ser considerada um objetivo valioso para os países em desenvolvimento que estão em condições de criar um regime de subsídio de desemprego. Isto não altera, contudo, o facto de a Convenção N.º 168 estabelecer efetivamente normas mais avançadas do que as contidas na Parte IV da Convenção N.º 102, tanto no que diz respeito ao âmbito de proteção aplicável como ao montante das prestações.

11 De um ponto de vista estritamente jurídico, a Convenção N.º 183 revê formalmente apenas a Convenção (N.º 103) sobre a Proteção da Maternidade (revista), 1952, mas não a Parte VII da Convenção (N.º 102).



Vendedor ambulante. La Paz (Alto), Bolívia. Data: 04-2010. © Marcel Crozet / OIT.

1.4 Trabalho digno e extensão da proteção social a todos

Na maior parte das atividades de definição de normas e de cooperação técnica da Organização em matéria de segurança social, os constituintes da OIT esperavam que uma proporção crescente da mão de obra, também nos países em desenvolvimento, acabasse por ter um emprego no sector formal ou um trabalho por conta própria abrangido por regimes de segurança social. Partiu implicitamente do princípio de que os padrões de desenvolvimento económico e social do passado dos países industrializados se reproduziriam noutras regiões. No entanto, a experiência, em especial nos países em desenvolvimento, e também, em certa medida, nos países industrializados, mostra que esta proporção está agora a estagnar ou mesmo a diminuir e que cada vez mais trabalhadores, muitas vezes mulheres, têm empregos menos seguros, como o trabalho ocasional, o

trabalho a partir de casa ou certos tipos de trabalho por conta própria. O crescimento do trabalho informal, não registado e desprotegido cria perigos tanto para os trabalhadores formais como para os informais. Com a diminuição do trabalho formal, os trabalhadores suportam cada vez mais o ónus direto do financiamento das necessidades sociais, com efeitos adversos nos seus meios de subsistência.

Um dos principais problemas globais que a segurança social enfrenta hoje em dia é o facto de a grande maioria da população mundial (trabalhadores e seus dependentes), em especial nos países em desenvolvimento, trabalhar na economia informal e, por conseguinte, estar excluída de qualquer tipo de proteção de segurança social ou ter apenas um acesso parcial a um sistema de proteção social abrangente.¹² Em resposta, em 1999, a OIT desenvolveu como objetivo principal a "estratégia de trabalho digno", baseada em quatro pilares estratégicos: emprego pleno e produtivo,

12 No seu *Relatório sobre a Proteção Social no Mundo 2020-22* (OIT 2021a), a OIT especifica que (em 2020) 46,9 por cento da população mundial estava efetivamente coberta por pelo menos uma prestação de proteção social, enquanto os restantes, 53,1 por cento, estavam totalmente desprotegidos. Apenas 30,6 por cento da população em idade ativa estão legalmente cobertos por sistemas de segurança social abrangentes, enquanto 69,4 por cento estão cobertos apenas parcialmente ou não estão cobertos de todo. Os países gastam em média 12,9 por cento do seu produto interno bruto (PIB) para a proteção social (excluindo a saúde), mas este valor esconde variações surpreendentes. Os países de rendimentos elevados gastam, em média, 16,4 por cento, ou seja, o dobro dos países de rendimentos médios-altos (que gastam 8 por cento), seis vezes mais do que os países de rendimentos médios-baixos (2,5 por cento) e 15 vezes mais do que os países de baixos rendimentos (1,1 por cento).

direitos no trabalho, proteção social e promoção do diálogo social. A estratégia reconhece o papel central do emprego como a via mais eficaz para sair da pobreza. Mas o trabalho digno não se resume a conseguir um emprego. Implica oportunidades de trabalho que sejam produtivas e proporcionem um rendimento justo, segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias. Uma das características essenciais da abordagem do trabalho digno é que todos devem ter direito a uma proteção social básica.

Além disso, tendo em conta esta enorme lacuna de cobertura, a OIT lançou uma "Campanha global sobre segurança social e cobertura para todos" em 2003. Através da *Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa* da OIT, adotada em 2008, os constituintes reiteraram os seus esforços conjuntos na promoção do trabalho digno através de uma abordagem coordenada para alcançar os quatro objetivos estratégicos de emprego, da proteção social, do diálogo social e dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Estes objetivos incluem a extensão da segurança social a todos, incluindo medidas para proporcionar um rendimento básico a todos os que necessitam dessa proteção, e adaptando o seu âmbito e cobertura para responder às novas necessidades e incertezas geradas pela rapidez das mudanças tecnológicas, sociais, demográficas e económicas. Estes esforços culminaram com a adoção na 101.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 14 de junho de 2012, da Recomendação (N.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social, 2012 (N.º 202).

1.5 Recomendação (N.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social, 2012¹³

Esta Recomendação, que foi adotada por todos os constituintes com uma abstenção em 2012, marca uma nova etapa na promoção da extensão da segurança social pela OIT. Incorpora os objetivos das Recomendações adotadas em 1944, ao mesmo tempo que estabelece uma estratégia para alcançar a proteção social universal no contexto do século XXI. Baseia-se numa abordagem em duas vertentes, nomeadamente: (1) alcançar a cobertura universal de toda a população com, pelo menos, níveis mínimos de proteção (dimensão horizontal); e (2) assegurar progressivamente níveis

mais elevados de proteção orientados por normas atualizadas da OIT em matéria de segurança social (dimensão vertical). Ambas as dimensões da extensão da cobertura são de igual importância e devem ser prosseguidas em simultâneo, sempre que possível. São coerentes com a evolução no sentido do cumprimento dos requisitos da Convenção (N.º 102) relativa à Norma Mínima da Segurança Social de 1952, e das outras convenções e recomendações atualizadas que estabelecem normas mais avançadas, cuja importância atual é explicitamente sublinhada no parágrafo 17 do texto. É apenas uma sequência lógica desta abordagem que o parágrafo 18 da Recomendação insta os Estados-membros a ratificarem, logo que as circunstâncias nacionais o permitam, pelo menos a Convenção (N.º 102) relativa à Norma Mínima da Segurança Social de 1952, ou, se possível, outras normas mais avançadas.

A nova Recomendação complementa o quadro normativo existente, incentivando os países a implementarem pisos nacionais de proteção social como elemento fundamental dos seus sistemas de proteção social, que devem garantir um nível básico de segurança social também para as pessoas até agora desprotegidas, ou seja, as pessoas pobres e os mais vulneráveis, incluindo os trabalhadores da economia informal e as suas famílias. O parágrafo 2 define os pisos de proteção social nos seguintes termos "Para efeitos da presente Recomendação, os pisos de proteção social são conjuntos definidos a nível nacional de garantias básicas de segurança social que asseguram uma proteção destinada a prevenir ou para o combate à pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social. Estes pisos nacionais de proteção social devem incluir, pelo menos, as quatro garantias básicas seguintes, tal como definidas a nível nacional:

- acesso a cuidados de saúde essenciais, incluindo cuidados maternos;
- segurança de rendimentos básica para as crianças, proporcionando acesso a alimentação, educação, cuidados e quaisquer outros bens e serviços necessários;
- segurança de rendimento básica para as pessoas em idade ativa que não podem obter um rendimento suficiente, em especial, em casos de doença, desemprego, maternidade e invalidez; e

¹³ Para informações pormenorizadas sobre os requisitos da Recomendação (N.º 202), ver Anexo 3.

- segurança de rendimento básico para as pessoas idosas.

Embora o objetivo final seja a criação de sistemas de proteção social abrangentes, a aplicação pode ser gradual, em função dos recursos dos Estados. Os países que adotam um piso de proteção social devem desenvolver estratégias definidas a nível nacional, de forma participativa, respeitando os princípios que refletem tanto os princípios fundamentais dos direitos humanos como os princípios fundamentais relacionados com a boa governação, a prestação e o financiamento dos sistemas de segurança social. Estes princípios básicos de segurança social incluem:

- a universalidade da proteção; os direitos pré-definidos por lei;
- adequação e previsibilidade das prestações;
- a não discriminação, a igualdade de género e a atenção às necessidades especiais;
- o respeito pelos direitos e pela dignidade das pessoas abrangidas pelas garantias de segurança social;

- realização progressiva;
- solidariedade no financiamento;
- transparência e responsabilidade;
- eficiência e acessibilidade dos procedimentos de reclamação e recurso; e
- respeito pelos direitos de negociação coletiva e pela liberdade de associação de todos os trabalhadores.

Os pisos de proteção social devem ser financiados por recursos nacionais com base no princípio da solidariedade no financiamento, recorrendo a diferentes abordagens que podem incluir regimes de prestações universais, regimes de seguro social, regimes de assistência social, regimes fiscais de rendimento negativo, regimes públicos de emprego e regimes de apoio ao emprego.

A Recomendação (N.º 202) constitui uma nova referência internacional para o desenvolvimento futuro da política e da legislação nacionais em matéria de proteção social, definindo um roteiro para a proteção social universal. Ao estabelecer princípios



As mulheres grávidas e lactantes necessitam de proteção social, mas as trabalhadoras da economia informal muitas vezes não estão cobertas. A proteção da maternidade tem sido uma das principais preocupações da OIT desde a sua criação em 1919. O apoio no local de trabalho às mães que amamentam tem sido uma disposição básica da proteção da maternidade. As Filipinas alargaram os benefícios da licença de maternidade em 2019 para se alinharem com as normas internacionais do trabalho. A OIT também promoveu a amamentação exclusiva no local de trabalho para promover os direitos das mulheres no que respeita à proteção da maternidade e melhorar a segurança nutricional das crianças filipinas. © E. Tuyay / OIT.

fundamentais e um quadro para o desenvolvimento de sistemas de proteção social universais, abrangentes, sustentáveis e adequados, incorpora um novo paradigma para a proteção social no século XXI que exige uma implementação eficaz. A presente Recomendação constitui a base para o trabalho futuro da OIT no domínio da segurança social e da proteção social.

1.6 Proteção social como um direito humano e a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável

O conceito de Piso de Proteção Social baseia-se em princípios comuns de justiça social: A Recomendação N.º 202 refere explicitamente no seu preâmbulo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1966, que estipulam o direito de todos à segurança social e o direito a cuidados médicos.

Por outro lado, o conceito de trabalho digno da OIT, bem como a ideia de desenvolver pisos de proteção social, ganharam agora uma aceitação internacional generalizada e estão também integrados, por exemplo, na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Esta Agenda, que foi formalmente adotada pelos líderes mundiais dos 193 Estados-membros da ONU reunidos numa cimeira especial em setembro de 2015, em Nova Iorque, enumera 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) complementados por 169 metas que se baseiam nos progressos alcançados no âmbito dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas*. Fornece um quadro globalmente aplicável para os esforços nacionais e internacionais durante os 15 anos de 2015 a 2030 para encontrar soluções partilhadas para os maiores desafios do mundo. Apela a uma mobilização de esforços por parte de todos os países para acabar com todas as formas de pobreza, combater as desigualdades e enfrentar as alterações climáticas, assegurando ao mesmo tempo que ninguém é deixado para trás. Visa, assim, integrar e equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a económica, a social e a ambiental.

A meta 1.3 em especial apela aos países para que "implementem sistemas e medidas de proteção social adequados a nível nacional para todos, incluindo pisos, para reduzir e prevenir a pobreza e, até 2030, alcançar uma cobertura substancial das

pessoas mais pobres e vulneráveis", e o Objetivo 8 apela à promoção do "crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos". A importância da proteção social para o desenvolvimento sustentável também se reflete em vários outros objetivos e metas, incluindo a cobertura universal de saúde (meta 3.8 dos ODS), a igualdade de género (meta 5.4 dos ODS), o trabalho digno e o crescimento económico (meta 8.5 dos ODS) e maior igualdade (meta 10.4 dos ODS).

Os ODS não são juridicamente vinculativos, mas estimularão os governos a apropriarem-se deles e a estabelecerem quadros nacionais para a sua realização. Foi estabelecido um procedimento de acompanhamento para analisar os progressos realizados na aplicação dos 17 objetivos, que se baseará na análise e na recolha de dados a nível nacional. A OIT aceitou a custódia do desenvolvimento de 17 indicadores dos ODS e da compilação de dados estatísticos conexos, a fim de medir e acompanhar os progressos realizados na consecução de cinco dos 17 ODS, incluindo a meta 1.3. O indicador 1.3.1 dos ODS é particularmente relevante neste contexto, uma vez que reflete a proporção de pessoas efetivamente cobertas por um sistema de proteção social, incluindo os pisos de proteção social, bem como as principais componentes da proteção social: prestações por filhos a cargo e maternidade; e apoio a pessoas sem emprego, pessoas com deficiência, vítimas de acidentes de trabalho e idosos. Esta medição da cobertura efetiva da proteção social é particularmente útil para avaliar em que medida a proteção social, em conformidade com as normas da OIT, é efetivamente implementada no contexto nacional.

Isto mostra que as normas sobre direitos humanos adotadas pelas Nações Unidas e as normas da OIT, incluindo a *Iniciativa de Piso de Proteção Social*, são complementares, uma vez que as primeiras proporcionam o espaço político, enquanto as segundas fornecem o quadro normativo no qual os Estados devem desenvolver pisos de proteção social. O conjunto de normas elaboradas pela OIT ao longo dos anos deu origem a uma legislação internacional em matéria de segurança social que constitui uma base jurídica sólida para o direito humano à segurança social reconhecido internacionalmente e que colocou os sistemas nacionais de segurança social sob a alçada do Estado de direito. Com base neste fundamento, as Nações Unidas e a OIT trabalham em conjunto na promoção do objetivo final de proteção social universal para todos.



2

► Papel das organizações de trabalhadores no processo de ratificação, aplicação e supervisão das normas de segurança

A OIT convidou Cathy Win como representante da cooperativa de trabalhadores em abril passado, para a primeira conferência de organizações de trabalho de Myanmar desde que a lei da liberdade de associação foi aprovada no ano passado.

© OIT.

► 2. O papel das organizações de trabalhadores no processo de ratificação, aplicação e supervisão das normas de segurança social

As organizações de trabalhadores devem promover a ratificação e a aplicação das normas de segurança social da OIT e, em particular, da Convenção (N.º 102), com vista a criar sistemas de proteção social sólidos e sustentáveis e a garantir prestações regulares e adequadas a todos os trabalhadores.

A concessão de prestações, em dinheiro ou em espécie, garante aos trabalhadores e às suas famílias o acesso a cuidados médicos e a serviços de saúde, bem como a segurança dos rendimentos ao longo de todo o ciclo de vida, nomeadamente em caso de doença, desemprego, acidente de trabalho, maternidade, responsabilidades familiares, invalidez ou perda do elemento que sustenta a família, bem como durante a reforma e a velhice.

A ratificação e a aplicação da Convenção (N.º 102) reforçariam também a confiança das pessoas seguradas nos regimes de proteção social e na administração nacional da segurança social em geral, e proporcionariam aos Estados que a ratificaram assistência técnica da OIT no domínio da proteção social com carácter prioritário.

Nos países onde não está ratificada, a Convenção deve ser considerada como um quadro orientador para o desenvolvimento de políticas e legislação de segurança social. As organizações de trabalhadores podem contar com o facto de a Convenção (N.º 102) ter sido adotada na Conferência Internacional do Trabalho por uma grande maioria de todos os delegados – representantes de governos, empregadores e trabalhadores – para recordar aos Estados-membros o seu compromisso.

2.1 Envolvimento das organizações de trabalhadores no processo de ratificação, aplicação e supervisão das normas de segurança social

Há muitos casos em que as organizações de trabalhadores estão diretamente envolvidas no processo de ratificação, aplicação e supervisão das normas de segurança social. Estes estão previstos

na Constituição da OIT, mas existem também a nível nacional.

A nível da OIT:

- A OIT é a única agência tripartida das Nações Unidas com representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores. As normas da OIT são adotadas na Conferência Internacional do Trabalho, onde os delegados do governo e os parceiros sociais (os representantes dos empregadores e dos trabalhadores) têm a mesma força de voto.
- A promoção do diálogo social e do tripartismo é um dos quatro objetivos estratégicos da OIT no âmbito da Agenda para o Trabalho Digno e foi reafirmada como tal pela Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008, e pela *Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho* de 2019.
- Se tiver sido adotado um instrumento da OIT, as organizações de empregadores e de trabalhadores a nível nacional são consultadas no que se refere à sua aplicação.
- Os trabalhadores têm a possibilidade de participar ativamente, através das suas organizações representativas, na supervisão das convenções ratificadas. Recebem os relatórios dos governos sobre a aplicação das convenções ratificadas e têm a possibilidade de apresentar os seus próprios comentários. O mesmo se aplica a qualquer informação apresentada pelos governos, a pedido, sobre Convenções que não tenham sido ou ainda não tenham sido ratificadas. As organizações de trabalhadores podem, por exemplo, chamar a atenção para uma discrepância na lei ou na prática relativamente à aplicação de uma Convenção ratificada. Além disso, qualquer organização de empregadores ou de trabalhadores pode apresentar comentários sobre a aplicação das normas internacionais do trabalho diretamente à Organização. A Organização transmitirá então essas observações ao governo em causa, que terá a oportunidade de responder antes de as observações serem examinadas pela Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e das Recomendações (CEACR).

- As organizações de trabalhadores estão também representadas na Comissão da Conferência Internacional do Trabalho para a Aplicação das Normas.

Nos últimos anos, a Comissão de Peritos tem vindo a recordar repetidamente o papel essencial desempenhado pelos parceiros sociais na supervisão dos instrumentos da OIT. Os Estados-membros têm a obrigação, nos termos do Artigo 23.º, parágrafo 2 da Constituição da OIT, de comunicar às organizações representativas de empregadores e de trabalhadores cópias de todos os relatórios apresentados em conformidade com os artigos 19.º e 22.º da Constituição sobre as medidas tomadas para dar cumprimento aos instrumentos da OIT adotados pela Conferência Internacional do Trabalho. Na sequência das observações apresentadas pelas organizações de empregadores e de trabalhadores, a Comissão de Peritos declarou-se

disponível a analisar a aplicação de uma convenção técnica, mesmo fora do ano de referência, tendo em conta os seguintes elementos:

- a gravidade do problema e o seu impacto negativo na aplicação da Convenção;
- a persistência do problema; e
- a relevância e o âmbito da resposta do Governo nos seus relatórios ou a ausência de resposta às questões levantadas pela Comissão, incluindo os casos de recusa clara e repetida de um Estado em cumprir as suas obrigações.

As observações ou comentários recebidos das organizações de empregadores e de trabalhadores são habitualmente considerados pela Comissão de Peritos numa observação; ou seja, são habitualmente integrados no relatório anual da CEACR, aumentando assim a publicidade e a visibilidade das questões levantadas (ver caixa 1).

Caixa 1. O importante papel desempenhado pelos sindicatos na supervisão das normas

Nas últimas duas décadas, as organizações de trabalhadores têm desempenhado um papel cada vez mais ativo na supervisão das normas da OIT. Os seus comentários ao relatório dos respetivos governos exprimiram frequentemente insatisfação, em especial com o acesso cada vez mais restrito às prestações de segurança social nos seus países e com a privatização dos regimes de segurança social, mas também manifestaram preocupação com o baixo nível das prestações, a baixa cobertura dos regimes (em especial no caso da proteção no desemprego) e a proteção insuficiente dos trabalhadores em empregos precários ou no setor informal. Referiram-se também a problemas nos sistemas nacionais de saúde e à necessidade de uma melhor proteção dos fundos de segurança social.

No entanto, há que reconhecer também que os sistemas de segurança social estão sujeitos a reformas constantes, de modo a adaptar à evolução das necessidades da sociedade ou à evolução dos condicionalismos financeiros. Nem todas as reduções de prestações violam automaticamente a obrigação de um Estado nos termos das normas de segurança social da OIT, exceto se o nível das prestações for reduzido abaixo do nível mínimo garantido por essas normas.

A Comissão de Peritos considera que "as reduções dos níveis de proteção, nomeadamente em tempos de crise ou no contexto de medidas de austeridade e de consolidação orçamental, só devem ser consideradas como uma opção de último recurso, quando todos os outros meios tiverem sido esgotados. As medidas regressivas não devem ir além do estritamente necessário para preservar a sustentabilidade financeira e orçamental do sistema e não devem resultar numa quebra de solidariedade para com os segmentos da população que mais necessitam de proteção. Além disso, essas medidas não devem ser mantidas por um período mais longo do que o estritamente necessário. Mais importante ainda, a consolidação orçamental deve ser sempre acompanhada de uma avaliação do impacto social com vista à introdução de medidas para atenuar os efeitos adversos nas pessoas mais vulneráveis."¹

Nota: ¹ Observação de 2008 sobre a aplicação da Convenção (N.º 102) por Portugal. Na sua observação de 2011 relativa à aplicação da Convenção (N.º 102) pela Grécia, a CEACR considerou que "um sistema de segurança social não cumpriria o seu papel se as prestações que proporciona fossem tão baixas que empurrassem os trabalhadores para abaixo do limiar de pobreza, uma vez que, nesses casos, o Estado não cumpriria as suas responsabilidades gerais nos termos dos Artigos 71.º, par. 2, e 72.º, par. 2, da convenção".



110.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho. Comissão para a Aplicação das Normas da OIT (CAN). Terça-feira, 31 de maio de 2022.
© Crozet / Pouteau / Albouy / OIT.

A nível nacional:

- Os Estados-membros são convidados a desenvolver estratégias e políticas nacionais de segurança social, incluindo a participação tripartida com organizações representativas de empregadores e trabalhadores (parágrafo 19 da Recomendação (N.º 202).
- As pessoas protegidas, principalmente através das suas organizações representativas, têm o direito de participar na gestão das instituições de segurança social, nos termos do Artigo 72.º, par. 1 da Convenção (N.º 102).¹⁴ Neste contexto, a Comissão de Peritos sublinhou a importância de uma legislação e de um ambiente institucional que permitam promover um diálogo social eficaz e a participação social em relação à proteção social a nível nacional. Os interessados devem ter voz ativa no processo de decisão. Por conseguinte, a participação e a consulta, através de organizações relevantes e representativas, devem ser parte integrante das políticas, programas ou estratégias sociais.

- Há também exemplos (como na Dinamarca, Finlândia, França e Países Baixos) em que foram criados regimes de desemprego ou de pensões profissionais com base num acordo coletivo por iniciativa dos sindicatos desses países. Estes acordos dão aos parceiros sociais a possibilidade de gerirem eles próprios estes sistemas. Combinam assim as vantagens de uma cobertura mais ampla e da mutualização dos riscos com a autonomia em relação ao Estado, uma vez que são geridos conjuntamente por representantes dos empregadores e dos trabalhadores. No entanto, tal não dispensa o Estado da sua obrigação e responsabilidade gerais de assegurar a devida prestação de benefícios em conformidade com a Convenção N.º 102.¹⁵

Os parceiros sociais, as organizações de empregadores e de trabalhadores, podem assim desempenhar um papel importante no desenvolvimento e na gestão das medidas de proteção social.

¹⁴ O Artigo 72.º, par. 1, da Convenção (N.º 102) especifica que "quando a gestão não for confiada a uma instituição regulada pelas autoridades públicas ou a um departamento governamental responsável perante um parlamento, os representantes das pessoas protegidas participarão na gestão ou serão associados a ela a título consultivo, nas condições estabelecidas; as leis ou regulamentos nacionais podem igualmente decidir quanto à participação de representantes das entidades patronais e das autoridades públicas".

¹⁵ Artigo 71.º, par. 3 da Convenção N.º 102.



3

► Conteúdo da Convenção (N.º 102)

► 3. Conteúdo da Convenção N.º 102

Como referido anteriormente, as convenções e recomendações da OIT em matéria de segurança social e, mais particularmente, a Convenção (N.º 102), são consideradas os principais instrumentos através dos quais a OIT prossegue o seu mandato de alargar a cobertura da segurança social a todos, estabelecendo as obrigações dos Estados em matéria de aplicação de regimes de proteção social para cada eventualidade.

A Convenção (N.º 102) é o único instrumento internacional com uma visão sistémica da segurança social que estabelece normas mínimas qualitativas e quantitativas acordadas a nível mundial para os nove ramos da segurança social. Estabelece igualmente regras comuns de organização coletiva, financiamento e gestão da segurança social, bem como princípios para a boa governação dos sistemas nacionais. Como tal, é considerado um símbolo e uma referência para a criação e a reforma dos sistemas de segurança social a nível mundial.

Devido à sua extraordinária importância, neste capítulo será explicado mais pormenorizadamente, em primeiro lugar, o significado e o racional subjacente às diferentes disposições da Convenção (N.º 102). No entanto, ao fazê-lo, também serão tidas em conta as normas superiores de terceira geração adotadas posteriormente, uma vez que, por vezes, dão um significado mais específico aos conceitos subjacentes de segurança social da Convenção (N.º 102). Além disso, será tida em conta a Recomendação (N.º 202), uma vez que esta tem como principal objetivo o alargamento da concessão de segurança social, tal como definida na Convenção (N.º 102), sem, no entanto, enfraquecer os seus princípios básicos. Será também feita referência à *Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável*, uma vez que a proteção social é, sem dúvida, um dos meios mais importantes para atingir os objetivos estabelecidos por esta carta fundamental para o século XXI.

3.1 Conceito básico da Convenção N.º 102

Há que reconhecer que, para um leitor sem um conhecimento profundo dos mecanismos básicos dos regimes de proteção social, as disposições da Convenção (N.º 102) e das outras normas de segurança social não são fáceis de compreender. Este

facto deve-se ao carácter bastante técnico destes instrumentos, mas também à apresentação muito complexa, inter-relacionada e concisa dos requisitos que os mesmos contêm. Por conseguinte, pode ser útil explicar primeiro a estrutura geral da Convenção (N.º 102) antes de explicar as suas disposições em mais pormenor.

Em suma, pode afirmar-se que a Convenção (N.º 102) e todas as outras normas atualizadas da OIT em matéria de segurança social adotadas após a Segunda Guerra Mundial têm por objetivo estabelecer parâmetros de referência qualitativos e quantitativos precisos que, no seu conjunto, determinam as normas mínimas de proteção social a assegurar pelos regimes de segurança social quando ocorrem riscos ou circunstâncias de vida, no que se refere a:

- definição da eventualidade (que risco ou circunstância de vida deve ser coberta?);
- pessoas protegidas (quem deve ser abrangido?);
- tipo e nível de prestações (o que deve ser fornecido?);
- condições de elegibilidade, incluindo o período de qualificação (o que é que uma pessoa deve fazer para ter direito a uma prestação?); e
- duração da prestação e período de carência (durante quanto tempo a prestação deve ser paga/prestada?).

A Convenção (N.º 102) define normas mínimas no que respeita a nove ramos da segurança social. Estes são:

1. Cuidados médicos
2. Prestações por doença
3. Subsídio de desemprego
4. Prestação de velhice
5. Prestação por acidentes de trabalho
6. Prestações familiares
7. Prestação de maternidade
8. Prestação de invalidez
9. Prestação de sobrevivência

Todas estas prestações, com exceção da primeira, são pagas em dinheiro e duas delas, prestações por acidente de trabalho e maternidade, incluem igualmente, para além das prestações pecuniárias, um elemento de assistência médica. As prestações familiares podem incluir uma variedade de componentes.

Por último, as convenções estabelecem regras comuns de organização, financiamento e gestão coletivas da segurança social, bem como princípios para a boa governação dos sistemas nacionais. Estas incluem:

- a responsabilidade geral do Estado pela concessão de prestações atribuídas e pela correta administração dos sistemas de segurança social;
- solidariedade, financiamento coletivo e partilha de riscos;
- gestão participativa nos regimes de proteção social
- garantia de prestações definidas;
- o ajuste das pensões em pagamento para manter o poder de compra dos beneficiários; e
- o direito de contestação e de recurso.

Para além das disposições específicas dos ramos, contidas nas Partes II-X, a Convenção prevê disposições comuns a todos ou à maior parte das várias eventualidades: opções de flexibilidade na ratificação e aplicação da Convenção (Parte I), normas quantitativas para os pagamentos periódicos (Parte XI), igualdade de tratamento dos residentes não nacionais (Parte XII) e disposições comuns na Parte XIII relativas à suspensão das prestações, ao direito de recurso e a certos princípios relativos ao financiamento e à administração.

Como já foi explicado, uma das características inovadoras da Convenção (N.º 102) consiste no facto de estabelecer normas quantitativas baseadas em requisitos estatísticos no que diz respeito ao nível mínimo de cobertura, à taxa mínima das prestações e ao ajuste das prestações. Estes serão explicados em primeiro lugar, antes de se analisarem os requisitos adicionais relativos a cada ramo da segurança social.

3.2 Âmbito de aplicação de proteção pessoal

Por razões históricas e económicas, existe uma diversidade de mecanismos de proteção social que abrangem diferentes grupos de pessoas: alguns regimes abrangem apenas ou principalmente as pessoas empregadas, outros aplicam-se à maioria ou à totalidade da população ativa (incluindo os trabalhadores por conta própria) e alguns regimes abrangem praticamente toda a população. Com a flexibilidade deliberada, a Convenção autoriza a utilização de diferentes métodos para a prestação da cobertura prescrita, de modo a permitir as diferentes situações que se verificam de país para país, em resultado de uma ou outra das duas grandes linhas de abordagem – o seguro social (que prevê principalmente prestações proporcionais ao período de seguro e ao montante das contribuições pagas); e serviços públicos de assistência social (que visam essencialmente proporcionar um rendimento mínimo (frequentemente financiado por impostos).

De acordo com esta abordagem flexível, a Convenção não define as classes de pessoas a proteger ligadas a setores específicos, como era prática nas Convenções adotadas antes da Segunda Guerra Mundial, mas exige simplesmente que uma determinada percentagem da população seja abrangida. Estas percentagens referem-se:

- a todas as pessoas empregadas ("trabalhadores por conta de outrem");
- a toda a população ativa ("população economicamente ativa"); ou
- a todos os residentes sujeitos a uma avaliação de recursos económicos.¹⁶

A primeira alternativa tem um âmbito de cobertura mais restrito do que as outras; foi incluída para ter em consideração os sistemas que se limitam aos trabalhadores por conta de outrem (ou seja, os regimes clássicos de seguro social "bismarckianos"). Um Estado que recorra a esta alternativa deve demonstrar nos seus relatórios periódicos que o seu regime de proteção social, ou a combinação de regimes, abrange as classes de trabalhadores prescritas, que constituem pelo menos 50% de todos os trabalhadores.

¹⁶ Artigos 9.º, 15.º, 21.º, 27.º, 33.º, 41.º, 48.º, 55.º e 61.º da Convenção N.º 102.

► Quadro 1. Âmbito de proteção pessoal (percentagens)

Eventualidade	Trabalhadores			População economicamente ativa			Residentes			Trabalhadores (países em desenvolvimento, exceções)	
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B
Cuidados médicos	50 ¹	100 ^{1,2}	³	20 ¹	75 ¹	100 ¹	50	75	100	50 ⁴	25 ou 50 ⁵
Prestações por doença pecuniárias	50	100 ²	³	20	75	100	100 (condição de recursos)			50 ⁴	25 ou 50 ⁶
Prestações de invalidez, velhice e prestações de sobrevivência	50	100	³	20	75	100	100 (condição de recursos)			50 ⁴	25 ou 50 ⁶
Acidentes de trabalho	50	100	³	Seguro voluntário para trabalhadores não assalariados é recomendado			–	–	–	50 ⁴	75 ⁷
Maternidade	50 ⁸	100 ²	–	20 ⁸	–	–	–	–	–	50 ⁴	–
Desemprego	50	85 ²	–	–	–	–	100 (condição de recursos)			50 ⁴	50
Prestações familiares	50	–	–	20	–	–	100 (condição de recursos)			50 ⁴	–

Notas: A = Convenção (N.º 102) (normas mínimas) B = Convenções N.ºs 121, 128, 130, 168, 183 (normas mais avançadas) C = Recomendações N.ºs 121, 131, 134, 176, 191 (normas recomendadas). ¹ E as mulheres e os filhos das pessoas das referidas classes. ² Desde que determinadas categorias de trabalhadores possam ser excluídas. ³ Extensão, por fases se necessário, às pessoas que foram excluídas. ⁴ 50% de todos os trabalhadores em locais de trabalho industriais que empreguem 20 ou mais pessoas. ⁵ 25% do total dos trabalhadores ou 50% dos trabalhadores das empresas industriais, bem como as mulheres e os filhos desses trabalhadores. ⁶ 25% do total dos trabalhadores ou 50% dos trabalhadores das empresas industriais. ⁷ 75% do total dos trabalhadores das empresas industriais. ⁸ Todas as mulheres das categorias previstas de trabalhadores por conta de outrem ou da população economicamente ativa, respetivamente, e, para efeitos de prestações médicas em caso de maternidade, também as mulheres dos homens dessas categorias. A percentagem indicada refere-se a classes de trabalhadores, a fim de evitar qualquer discriminação em função do género.

A segunda alternativa foi concebida para ter em conta o sistema de tipo "segurança social" ("Beveridge"); exige que sejam protegidas determinadas categorias da população economicamente ativa, incluindo os trabalhadores por conta própria, que constituam, pelo menos, 20 por cento do total de residentes.

A terceira alternativa destinava-se aos sistemas não-contributivos, financiados por impostos, que proporcionam proteção a pessoas com poucos recursos (regimes de assistência social sujeitos a condição de recursos).

Ao referir-se a critérios estatísticos para definir o seu âmbito de aplicação e ao oferecer aos Estados uma escolha de opções, a Convenção proporciona uma margem de manobra considerável na definição do âmbito das pessoas protegidas. Isto já está expresso na utilização do termo "prescrito", que oferece ao legislador nacional, por definição, alguma latitude para regulamentar outros pormenores nas leis ou regulamentos nacionais.

Embora as percentagens exigidas pela Convenção (N.º 102) sejam bastante baixas, os padrões estabelecidos pelas Convenções e Recomendações sobre segurança social adotadas posteriormente são mais elevados (como se pode ver no Quadro 1). As Recomendações que as acompanham encorajam os Estados-membros a alargar ainda mais o âmbito da cobertura.

A Recomendação (N.º 202) complementa a Convenção (N.º 102) e as normas mais avançadas de segurança social, uma vez que tem por objetivo proporcionar, pelo menos, garantias básicas de segurança social a todos os residentes e crianças. Estas garantias devem assegurar, no mínimo, que, ao longo do ciclo de vida, todas as pessoas carenciadas tenham acesso a cuidados de saúde essenciais e à segurança do rendimento básico. No entanto, essas garantias de rendimento básico podem não atingir o nível estabelecido na Convenção (N.º 102), mas serão determinadas pelos limiares de pobreza nacionais ou corresponderão ao valor

monetário de um conjunto de bens e serviços necessários para permitir uma vida digna.

A Convenção (N.º 102)¹⁷ reconhece igualmente as dificuldades sentidas, em particular, pelos países em desenvolvimento, que se veem frequentemente confrontados com enormes problemas no que se refere ao registo correto e exaustivo de todos os trabalhadores, mesmo quando estes são (em teoria) abrangidos pelo âmbito de aplicação da sua legislação. Isto é especialmente para os que trabalham em pequenas empresas ou na economia informal. Por esta razão, a Convenção permite que os Estados cuja economia é "insuficientemente" desenvolvida possam, através de uma declaração anexa à sua ratificação, limitar temporariamente o âmbito da proteção aos trabalhadores que trabalham em empresas industriais que empregam 20 ou mais pessoas, para os quais é mais provável que existam registos formais e que, por esta razão, são mais facilmente alcançados pelo processo de registo necessário das instituições de seguro social. Esta exceção temporária visa permitir que os países comecem a construir e a consolidar os seus sistemas, abrangendo primeiro as grandes empresas e alargando depois progressivamente a proteção da segurança social às empresas mais pequenas e aos trabalhadores por conta própria.

Frequentemente, categorias especiais de trabalhadores, nomeadamente os funcionários públicos e os trabalhadores agrícolas, não estão cobertos pelo regime geral, mas por regimes especiais de proteção social, ou estão totalmente excluídos de qualquer cobertura. Isto pode dever-se ao facto de o Estado querer oferecer-lhes prestações especiais e geralmente mais favoráveis do que as concedidas no âmbito dos regimes gerais (como no caso dos funcionários públicos) ou que são excluídos devido à dificuldade administrativa de os registar e de acompanhar os seus movimentos (como os trabalhadores ocasionais ou sazonais, os trabalhadores domésticos, os trabalhadores no domicílio ou os membros da família do empregador). Ao contrário das normas mais avançadas, a Convenção (N.º 102) não permite especificamente a exclusão de categorias específicas de trabalhadores, mas permite que os Estados-membros estabeleçam o âmbito da proteção ao seu critério, desde que a percentagem mínima de cobertura estabelecida na Convenção seja atingida na lei e na prática. No entanto, é de notar que a Convenção (N.º 102)

não se aplica aos marítimos nem aos marítimos pescadores (Artigo 77.º), que estão protegidos pela Convenção sobre Segurança Social dos Marítimos, 1946, e pela Convenção sobre as Pensões dos Marítimos, 1946. Além disso, um Membro pode excluir os marítimos e os marítimos pescadores do número de trabalhadores, da população economicamente ativa ou dos residentes, ao calcular a percentagem de trabalhadores ou residentes protegidos em conformidade com qualquer uma das Partes II a X abrangidas pela sua ratificação.

3.3 Taxas de substituição dos pagamentos periódicos

Como já foi explicado, as Convenções relacionam o nível mínimo de prestações pecuniárias periódicas a pagar em relação às várias eventualidades com o nível salarial do país em causa, utilizando uma tabela de "beneficiários-tipo" e "níveis mínimos correspondentes de prestações, indicados em percentagens" (Anexo à Parte XI da Convenção (N.º 102).

O "beneficiário-tipo" é o agregado familiar típico para o qual a Convenção procura assegurar um nível mínimo de proteção e é composto por um elemento que sustenta a família e um cônjuge a cargo, bem como, se for caso disso, por filhos a cargo. As percentagens indicadas para cada prestação de segurança social podem referir-se quer ao salário de um "trabalhador manual qualificado do sexo masculino", quer ao salário de um "trabalhador adulto comum do sexo masculino" no país em causa.

Um *trabalhador manual qualificado do sexo masculino* é definido¹⁸ como:

- a) montador ou torneiro mecânico no fabrico de máquinas, exceto máquinas elétricas; ou
- b) uma pessoa considerada típica para o trabalho qualificado, ou seja, "uma pessoa empregada no principal grupo de atividades económicas com o maior número de pessoas economicamente ativas do sexo masculino protegidas na eventualidade em questão"; ou
- c) uma pessoa cujos rendimentos sejam iguais ou superiores aos rendimentos de 75 por cento de todas as pessoas protegidas, devendo estes rendimentos ser determinados com base em períodos anuais ou em períodos mais curtos, conforme estabelecido; ou

¹⁷ O Artigo 3.º da Convenção N.º 102 remete para as últimas letras dos Artigos supracitados.

¹⁸ No Artigo 65.º, par. 6 e da Convenção (N.º 102).

- d) uma pessoa cuja remuneração seja igual a 125 por cento da remuneração média de todas as pessoas protegidas.

Um *trabalhador adulto comum do sexo masculino* é¹⁹

- a) uma pessoa considerada típica do trabalho não qualificado no fabrico de máquinas que não sejam máquinas elétricas; ou
- b) uma pessoa considerada típica do trabalho não qualificado, selecionada de acordo com os mesmos critérios descritos na alínea b).

A Convenção (N.º 102) oferece a possibilidade de escolher entre três métodos de cálculo para garantir que a taxa de prestação atinja o nível prescrito. Estas três fórmulas têm em conta os métodos de cálculo da prestação adotados pelos diferentes Estados e adaptam-se, assim, à prática dos diferentes regimes, segundo os quais:

- a) o montante da prestação pode basear-se nos rendimentos anteriores do beneficiário ou dos chefes de família e pode ser proporcional, no todo ou em parte, a esses rendimentos (Artigo 65.º da Convenção N.º 102); ou
- b) pode ser fixada uma taxa uniforme de prestação ou uma taxa que inclua um montante mínimo prescrito em cada caso, independentemente dos rendimentos anteriores (Artigo 66.º da Convenção N.º 102); ou
- c) pode ser fixada uma taxa uniforme de prestação como no caso anterior, mas o montante pago depende dos meios das pessoas em causa, ou seja, pode ser reduzido na medida em que os outros meios do beneficiário e da sua família durante o período de eventualidade excedam um montante prescrito (Artigo 67.º da Convenção N.º 102).

Estes três métodos foram considerados para acomodar os vários tipos de mecanismos de segurança social, nomeadamente: prestações proporcionais aos rendimentos, prestações de taxa fixa e prestações sujeitas a condição de recursos.

Basicamente, foram tidas em conta as seguintes situações:

- 1) Quando o montante da prestação é *calculado por referência aos rendimentos anteriores* do beneficiário ou da pessoa coberta, a prestação a

pagar a um beneficiário tipo, juntamente com as prestações familiares eventualmente em causa, não deve ser inferior à percentagem indicada dos rendimentos anteriores acrescidos das prestações familiares. Devem ser descritas regras formais para o cálculo dos ganhos anteriores. Pode ser fixado um limite máximo para o montante da prestação ou para o nível de rendimentos contabilizáveis. No entanto, este limite não deve ser fixado abaixo do salário de um trabalhador manual qualificado do sexo masculino ou, pelo menos, de forma a que a prestação de um trabalhador manual qualificado do sexo masculino não atinja a taxa de substituição prevista (Artigo 65.º da Convenção N.º 102).

- 2) Quando as prestações uniformes são pagas a *uma taxa fixa*, a taxa de prestação para um beneficiário tipo, juntamente com as eventuais prestações familiares envolvidas, não deve ser inferior à percentagem indicada do salário, acrescido das prestações familiares, de um trabalhador adulto tipo do sexo masculino (Artigo 66.º da Convenção N.º 102).
- 3) Numa terceira situação, em que todos os *residentes estão cobertos*, o montante da prestação pode ser determinado *tendo em conta os recursos* do beneficiário e da sua família, de acordo com uma tabela estabelecida. Esta fórmula foi concebida para se aplicar a sistemas universais não contributivos de segurança social que estão frequentemente sujeitos a uma condição de recursos e que, no momento da adoção da Convenção (N.º 102), se encontravam, nomeadamente, na Austrália e na Nova Zelândia. Nesse caso, as regras previstas devem permitir que montantes substanciais dos outros meios de subsistência da família não sejam tomados em consideração antes da redução do montante da prestação. O total da prestação, bem como os outros meios (se for caso disso) para além do montante descontado, devem ser comparáveis à prestação calculada noutros locais segundo a fórmula "taxa fixa" e suficientes para manter a família do beneficiário em condições de vida saudáveis e dignas (Artigo 67.º da Convenção N.º 102).²⁰

As Convenções N.ºs 128, 130 e 168 adotadas posteriormente²¹ preveem as mesmas alternativas

¹⁹ De acordo com o Artigo 66.º, par. 4 e 5 da Convenção (N.º 102).

²⁰ Este método de cálculo não pode ser aplicado em relação à Parte VI (Prestações por acidente de trabalho) e à Parte VIII (Prestações por maternidade).

²¹ No caso de prestações não contributivas, a Convenção (N.º 168), Artigo 15.º, par. 1, alínea b), prescreve como um dos salários de referência o salário mínimo legal nacional, para além do salário de um trabalhador tipo.

► **Quadro 2. Taxas de substituição das prestações pecuniárias periódicas (percentagens)**

Eventualidade	Beneficiário tipo	Normas mínimas	Normas mais avançadas	
			Convenções	Recomendações
Doença	Homem com mulher e dois filhos	45	60	66 2/3
Desemprego	Homem com mulher e dois filhos ¹	45	50 ¹	---
Idade avançada	Homem com mulher em idade de reforma	402	452	55 ²
Acidentes de trabalho:				
– incapacidade para o trabalho	Homem com mulher e dois filhos	50	60	66 2/3
– invalidez	Homem com mulher e dois filhos	50	60	66 2/3
– sobrevivências	Viúva com dois filhos	40	50	66 2/3
Maternidade	Mulher	45	66 2/3 ³	100
Invalidez	Homem com mulher e dois filhos	40 ⁴	50 ⁴	60 ⁴
Sobrevivência	Viúva com dois filhos	40 ⁴	45 ⁴	55 ⁴

Notas: ¹ Nos termos da Convenção (N.º 168) (norma mais avançada), o beneficiário é considerado isolado. ² Estas taxas são exigidas apenas para as pessoas protegidas que tenham completado um período de elegibilidade de 30 anos de contribuição ou de emprego ou 20 anos de residência. Uma prestação reduzida é assegurada, pelo menos, após 15 anos de contribuição ou de emprego. ³ Quando as prestações se baseiam em rendimentos anteriores por força da Convenção N.º 183. ⁴ Estas taxas são exigidas apenas para as pessoas protegidas que tenham completado um período de elegibilidade de 15 anos de contribuição ou emprego ou 10 anos de residência. Uma prestação reduzida é garantida, pelo menos, após 5 anos de contribuição ou de emprego.

no que respeita ao cálculo das remunerações de referência (ver quadro 2).²²

As prestações familiares podem ser concedidas em dinheiro ou em espécie (alimentação, vestuário, alojamento, férias ou apoio doméstico), ou uma combinação de ambos.²³ A taxa normalmente difere consoante o número de filhos e/ou a sua idade. Nalguns países, as prestações familiares foram sujeitas a uma avaliação dos rendimentos. Por este motivo, o montante da prestação não podia ser fixado diretamente como um determinado montante ou uma determinada percentagem de um salário normal anterior para cada filho. Por conseguinte, o montante do benefício foi indicado de uma forma indireta e global. O valor total de todas as prestações deve representar 3% do salário de um trabalhador indiferenciado adulto do sexo masculino, multiplicado pelo número de filhos das pessoas protegidas, ou 1,5% do referido salário, multiplicado pelo número total de filhos de todos os residentes.²⁴

Por último, convém notar que existem métodos de cálculo alternativos considerados equivalentes para os regimes que concedem prestações

desproporcionadamente mais elevadas após períodos mais curtos de seguro, de emprego ou de residência, sem que seja necessário atingir o nível exigido após o período normal, ou seja, após ter completado um período de elegibilidade de apenas dez anos de contribuição ou de emprego (em vez de 30) ou cinco anos de residência (em vez de 20) em caso de velhice, ou cinco anos de contribuição, emprego ou residência (em vez de 15 ou 10 anos, respetivamente) em caso de invalidez ou morte da pessoa sustento da família.²⁵

Existe também a possibilidade de se fazer referência ao montante total das prestações pagas para determinar o cumprimento de qualquer uma das Partes III, V, IX e X. De acordo com esta fórmula, considera-se que a norma mínima é atingida se o montante total das prestações pagas exceder em, pelo menos, 30% o montante total das prestações que seria obtido através da aplicação da fórmula de taxa fixa num regime que abrangesse apenas 20% de todos os residentes. Isto introduz um elemento considerável de flexibilidade relativamente às formas como os regimes que abrangem todos os residentes podem cumprir a Convenção; por exemplo,

22 A Convenção (N.º 121) sobre Prestações em caso de Acidentes de trabalho, 1964) não inclui, contudo, a última alternativa, ou seja, a concessão de prestações sujeitas a condição de recursos. O mesmo se aplica à Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000.

23 Artigo 42.º da Convenção N.º 102.

24 Artigo 44.º da Convenção (N.º 102).

25 Artigos 29.º, par. 3, 57.º, par. 3, 63.º par. 3 da Convenção (N.º 102).



Banco de câmbios na estrada de Pahonyothin. Banguecoque, Tailândia. © Marcel Crozet / OIT.

deixa uma grande latitude na determinação do montante da prestação a pagar em cada caso, desde que o total das prestações pagas cumpra a condição supramencionada.²⁶

Convém sublinhar que as disposições das convenções relativas ao montante mínimo de prestações exigida não têm por objetivo obrigar os Estados a aderir a um determinado método de cálculo do seu montante de prestações previsto pela legislação nacional. Os Estados são livres de adotar as suas próprias regras, desde que o resultado dos seus cálculos cumpra os requisitos em matéria de montante estabelecidos nas convenções. As três fórmulas acima descritas e os parâmetros que elas aplicam destinam-se apenas a fornecer uma base de comparação entre as situações nacionais e os requisitos das Convenções. Por conseguinte, qualquer Estado para o qual estas convenções estejam em vigor pode recorrer a qualquer uma destas fórmulas. De facto, muitos regimes nos Estados-membros combinam as diferentes fórmulas, complementando, por exemplo, as prestações relacionadas com os rendimentos financiadas pelas contribuições com uma prestação mínima de montante fixo financiada pelos impostos, que

pode ou não estar sujeita a uma avaliação dos recursos ou dos rendimentos.

As Convenções são omissas quanto à questão de saber se a taxa de substituição deve ser calculada em relação aos rendimentos brutos ou líquidos. Com efeito, há duas maneiras de calcular o rácio entre as prestações e os rendimentos anteriores: incluindo ou não o efeito da tributação. Quando o efeito da tributação não está incluído nem no numerador nem no denominador, o rácio de substituição resume os direitos brutos a prestações em relação aos rendimentos brutos. Este é o método mais frequentemente utilizado para calcular a taxa de substituição.

No entanto, como a tributação (incluindo as contribuições para a segurança social) pode ter um grande impacto no montante disponível de prestações e rendimentos, é mais exato, mas também mais complicado, calcular um rácio de substituição líquido, que representa o rácio entre as prestações líquidas após tributação e os rendimentos líquidos após tributação. Este cálculo resulta frequentemente numa taxa de substituição mais elevada, uma vez que os impostos e, eventualmente, também as contribuições para a segurança social que

²⁶ Artigo 67.º, alínea d), da Convenção (N.º 102).

incidem sobre as prestações da segurança social são normalmente menos importantes do que os impostos que incidem sobre os rendimentos.

Seja qual for o método de cálculo escolhido, a CEACR sempre insistiu num cálculo que representa quer o rácio entre as prestações brutas e o rendimento bruto de um beneficiário-tipo, quer o rácio entre as prestações líquidas e o rendimento líquido. Isto é necessário porque os impostos e as contribuições para a segurança social reduzem tanto o numerador como o denominador da equação.

3.4 Revisão periódica das prestações pecuniárias a alterações no nível geral dos rendimentos e dos preços

A Parte XI da Convenção (N.º 102) prevê igualmente uma revisão periódica das pensões em função das flutuações na situação económica. A importância de proteger os pensionistas contra o efeito da inflação torna-se evidente se considerarmos que uma taxa de inflação constante de 3 por cento ao ano, por exemplo, que ainda pode ser considerada moderada, resultará num aumento de preços de 100 por cento em cerca de 23 anos, reduzindo para metade o poder de compra das pensões. Assim, especialmente em períodos de inflação rápida, a erosão do poder de compra das prestações da segurança social pode ter consequências dramáticas e infelizes.

A Conferência Internacional do Trabalho já previa este problema quando adotou a Recomendação (N.º 67) sobre Segurança do Rendimento, 1944.²⁷ As Convenções posteriores N.º 102 de 1952, N.º 121 de 1964 e N.º 128 de 1967 confirmam o princípio enunciado em 1944, ou seja, que as taxas das prestações de longa duração devem ser revistas na sequência de alterações substanciais do nível geral dos rendimentos, sempre que estas resultem de alterações substanciais do custo de vida.²⁸

É por isso que um número crescente de regimes de proteção social inclui atualmente disposições legislativas para um ajuste mais ou menos automático

das suas prestações em função do nível geral dos preços ou dos salários. Na prática, existem três métodos principais de adaptação das pensões às variações da situação económica:

- a) o ajustamento sistemático, em que o princípio e os métodos de ajustamento estão previstos na legislação;
- b) ajustamento de acordo com os princípios gerais enunciados na lei, sem especificar qualquer método ou grau de ajuste; e
- c) ajustamento numa base *ad hoc*.

As Convenções²⁹ apenas estabelecem uma obrigação geral de revisão ou de ajustamento das prestações, sem, no entanto, estipularem os métodos para o cumprimento desta obrigação. Também não prescrevem a periodicidade das revisões, que devem ser efetuadas sempre que as alterações do nível geral dos rendimentos e/ou do custo de vida sejam "substanciais". Assim, a aplicação destas disposições não implica, de modo algum, a criação de um procedimento pré-estabelecido para um processo mais ou menos automático de ajustamento das pensões a intervalos determinados por referência a um determinado índice, mas basta que, na prática, sejam tomadas as medidas necessárias. No entanto, embora os Estados sejam livres de escolher o método de ajuste que considerem mais adequado ao seu contexto nacional, são obrigados a respeitar de boa-fé o objetivo destas disposições, que consiste em manter o valor real das prestações de reforma. Ao fazê-lo, devem igualmente considerar que "uma indexação automática das prestações constitui, sem dúvida, o método mais avançado de ajustamento das taxas das prestações à inflação e ao custo de vida".³⁰

No que diz respeito ao critério de ajuste, a Convenção apresenta duas medidas de indexação: (a) ajustamento das prestações ao nível geral dos rendimentos, medido, por exemplo, por referência ao salário médio num país; e (b) ajustamento das prestações à inflação geral, medida pelo preço de bens de consumo selecionados e refletida em algum tipo de índice de preços no consumidor. Em muitos países, os dois mecanismos básicos de

27 O parágrafo 11 dos princípios orientadores 22-24 do Anexo à Recomendação (N.º 67) prevê: "As prestações periódicas por incapacidade permanente e por morte devem ser ajustadas às alterações significativas do nível salarial da anterior atividade profissional do segurado".

28 Mais precisamente, o Artigo 29.º da Convenção (N.º 128) estabelece que essas prestações "serão revistas na sequência de alterações substanciais do nível geral dos rendimentos ou de alterações substanciais do custo de vida".

29 Artigos 65.º, par. 10 e 66.º, par. 8 da Convenção (N.º 102), Artigo 21.º da Convenção N.º 121 e Artigo 29 da Convenção (N.º 108).

30 Nos seus relatórios anteriores, o Governo de Barbados tinha indicado que as pensões eram revistas numa base *ad hoc*, mas que estava a considerar a introdução de um método de indexação anual como forma de aumentar os pagamentos periódicos. Isto foi finalmente feito no contexto de uma reforma das pensões realizada em 2008 e registada com satisfação pela Comissão de Peritos nas suas observações sobre as Convenções n.ºs 102 e 128 de 2008 e 2010.

Caixa 2. Dois critérios para a indexação das prestações a longo prazo

Tal como salientado pela Comissão de Peritos, existe um elemento de complementaridade entre os dois métodos de indexação: o primeiro permite a manutenção do poder de compra dos reformados em função dos preços, enquanto o segundo garante que os reformados possam participar, em pé de igualdade com os trabalhadores, em qualquer aumento do nível de vida geral em função dos rendimentos. O ajuste das pensões apenas ao custo de vida, embora salvaguardando o nível de vida dos reformados contra o deslizamento para a pobreza absoluta, não os impediria de viver uma situação de pobreza relativa, uma vez que as suas pensões ficariam progressivamente aquém do crescimento geral do rendimento médio da população ativa. Além disso, o facto de os ajustamentos não poderem ser feitos sem ter em conta a sustentabilidade financeira do regime de pensões e o desempenho macroeconómico de um país, aumenta a complexidade do quadro geral. Por conseguinte, a Comissão de Peritos considerou que "qualquer que seja o método de adaptação utilizado, o poder de compra das pensões deve ser mantido". Por outro lado, também salientou que o termo "custo de vida" deve ser interpretado de forma ampla e que "o ajustamento em conformidade com o índice de preços no consumidor não deve, em geral, ser considerado suficiente" (OIT 2011a, parágrafos 477-485).

ajuste à inflação e aos rendimentos gerais são utilizados de forma complementar, recorrendo, por exemplo, a "coeficientes" mistos que se relacionam tanto com as variações do nível dos rendimentos como com as variações dos preços (ver caixa 2).

As Convenções exigem uma revisão e adaptação regulares apenas das prestações pecuniárias a longo prazo, ou seja, de todos os pagamentos periódicos relativos às pensões por velhice, acidente de trabalho (exceto em caso de incapacidade para o trabalho), invalidez e morte do elemento sustento da família. De facto, os reformados são particularmente vulneráveis aos processos inflacionistas, na medida em que a sua pensão é a sua principal, se não a única, fonte de rendimento. No caso das prestações de curto prazo, em que o pedido médio não dura muito tempo e em que o nível das prestações reflete geralmente o nível dos salários recentes do requerente, não se colocam grandes dificuldades (a menos que a inflação seja catastroficamente rápida) devido à sua duração relativamente curta. Devem, em qualquer altura, respeitar os requisitos mínimos da Convenção.

Em contrapartida, as prestações a longo prazo por velhice, invalidez ou morte do elemento sustento da família devem ser protegidas contra a diminuição do seu valor real em consequência de um aumento do custo de vida. Neste caso, o requerente pode mesmo sofrer um duplo golpe se nada for feito para adaptar a pensão. De facto, isto diz respeito não só às pensões em pagamento, mas também ao cálculo do montante inicial. Frequentemente, o nível da própria pensão é calculado com base nos rendimentos anteriores

durante um período de referência mais longo ou mesmo durante toda a vida ativa de um requerente. Se esses rendimentos passados não forem igualmente reavaliados para lhes conferir um valor atual adequado, o montante da pensão pode ser indevidamente baixo em relação aos salários ou ao custo de vida no momento da sua concessão. Uma vez paga, se não forem efetuados ajustamentos periódicos, o valor da pensão continuará a desvalorizar-se cada vez mais em períodos de inflação

3.5 Requisitos específicos de cada ramo da Convenção N.º 102

3.5.1 Cuidados médicos (Parte II da Convenção (N.º 102))

Todos os riscos para os quais a segurança social convencional foi concebida podem, de alguma forma, ser associados aos cuidados médicos. Estão diretamente relacionadas em caso de acidente de trabalho, doença, maternidade e invalidez; e indiretamente relacionadas em caso de velhice e morte (prestações de sobrevivência), prestações familiares e subsídio de desemprego, uma vez que estas prestações se destinam a proporcionar um rendimento digno e, por conseguinte, a manter os beneficiários num estado de nutrição adequada e de boa saúde. Não é necessário sublinhar a relação entre a falta de saúde e a pobreza, sendo uma a principal causa da outra. Assim, não é surpreendente que os cuidados médicos sejam a primeira

das prestações de segurança social enumeradas na Convenção (N.º 102) e que o ODS 3 das Nações Unidas ("Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades") consagre, para além de uma série de objetivos específicos em matéria de saúde, o ideal da cobertura universal de saúde (objetivo 3.8) como um dos seus objetivos. Além disso, a Recomendação (N.º 202) da OIT considera que "o acesso a um conjunto de bens e serviços definidos a nível nacional, que constituem cuidados de saúde essenciais"³¹ é uma parte indispensável de qualquer piso de proteção social.

A Convenção (N.º 102) é mais modesta nos seus objetivos, uma vez que não exige a cobertura universal dos cuidados de saúde. Define objetivos basicamente adequados aos regimes de seguros, nomeadamente que os cuidados médicos devem ser prestados a, pelo menos, 50 por cento de todos os trabalhadores; ou 20 por cento de todos os residentes, quando o regime de cuidados de saúde abrange pessoas economicamente ativas; ou 50 por cento de todos os residentes. Aceita, como exceção temporária, limitar a assistência médica a 50 por cento de todos os trabalhadores em locais de trabalho industriais que empreguem 20 ou mais pessoas. Os cuidados médicos prestados aos trabalhadores segurados através do seguro social devem também ser alargados às suas mulheres e filhos.³²

A Convenção (N.º 102) estipula, em termos gerais, que os cuidados médicos devem ser prestados com o objetivo de manter, restabelecer ou melhorar a saúde das pessoas protegidas e a sua capacidade de trabalhar e de satisfazer as suas necessidades pessoais.³³ Especifica um conteúdo mínimo de cuidados médicos que deve incluir, pelo menos, cuidados de clínica geral, incluindo visitas ao domicílio; cuidados especializados em hospitais e instituições semelhantes para doentes internados e não internados, e os cuidados especiais que possam estar disponíveis fora dos hospitais; fornecimento de medicamentos essenciais; cuidados pré-natais, no parto e pós-natais prestados por médicos ou parteiras qualificadas; e hospitalização, se necessário.³⁴ A isto a Convenção (N.º 130) sobre

Cuidados Médicos e Prestações por Doença, 1969), acrescenta cuidados dentários e reabilitação médica, incluindo os aparelhos necessários.³⁵

Na prática, os cuidados médicos podem ser prestados de forma direta ou indireta. No sistema direto, as instituições de segurança social ou, num sistema nacional de saúde, a administração pública, exploram e controlam as instalações médicas necessárias. No âmbito de um sistema indireto, as instituições de segurança social celebram uma série de contratos para assegurar cuidados médicos às pessoas seguradas, geralmente com base numa taxa estabelecida para cada serviço prestado. Noutra variante do método da taxa por serviço, o doente paga a fatura médica e é depois reembolsado, no todo ou em parte, pelo organismo de segurança social. Qualquer que seja o método escolhido por um país, as Convenções e também a Recomendação (N.º 202) colocam uma ênfase especial na necessidade de limitar o montante da partilha de custos admitida – isto é, dos encargos individuais que um doente tem de pagar, direta ou indiretamente, no caso de reembolso apenas parcial da prestação de cuidados médicos ou medicamentos. Estes acordos de partilha de custos existem em muitos países. Foram introduzidos com o objetivo de aumentar a relação custo-eficácia de um regime, sensibilizando as pessoas para o valor das prestações médicas que recebem. Mas essa partilha de custos não deve impedir o tratamento necessário. Por conseguinte, as Convenções n.ºs 102 e 130, embora reconheçam esta prática, exigem que a partilha dos custos seja concebida de forma a evitar dificuldades e a não prejudicar a eficácia da proteção médica e social.³⁶ A Recomendação (N.º 202) sugere que "as pessoas que necessitam de cuidados de saúde não devem enfrentar dificuldades e um risco acrescido de pobreza devido às consequências financeiras do acesso aos cuidados de saúde".³⁷

Embora normalmente não seja exigido na prática, a Convenção (N.º 102) aceita a imposição de "um período de elegibilidade que possa ser considerado necessário para evitar abusos".³⁸ Nos casos em que tal exigência existe, é normalmente de curta duração.

31 Parágrafo 5, alínea a) da Recomendação (N.º 202).

32 Artigo 9.º da Convenção (N.º 102).

33 Artigo 10.º, par. 3 da Convenção (N.º 102).

34 Artigo 10.º, par. 1, da Convenção (N.º 102).

35 Artigo 13.º da Convenção (N.º 130).

36 Artigo 10.º, par. 2 da Convenção (N.º 102), Artigo 17.º da Convenção N.º 130.

37 Parágrafo 8, alínea a) da Recomendação (N.º 202).

38 Artigo 11.º da Convenção (N.º 102).



Famílias em fila no hospital de Kasungu, à espera de cuidados de saúde infantis (Maláui). © Marcel Crozet / OIT.

Muitos sistemas estabelecem um limite para a duração, ou para o custo total, do tratamento de um episódio médico. A Convenção (N.º 102) autoriza um limite de 26 semanas, mas prevê a sua continuação enquanto as prestações pecuniárias de doença estiverem a ser pagas ou no caso de doenças consideradas como necessitando de cuidados prolongados.³⁹ A Convenção (N.º 130) autoriza tais limitações apenas em situações em que o beneficiário deixa de pertencer às categorias de pessoas protegidas.⁴⁰

3.5.2 Prestações por doença (Parte III da Convenção (N.º 102))

No contexto da segurança social, a doença é uma condição temporária a que deve corresponder uma prestação temporária, disponível durante um período em que se pode esperar que a condição desapareça. Para uma doença que persista para além desse período, devem ser tomadas outras medidas.

As prestações por doença também fazem parte da segurança básica do rendimento defendida na Recomendação (N.º 202) para as pessoas em idade ativa.⁴¹ Além disso, a meta 3.8 dos ODS prevê a "cobertura universal de saúde, incluindo a proteção contra riscos financeiros".

As prestações por doença destinam-se a compensar a perda de rendimentos devida a uma abstenção de trabalho necessária por razões médicas. A Convenção N.º 102 define a eventualidade como "a incapacidade de trabalho resultante de doença e que implica a suspensão de rendimentos, tal como definido nas leis ou regulamentos nacionais".⁴²

O montante mínimo da prestação para um beneficiário tipo, ou seja, um homem com mulher e dois filhos, é fixado em 45 por cento (60 por cento ao abrigo da Convenção (N.º 130)) das remunerações de referência. Tratam-se de exigências bastante modestas. A maioria dos países fixa a taxa em 50 a 75 por cento da remuneração média atual, frequentemente com suplementos para dependentes. A maioria dos programas fixa um montante

³⁹ Artigo 12.º da Convenção (N.º 102).

⁴⁰ Artigo 16.º, par. 2 da Convenção (N.º 130).

⁴¹ Parágrafo 5 (c) da Recomendação (N.º 202).

⁴² Artigo 14.º da Convenção (N.º 102).

máximo ou fá-lo de forma implícita através de um limite máximo geral para as contribuições e prestações, o que é admitido desde que o montante máximo seja fixado de modo que a percentagem exigida seja atingida para um trabalhador manual tipo do sexo masculino.

Em regra geral, para ter direito às prestações pecuniárias por doença, a pessoa que adoece deve ter um emprego remunerado, estar apta para trabalhar e não receber regularmente da entidade patronal remunerações ou subsídios de doença. A maior parte dos regimes exige que os requerentes cumpram um período mínimo de contribuição ou que tenham algum historial de vínculo laboral antes do início da doença para poderem beneficiar da prestação. As Convenções da OIT aceitam a imposição de um período de elegibilidade deste tipo, sempre que tal seja considerado necessário para evitar abusos⁴³ – ou seja, para impedir que pessoas beneficiem injustamente de um sistema ao aderirem a ele num curto espaço de tempo. Um período de elegibilidade não superior a três meses (ou seis meses, no máximo) pode, em regra geral, ser considerado como satisfazendo este objetivo.

A duração mínima do pagamento é fixada em 26 semanas (pela Convenção (N.º 102)⁴⁴ ou 52 semanas (pela Convenção (N.º 130))⁴⁵ em todos os casos de doença. Este facto está em conformidade com a prática da maioria dos países. No entanto, nalguns casos, as prestações podem ser pagas por um período consideravelmente mais longo ou mesmo ilimitado. No entanto, na maioria dos países, quando as prestações pecuniárias por doença se esgotam, o beneficiário recebe uma prestação por invalidez se a incapacidade persistir.

As Convenções N.ºs 102 e 130 também admitem um período de espera de três dias.⁴⁶ Consequentemente, as prestações podem não ser pagas se uma doença ou lesão durar apenas alguns dias. Este período de espera reduz os custos administrativos e de prestações, excluindo muitos pedidos de doenças ou lesões de curta duração, durante as quais se perde relativamente pouco rendimento, e pode também ajudar a

reduzir o potencial de utilização inadequada do sistema pelos trabalhadores.

O mesmo efeito é obtido quando os empregadores são obrigados a pagar os salários ou as prestações durante um determinado número de dias antes do início dos pagamentos do seguro social. É, de facto, o que acontece em muitos países, porque se espera que o envolvimento ativo da entidade patronal na concessão de prestações por doença melhore o controlo dos frequentes pedidos de indemnização de curto prazo e reduza os encargos administrativos conexos das caixas de seguro de doença. Espera-se igualmente que o número de ausências por doença de curta duração diminua quando os empregadores tiverem um incentivo financeiro para tomar medidas adequadas para melhorar a qualidade da vida profissional e para controlar as ausências ao trabalho. Dado que as prestações pecuniárias por doença só devem ser pagas em caso de suspensão da remuneração, um tal pagamento inicial de "subsídio de doença" tem por efeito adiar o início das prestações pecuniárias por doença a pagar por um regime de seguro.

3.5.3 Subsídio de desemprego (Parte IV da Convenção (Nº 102))

De acordo com a Convenção N.º 102, os subsídios de desemprego constituem uma compensação pela perda de rendimentos "devido à incapacidade de obter um emprego adequado no caso de uma pessoa protegida que esteja apta e disponível para trabalhar".⁴⁷ A estas qualificações, a Convenção (N.º 168) sobre a Promoção e Proteção do Emprego (Desemprego), 1988 acrescenta a condição de que a pessoa esteja "efetivamente à procura de emprego".⁴⁸

Normalmente, os regimes de desemprego só concedem prestações aos trabalhadores que ficaram desempregados devido a circunstâncias alheias à sua vontade e que, consequentemente, perderam os seus rendimentos. Por outras palavras, o desemprego deve ser "involuntário". Quase todos os regimes impõem uma inibição de direitos durante um período adequado quando uma pessoa aban-

43 O Artigo 17.º da Convenção N.º 102, enquanto o Artigo 25.º da Convenção n.º 130 especifica que "as condições que regem o período de elegibilidade devem ser de modo a não privar do direito de beneficiar as pessoas que pertencem normalmente às categorias de pessoas protegidas".

44 Artigo 18.º, par. 1, da Convenção (N.º 102).

45 Artigo 26.º, par. 1, da Convenção (N.º 130).

46 Artigo 18.º, par. 1 da Convenção (N.º 102), Artigo 26.º, par. 3 da Convenção (N.º 130).

47 Artigo 20.º da Convenção (N.º 102).

48 Artigo 10.º, par. 1, da Convenção (N.º 168).

dona voluntariamente o emprego sem uma boa ou justa causa. Muitos também desqualificam os trabalhadores que foram despedidos pela entidade patronal com base em falta intencional. Os seguintes comportamentos podem ser considerados como tal para efeitos de desqualificação: roubo, desonestidade, ausência frequente e injustificada ao trabalho, excessiva falta de pontualidade e negligência repetida.

Assim, estar desempregado não é o mesmo que estar apenas economicamente inativo. O desemprego exige que uma pessoa esteja apta para o trabalho, disponível para trabalhar e procure efetivamente trabalho. Normalmente, os regimes de subsídio de desemprego exigem, além disso, que o requerente esteja inscrito como candidato a emprego num centro de emprego, ou seja, que o requerente, em suma, ainda se considere parte da mão-de-obra ativa.

Estar "apto para o trabalho" significa que um trabalhador não está incapacitado ou impossibilitado de aceitar uma oferta de emprego. Para os trabalhadores que não trabalham por motivo de doença, maternidade, invalidez ou velhice, as prestações estão normalmente disponíveis noutros ramos da segurança social.

Estar "disponível para trabalhar" significa que o requerente não só precisa de um emprego, como também deve estar livre para o aceitar e não deve, por exemplo, estar atualmente ocupado como trabalhador independente, estar incontactável ou ter apenas algumas horas por dia disponíveis para trabalhar. Assim, um requerente pode ser considerado "não disponível" quando circunstâncias pessoais impedem a aceitação de um emprego oferecido pelo centro de emprego.

A "disponibilidade para trabalhar" é testada através da oferta de um emprego adequado. Se tal não for possível devido à escassez de oportunidades de emprego, pode considerar-se que a apresentação regular num centro de emprego é suficiente para o requerente provar a sua disponibilidade para trabalhar. Por vezes, a lei exige-o em qualquer caso.

A condição de que o requerente deve "procurar trabalho" vai um pouco mais longe do que a mera "vontade de trabalhar". Na prática, isto significa que o requerente não pode limitar-se a ficar sentado à espera que surja um novo emprego, mas tem de ser pró-ativo na procura e candidatura a ofertas de emprego para além de se apresentar regularmente nos serviços de emprego.

Os desempregados só são obrigados a aceitar empregos "adequados". Os elementos a ter em conta para decidir sobre a "aptidão" são enumerados na Convenção (N.º 168),⁴⁹ incluem a idade do desempregado, a sua antiguidade na profissão anterior, a experiência adquirida, a duração do período de desemprego, a situação do mercado de trabalho, o impacto do emprego em questão na sua situação pessoal e familiar e o facto de o emprego estar vago em consequência direta da interrupção do trabalho devido a um conflito laboral em curso. A situação raramente é clara. Um emprego adequado para um jovem trabalhador pode ser recusado por um trabalhador mais velho, e vice-versa.

A Comissão de Peritos observou que, na sequência do aumento do desemprego no final do século passado, alguns Estados-membros estabeleceram critérios mais rigorosos, substituindo a noção de emprego conveniente pela noção mais restritiva de supressão das prestações já por recusa de emprego proposto "sem motivo razoável". Isto levou a Comissão de Peritos a intervir, observando aos governos em causa que "o conceito de emprego adequado" cumpre o objetivo de oferecer aos desempregados uma proteção, durante o período inicial de desemprego, contra a obrigação de aceitar qualquer emprego, mesmo que este não seja adequado.⁵⁰ O trabalho obrigatório que é exigido a uma pessoa sob a ameaça de qualquer sanção (que pode também assumir a forma de uma perda de direitos) pode mesmo ser considerado como uma forma de trabalho forçado proibido, na aceção da Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930.⁵¹

49 Artigo 21.º, par. 2 da Convenção (N.º 168); podem também ser encontradas algumas indicações no par. 14 da Recomendação (N.º 176).

50 Nas suas observações sobre a aplicação da Convenção (N.º 168) pela Noruega, o CEACR salientou que a possibilidade, ao abrigo das secções 4-5 e 4-20 da Lei Nacional da Segurança Social de 28 de fevereiro de 1997, de obrigar os desempregados a aceitar empregos que ofereçam um rendimento inferior ao subsídio de desemprego a que teriam direito, ou a aceitar um trabalho independente, que os privaria de uma cobertura adicional de segurança social contra o desemprego, se utilizada abusivamente pelo serviço de emprego, poderia minar completamente a natureza e o objetivo do subsídio de desemprego, tal como previsto na Convenção. No entanto, nas suas observações de 2007, o CEACR registou finalmente com satisfação que as disposições legais que obrigavam os desempregados a aceitar empregos que ofereciam um rendimento inferior ao subsídio de desemprego ou a gerar rendimentos através do trabalho independente foram revogadas por decisão do Storting de 16 de dezembro de 2005. As alterações correspondentes à Lei Nacional da Segurança Social entraram em vigor a 1 de janeiro de 2006.

51 A definição de "trabalho forçado ou obrigatório" abrange o trabalho ou serviço que é exigido "sob a ameaça de qualquer sanção". Durante a análise do projeto de instrumento pela Conferência Internacional do Trabalho, ficou claro que a sanção em questão não tem de assumir a forma de sanções penais, mas pode também assumir a forma de perda de direitos ou privilégios.

Um regime de subsídio de desemprego destina-se essencialmente a proteger as pessoas que exercem uma atividade profissional remunerada, uma vez que são elas que estão expostas ao risco de desemprego involuntário. Tradicionalmente, e ainda na maioria dos países, os trabalhadores independentes não são abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. Por conseguinte, a Convenção (N.º 102)⁵² não contém qualquer disposição de cobertura relativa à população economicamente ativa. Exige apenas a proteção de categorias específicas de trabalhadores que constituam, pelo menos, 50 por cento do total de trabalhadores, ou de todos os residentes com recursos insuficientes. Isto está de acordo com a prática de muitos países que combinam a proteção no desemprego através de um regime contributivo de seguro de emprego com uma assistência no desemprego financiada pelos impostos, que proporciona algum tipo de prestações sujeitas a condições de recursos para aqueles que não reúnem as condições necessárias ou que já não têm direito a prestações normais relacionadas com o seguro. Os beneficiários do subsídio de desemprego são normalmente obrigados a inscrever-se e a apresentar-se no serviço de emprego. A Convenção (N.º 168) tem explicitamente em conta ambos os métodos de proteção e contém requisitos específicos pormenorizados para cada um deles.⁵³

Os regimes de subsídio de desemprego foram inicialmente concebidos para proteger os trabalhadores que já faziam parte da população ativa, mas não as pessoas que nunca tinham estado empregadas. No entanto, alguns países criaram disposições especiais, nomeadamente para as pessoas que acabaram de sair da escola ou da universidade e não conseguem encontrar trabalho. Alguns regimes foram igualmente alargados para abranger os trabalhadores por conta própria que perdem a sua subsistência em caso de depressão económica. A Convenção (N.º 168) incita explicitamente os Estados-membros a adotarem disposições especiais para categorias específicas de novos candidatos a emprego que nunca estiveram, ou deixaram de estar, abrangidos por regimes de proteção dos desempregados, mas que, no entanto, se inscreveram como candidatos a emprego.⁵⁴

A promoção do emprego pleno, produtivo e de livre escolha e a promoção da proteção no desemprego estão interrelacionadas. Tal como sublinhado no Pacto Global para o Emprego, adotado em 2009 pela Conferência Internacional do Trabalho na sequência de uma crise financeira e económica mundial, a promoção do emprego (nomeadamente através de programas ativos do mercado de trabalho e da criação de empresas) e a proteção social em caso de desemprego são duas faces da mesma moeda. É por esta razão que o seguro de desemprego e os serviços de colocação mantêm habitualmente uma estreita relação administrativa que garante que as prestações são pagas apenas aos trabalhadores que estão registados para emprego. Ao mesmo tempo, esta ligação aumenta a eficácia dos serviços de colocação, incentivando, através do pagamento das prestações aos desempregados, da inscrição e da apresentação de relatórios periódicos. Muitos países chegaram mesmo a fundir a administração do seguro de emprego e dos serviços de emprego.

A estreita ligação entre a promoção do emprego e a proteção do desemprego é também sublinhada na Convenção (N.º 168). Os Estados-membros são convidados a garantir que o seu sistema de proteção contra o desemprego e, em especial, o método de concessão de subsídios de desemprego, contribuam para a promoção do emprego produtivo e livremente escolhido. Os meios de promoção do emprego produtivo devem incluir, nomeadamente, serviços de emprego, formação e orientação profissional. Os programas especiais para promover oportunidades de emprego adicionais e a assistência ao emprego devem centrar-se em categorias identificadas de pessoas desfavorecidas que têm ou podem ter dificuldades em encontrar um emprego duradouro, como as mulheres, os jovens trabalhadores, as pessoas com deficiência, os trabalhadores mais velhos, os desempregados de longa duração, os trabalhadores migrantes que residem legalmente num país e os trabalhadores afetados por mudanças estruturais.⁵⁵

Esta abordagem também contribui para a realização do ODS 8, que apela à promoção do crescimento económico sustentado, inclusivo e sustentável, do emprego pleno e produtivo e do trabalho digno para todos. Estabelece como meta 8.5 a realização, até 2030, do objetivo de emprego

52 Artigo 11.º da Convenção (N.º 102).

53 Artigo 12.º da Convenção (N.º 168).

54 Artigo 26.º da Convenção (N.º 168).

55 Artigos 7.º e 8.º, par. 1 da Convenção (N.º 168).



Serviço de Emprego de Durrës, Albânia. © Marcel Crozet.

pleno e produtivo e de trabalho digno para todas as mulheres e homens, incluindo os jovens e as pessoas com deficiência, e de salário igual para trabalho de igual valor. O objetivo 8.b centra-se em particular no desemprego jovem e apela ao desenvolvimento e à aplicação, até 2020, de uma estratégia global para o emprego dos jovens e do *Pacto Global para o Emprego* da OIT.

A Recomendação (N.º 202) da OIT, que inclui o desemprego como uma das condições que justificam a garantia de segurança de um rendimento básico, mas também apela ao desenvolvimento de uma estratégia de extensão da segurança social que deve apoiar o crescimento do emprego formal e a redução da informalidade, faz eco desta recomendação.⁵⁶ De facto, como também sublinhado na Recomendação (N.º 204) sobre a Transição da Economia Formal para a Economia Informal, 2015, a extensão da cobertura da segurança social pode ser utilizada como um meio para formalizar o emprego informal.⁵⁷

Os regimes contributivos de seguros de desemprego exigem geralmente o cumprimento de um período de elegibilidade, duração do emprego

ou número de contribuições pagas. Os regimes de assistência ao desemprego podem exigir uma duração específica de residência no país em causa. O objetivo deste período de qualificação é garantir que o requerente se insere corretamente no âmbito de aplicação do regime e que não "abusa" do mesmo. As Convenções n.ºs 102 e 168 exigem que esse período não exceda a duração considerada necessária para evitar abusos.⁵⁸ É claro que este termo genérico dá aos Estados-membros alguma margem de manobra para determinar o que, na sua opinião, constitui um abuso nesta situação, mas a Comissão de Peritos interveio, no entanto, quando considerou excessiva a duração de um período estabelecido (ver caixa 3). Para adquirir o direito a subsídios de desemprego baseados no seguro, muitos regimes nacionais exigem um período de contribuições entre seis e 12 meses, mas, além disso, geralmente também prescrevem um "período de referência" durante o qual a condição de elegibilidade deve ter sido satisfeita, por exemplo, um período de elegibilidade de seis meses de cobertura no ano anterior à cessação do emprego ou 12 meses de emprego coberto nos últimos dois anos.

⁵⁶ Parágrafo 15 da Recomendação (N.º 202).

⁵⁷ Parágrafo 11, alínea n) da Recomendação (N.º 204).

⁵⁸ Artigo 23.º da Convenção N.º 102, Artigo 17.º da Convenção N.º 168.

Caixa 3. Período de elegibilidade: O caso de Portugal

Através do artigo 12.º do Decreto Lei n.º 79-A/89, Portugal criou, em 1989, um regime de subsídio de desemprego com um período de elegibilidade comparativamente longo de 540 dias de trabalho por conta de outrem para ter direito ao subsídio de desemprego. Quando a Comissão de Peritos solicitou explicações referindo o Artigo 23.º da Convenção (N.º 102), que estipula que o período de elegibilidade não deve exceder a duração considerada necessária para evitar abusos, o Governo afirmou no seu relatório que a determinação do período de elegibilidade em Portugal estava relacionada com vários fatores, incluindo a necessidade de estabelecer um período mínimo de emprego e de adaptar o regime de proteção no desemprego ao contexto de um mercado de trabalho caracterizado por uma certa rigidez, sendo predominantes os contratos sem limite de tempo e os contratos a termo (situação em que a conclusão deste período de elegibilidade levantaria problemas ainda mais graves), tendo um carácter excecional. Segundo o Governo, uma vez que a situação dos contratos de trabalho em Portugal era fundamentalmente estável, o período de elegibilidade em causa não era muito difícil de completar. Além disso, o Governo considerou que a duração relativamente longa dos períodos de proteção, que se destinavam nomeadamente a proteger os trabalhadores mais idosos, devia ser contrabalançada em termos de pagamento de contribuições.

No entanto, o Governo confirmou também que foram adotadas medidas no que se refere à indústria têxtil e do vestuário, nos termos da Decisão n.º 6/97 do Conselho de Ministros, de 15 de janeiro de 1997, reduzindo, nomeadamente, o período de elegibilidade dos subsídios de desemprego de 540 dias de trabalho por conta de outrem nos últimos 24 meses para 270 dias de trabalho por conta de outrem nos últimos 12 meses anteriores à data do desemprego. A Comissão salientou que, para além dos sectores dos têxteis e do vestuário, foram aplicadas medidas semelhantes no caso dos estaleiros navais, bem como no contexto da reestruturação do sector do vidro em 1994. No entanto, o Governo sublinhou também que se tratavam de medidas temporárias e excecionais.

A Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-IN) comentou o relatório do Governo, esclarecendo que, do ponto de vista do disposto no Artigo 23.º da Convenção, considerava excessivo o período de elegibilidade de 540 dias, uma vez que tinha por efeito excluir da proteção um número considerável de trabalhadores que, devido à atual precariedade e instabilidade que caracterizam o mercado de trabalho, não conseguiram cumprir esse prazo. Segundo a CGTP-IN, esta situação viola o princípio da universalidade da proteção consagrado na Convenção. Quanto ao subsídio social de desemprego, que se destinava a substituir ou complementar o subsídio de desemprego, a CGTP-IN sublinhou que o número de pessoas abrangidas era menor porque estava sujeito a uma condição de recursos.

Nas suas observações de 1999, a Comissão de Peritos recordou que o Artigo 23.º da Convenção (N.º 102) apenas autoriza o período de elegibilidade considerado necessário para evitar abusos. Observou ainda que, se o cumprimento de um período de elegibilidade pode ser relativamente fácil nas condições de um sistema de relações de trabalho fundamentalmente estável, como descrito pelo Governo, o mesmo não acontece no atual mercado de trabalho que, segundo a CGTP-IN, que se caracteriza por uma crescente precariedade e instabilidade no emprego. Mesmo os trabalhadores com contratos sem limite de tempo são cada vez mais afetados pelas reestruturações económicas, pelo que, em certos setores, podem ser necessárias medidas de redução do período de qualificação, a fim de proteger aqueles que ficam desempregados sem terem completado todo o período de elegibilidade previsto na legislação. No que se refere aos trabalhadores com contratos de trabalho a termo, cujo número parece ser muito significativo de acordo com as informações fornecidas pela CGTP-IN no âmbito da aplicação da Convenção sobre a Cessação do Contrato de Trabalho, 1982 (N.º 158), o cumprimento do atual período de elegibilidade de 540 dias de trabalho por conta de outrem nos dois anos anteriores tornou-se particularmente difícil. Por último, a Comissão sublinhou que o subsídio social de desemprego, cujo período de elegibilidade parece estar em conformidade com o disposto no Artigo 23.º, não pode ser considerado como um modo de proteção que dá cumprimento à Parte IV da Convenção, uma vez que o subsídio social não respeita os critérios enunciados

Caixa 3. (cont.)

no Artigo 21.º alínea b) no que diz respeito ao seu âmbito (todos os residentes cujos recursos durante a eventualidade não excedam os limites prescritos).

Na sequência da entrada em vigor da Lei-Quadro n.º 32/2002, de 23 de dezembro, que estabelece uma nova estrutura para o sistema de segurança social, o Governo português procedeu a extensas reformas em vários ramos da segurança social, incluindo, em particular, os cuidados médicos, o subsídio de desemprego e a prestação de velhice. Nas suas observações relativas às Convenções ratificadas em 2007, a Comissão de Peritos registou com satisfação que, através do Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de abril, foram estabelecidas em Portugal medidas especiais de proteção temporária dos trabalhadores em situação de desemprego, no âmbito do novo Programa para o Emprego e a Inovação Social (EaSI), que incluía também a redução do período de elegibilidade para 270 dias de trabalho com o correspondente registo de remunerações no período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego.

Caixa 4. Período de espera: O caso de França

A França introduziu em 1959 um regime de subsídio de desemprego (UNEDIC) baseado numa convenção coletiva entre os parceiros sociais, ou seja, a associação patronal CNPF e os sindicatos FO, CFTC e CGC. Em 1992, as condições de elegibilidade foram reforçadas e foi introduzido um período de espera de oito dias antes do início do pagamento dos subsídios de desemprego. Quando a Comissão de Peritos dirigiu um pedido direto ao Governo, referindo-se ao Artigo 24.º, par. 3 da Convenção (N.º 102), que admite esse período de espera apenas por sete dias, também sublinhou que, apesar de o seguro de emprego em França não se basear na lei, mas numa convenção coletiva celebrada por parceiros sociais, o Estado ainda tem de assumir a responsabilidade geral pela devida concessão de prestações, em conformidade com o Artigo 71.º, par. 3. Foi finalmente nas suas observações de 2003 que a Comissão pôde registar com satisfação que o Artigo 31.º da convenção coletiva foi alterada por uma nova de 1 de janeiro de 2001, que reduziu o período de espera para o pagamento do subsídio aos primeiros sete dias de desemprego, a fim de dar cumprimento às exigências da Convenção.

As taxas de subsídio de desemprego mais frequentemente observadas situam-se entre 40 e 75 por cento da remuneração média anterior do requerente durante um período recente, com um máximo e um mínimo. Os regimes de assistência ao desemprego preveem geralmente prestações sujeitas a condição de recursos a uma taxa fixa. A maior parte dos regimes acrescenta um suplemento para o cônjuge e filhos a cargo, que corresponde a um montante fixo ou a uma percentagem adicional das remunerações médias. Em muitos países que cobrem o desemprego, a taxa do subsídio é a mesma que a da doença. A Convenção (N.º 102) equipara o subsídio de desemprego ao subsídio de doença – pelo menos 45 por cento dos rendimentos anteriores do requerente para um homem com mulher e dois filhos.⁵⁹ A Convenção (N.º 168) fixa a taxa mínima de substituição em 50 por cento.⁶⁰

Normalmente, o pagamento dos subsídios de desemprego baseados no seguro é limitado no tempo e, quando esse limite é estabelecido, pode ser fixado de duas maneiras. A primeira é a existência de uma duração comum da prestação para todos os requerentes que reúnam as condições necessárias, independentemente do seu passado profissional ou contributivo; a segunda é a duração da prestação variar de pessoa para pessoa, em função do número de contribuições pagas ou da duração do passado profissional. Existem igualmente regimes que preveem exceções ao limite prescrito, em função da idade ou das responsabilidades familiares do requerente. A Convenção (N.º 102) prevê que um benefício baseado em seguro seja pago a uma pessoa qualificada durante pelo menos 13 semanas no decurso de um ano, ou assistência no desemprego durante pelo me-

⁵⁹ Apêndice da Parte XI da Convenção (N.º 102).

⁶⁰ Artigo 15.º da Convenção (N.º 168).

nos 26 semanas.⁶¹ A Convenção (N.º 168) alarga o período de pagamento das prestações baseadas no seguro para 26 semanas em cada período de desemprego, ou para 39 semanas em qualquer período de 24 meses.⁶²

Quase todos os regimes de subsídio de desemprego preveem um período de espera de vários dias entre o último dia de trabalho e o primeiro dia de pagamento do subsídio. Isto é feito para aliviar os encargos administrativos e financeiros de lidar com um número muito grande de ações de pequeno montante. A Convenção (N.º 102) prevê um período de espera que pode ir até sete dias (ver caixa 4).⁶³ Os dias de espera podem ser suprimidos se um período de desemprego começar muito pouco tempo depois de um período anterior ter terminado. No caso dos trabalhadores sazonais, a duração da prestação e o período de espera podem ser adaptados às suas condições especiais de emprego.

3.5.4 Prestação de velhice (Parte V da Convenção (N.º 102))

O principal objetivo de qualquer sistema de proteção na velhice é garantir às pessoas protegidas que atingiram uma certa idade, meios razoáveis de subsistência para o resto da sua vida e, assim, permitir-lhes reformar-se do emprego ativo ou do trabalho independente. A Convenção (N.º 102) e a Convenção (N.º 128) sobre as *Pensões de Invalidez, Velhice e Sobrevivência*, 1967 definem a eventualidade simplesmente como "a sobrevivência para além de uma idade prescrita pela legislação nacional ou em virtude dela, que, em princípio, não deve ser superior a 65 anos".⁶⁴ Evidentemente, a redação desta disposição não impede que os Estados fixem uma idade de reforma inferior.

A fixação da idade em que um trabalhador passa a ter direito às prestações de velhice implica uma série de considerações. Uma delas é que, quando um trabalhador atinge uma certa idade, a sua contribuição para a vida ativa confere-lhe o direito ao descanso. Outra abordagem baseia-se numa pre-

sunção de invalidez: a partir de uma certa idade, considera-se que as capacidades físicas e mentais de um trabalhador estão de tal forma reduzidas que seria injusto obrigá-lo a continuar a sua atividade profissional.

Outros fatores que influenciam a fixação da idade de reforma pela legislação são critérios demográficos, económicos e sociais, como o nível médio de envelhecimento das pessoas protegidas, a estrutura etária da população e o custo do financiamento das pensões. O aumento contínuo da longevidade em todas as regiões do mundo é impulsionado, em particular, por um declínio da mortalidade nos últimos anos de vida. Naturalmente, isto afeta invariavelmente o equilíbrio financeiro de qualquer regime de pensões, porque implica uma duração mais longa do pagamento das pensões. Assegurar um nível adequado de rendimento para todas as pessoas na velhice, sem sobrecarregar as capacidades das gerações mais jovens, constitui um importante desafio de política social para as sociedades que se confrontam com o processo de envelhecimento.⁶⁵

Quando as Convenções N.º 102 e 128 foram adotadas, o aumento da esperança de vida ainda não desempenhava um papel tão importante. No entanto, ambas as convenções já contêm uma cláusula de flexibilidade que permite fixar uma idade superior a 65 anos, em determinadas condições e por razões especiais (ou seja, "tendo em conta a capacidade de trabalho das pessoas idosas no país em causa", de acordo com a Convenção (N.º 102)⁶⁶ e "tendo em conta critérios demográficos, económicos e sociais, que devem ser demonstrados estatisticamente", de acordo com a Convenção (N.º 128).⁶⁷ No entanto, esta Convenção contém uma "ressalva" ao prever que, se a idade prescrita for igual ou superior a 65 anos, esta será reduzida, nas condições previstas, no caso de pessoas que tenham exercido profissões consideradas pela legislação nacional, para efeitos de prestações de velhice, como árduas e insalubres.

A Recomendação (N.º 131) que acompanha a Convenção (N.º 128) especifica uma série de outras

61 Artigo 24.º da Convenção (N.º 102).

62 Artigo 19.º da Convenção (N.º 168).

63 Artigo 24.º, par. 3 da Convenção (N.º 102), bem como o Artigo 18.º da Convenção (N.º 168).

64 Artigo 26.º da Convenção (N.º 102), Artigo 15.º da Convenção (N.º 128).

65 De acordo com os dados das NU, *World Population Prospects: Segundo a Revisão de 2017*, a população com 60 ou mais anos está a crescer globalmente a uma taxa de cerca de 3% ao ano. Consequentemente, prevê-se que o número de pessoas pertencentes a esta faixa etária mais do que duplique até 2050 e mais do que triplique até 2100, passando de 962 milhões a nível mundial em 2017 para 2,1 mil milhões em 2050 e 3,1 mil milhões em 2100.

66 Artigo 26.º da Convenção (N.º 102).

67 Artigo 15.º da Convenção (N.º 128).



Trabalhos de colheita. A SEKEM produz e fabrica os seus próprios produtos, incluindo ervas, produtos farmacêuticos e têxteis. A empresa tem as suas próprias explorações agrícolas que cultivam os frutos e as ervas necessários para o fabrico dos seus produtos. Egito. © Marcel Crozet / OIT.

circunstâncias que justificam a concessão de uma pensão antecipada, estipulando:

A fim de proteger as pessoas que tenham ultrapassado uma idade pré-determinada, mas que ainda não tenham atingido a idade da reforma, os membros deverão conceder prestações, nas condições previstas, para:

- a) pessoas cuja inaptidão para o trabalho seja comprovada ou presumida;
- b) pessoas que tenham estado em situação de desemprego involuntário durante um período determinado; ou
- c) quaisquer outras categorias prescritas de pessoas para as quais essa medida se justifique por razões sociais.⁶⁸

Um número crescente de países introduziu uma maior flexibilidade, permitindo que as pessoas seguradas (desde que seja cumprido um determinado período mínimo de elegibilidade) requeiram uma pensão antes da idade normal de reforma (reforma antecipada) ou mais tarde do que a idade normal de reforma (reforma diferida), na condição de o montante da pensão ser reduzido ou aumentado por um coeficiente que compense

a maior ou menor esperança média de vida das pessoas que requerem a sua pensão numa idade de reforma inferior ou superior à normal. Alguns países introduziram também disposições destinadas a facilitar a transição da atividade a tempo completo para a reforma, prevendo uma espécie de reforma progressiva enquanto se recebe uma pensão parcial. Estes regimes oferecem aos trabalhadores a possibilidade de reduzir gradualmente a sua carga de trabalho nos últimos anos da sua vida ativa, de modo a conseguir uma transição suave para a reforma e evitar uma queda súbita do seu rendimento.

A cobertura dos regimes de pensões registou uma tendência para aumentar, em especial durante a segunda metade do século XIX. Na grande maioria dos países industrializados, foi prevista a cobertura de todos os residentes ou uma extensão gradual da proteção a todas as pessoas economicamente ativas, tal como preconizado na Recomendação (N.º 131).⁶⁹ Este progresso não deve, no entanto, omitir o facto de que em muitos países algumas categorias profissionais ainda não estão protegidas. Além disso, nos países em desenvolvimento,

⁶⁸ Parágrafo 6 da Recomendação (N.º 131).

⁶⁹ Parágrafo 2 da Recomendação (N.º 131).

a extensão da segurança social aos sectores rural e informal depara-se com enormes dificuldades administrativas no que se refere ao registo dos beneficiários e à cobrança das contribuições. Num número substancial de países em desenvolvimento, os funcionários públicos são, de facto, os únicos trabalhadores efetivamente cobertos por um regime de pensões adequado.

Neste contexto, tanto a Recomendação (N.º 202) da OIT como a meta 1.3 dos ODS apelam a uma nova abordagem através da criação de pisos de proteção social para todos, com vista a garantir uma proteção na velhice destinada a prevenir ou para o combate à pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social.

A legislação da maioria dos países com uma fórmula de pensão relacionada com os rendimentos prevê uma taxa anual de acumulação da pensão por cada ano de seguro, normalmente entre 1 e 1,5 por cento. De acordo com esta fórmula, para atingir a taxa mínima fixada na Convenção (N.º 102) (40 por cento após 30 anos de seguro) é necessária uma taxa de aumento anual de, pelo menos, 1,33 por cento. Para um país que aplique a norma mais elevada da Convenção (N.º 128) (45 por cento após 30 anos de seguro), é necessária uma taxa de aumento anual de, pelo menos, 1,5 por cento.

O montante do salário ou dos rendimentos tidos em conta no cálculo da pensão é um dos elementos essenciais que determinam a taxa de prestação. Tal depende, por um lado, das componentes salariais tomadas em consideração (normalmente tanto para efeitos de contribuição como de prestações) e, por outro, dos períodos tomados em consideração. No que diz respeito ao período de referência tomado em consideração, alguns regimes de pensão baseiam o seu cálculo na totalidade ou na quase totalidade dos rendimentos auferidos durante todo o período de seguro ("remunerações médias da carreira"), enquanto noutros o período de referência é muito mais curto, consistindo apenas nos últimos anos de emprego (geralmente os últimos três a dez anos). Quando o período de referência é longo ou longínquo, existe o risco de os primeiros rendimentos nominais registados já não corresponderem à gama de rendimentos obtidos no momento em que a pensão é pedida.

É por esta razão que a Convenção exige que todos os elementos da equação, salários e prestações, sejam calculados no mesmo momento.⁷⁰ Isto significa que os rendimentos anteriores devem ser ajustados de acordo com o aumento geral dos salários, de modo a obter resultados atualizados.

Embora o cálculo do montante mínimo de pensão exigido para um beneficiário normal se baseie em 30 anos de contribuição ou de emprego, ou em 20 anos de residência, as convenções também preveem que seja assegurada uma prestação reduzida após um máximo de 15 anos de contribuição ou de emprego. Um período mais longo de elegibilidade do direito a uma pensão de velhice deixaria de estar em conformidade com as Convenções N.º 102 ou 128.⁷¹

No entanto, há alguns países em que a legislação exige o pagamento de um número médio anual de contribuições enquanto o segurado se encontrar em idade ativa. Trata-se, nomeadamente, de países com regimes de pensões que abrangem toda a população.⁷² Para estes países, as convenções preveem uma alternativa, na condição de o regime abranger, em princípio, todas as pessoas economicamente ativas. Nestes regimes, deve ser paga uma pensão reduzida à pessoa protegida que tenha cumprido metade do período de elegibilidade do direito à pensão normal.

Num número significativo de países, vários períodos que não os períodos de emprego ou de contribuição são creditados como períodos equiparados para efeitos de direito à pensão e/ou de cálculo da prestação. Tal como preconizado pela Recomendação (N.º 131),⁷³ estes períodos não contributivos podem incluir os períodos durante os quais o segurado recebeu prestações de segurança social ou outras compensações, como a prestação por doença, a prestação de maternidade, a prestação em caso de acidente de trabalho ou o subsídio de desemprego. Por vezes, os períodos de licença por doença ou de desemprego são mesmo tidos em conta (sob certas condições), independentemente de terem sido efetivamente pagas outras prestações de segurança social. O mesmo se pode aplicar aos períodos de serviço militar ou aos períodos de estudo ou de formação ou a outros períodos durante os quais o segurado exerceu um cargo oficial ou político em reconhecimento dos

70 Artigo 65.º, par. 4 e 66.º, par. 2 da Convenção (N.º 102).

71 Artigo 29.º, par. 2 da Convenção (N.º 102), Artigo 18.º, par. 2 da Convenção (N.º 128).

72 Um bom exemplo deste tipo de país é a Suíça, que exige, em princípio, o pagamento de contribuições anuais a todos os residentes. Na Suíça, a pensão por velhice é paga desde que as contribuições tenham sido pagas sem interrupção desde os 21 anos de idade.

73 Parágrafos 20 e 21 da Recomendação (N.º 131).



Remontagem técnica de andaime, França. © Legoupi S. / OIT.

serviços prestados ao Estado pelo interessado. Um número crescente de países também incluem os períodos dedicados à educação dos filhos e/ou à assistência a uma pessoa com deficiência ou que necessite de cuidados.

O principal objetivo de qualquer sistema de proteção na velhice é garantir às pessoas protegidas que tenham atingido uma certa idade tenham meios razoáveis de subsistência para o resto da sua vida. Este objetivo só pode ser alcançado através de pagamentos periódicos efetuados "ao longo de todo o período de eventualidade". As caixas de previdência, ainda existentes em alguns países em desenvolvimento, que apenas pagam um montante fixo com base no capital acumulado em contas individuais, não cumprem os requisitos estabelecidos nas Convenções.⁷⁴

3.5.5 Prestação por acidentes de trabalho (Parte VI da Convenção N.º 102)

Os programas de acidentes de trabalho são a forma mais antiga e mais generalizada de segurança social. Asseguram uma indemnização por lesões

relacionadas com o trabalho em caso de acidente de trabalho e por doenças profissionais. Estes programas fornecem geralmente prestações a curto e a longo prazo, em função da duração da incapacidade. As prestações por acidente de trabalho e doenças profissionais incluem quase sempre prestações pecuniárias e serviços médicos.

A indemnização dos trabalhadores baseada na responsabilidade da entidade patronal continua a ser comum nos países em desenvolvimento, embora não seja compatível com a Convenção (N.º 102), que exige que "o custo das prestações concedidas em conformidade com a presente Convenção e o custo da administração dessas prestações sejam suportados coletivamente através de contribuições de seguros ou de impostos". Esta situação não é alterada pelo facto de, nesses países em desenvolvimento, estarem geralmente disponíveis seguros com operadores privados ou públicos para cobrir a responsabilidade legal dos empregadores, uma vez que esses seguros, regra geral, não cumprem os requisitos da Convenção relativos à administração da segurança social.

Nem a Convenção (N.º 102) nem a Convenção (N.º 121) sobre *Prestações em caso de Acidentes de*

74 Artigo 30.º da Convenção (N.º 102), Artigo 19.º da Convenção (N.º 128).

Trabalho, 1964 preveem uma definição precisa e exaustiva do que deve ser considerado como "acidente de trabalho", *mas* deixam à legislação nacional a definição do termo, "incluindo as condições em que um acidente *in itinere* é também considerado um acidente de trabalho". No entanto, a Recomendação (N.º 121) sobre Prestações em caso de Acidentes de Trabalho, 1964, prevê algumas especificações ao preconizar que:

cada Membro deve, nas condições previstas, considerar como acidentes de trabalho os seguintes factos:

- a) todos os acidentes, independentemente da sua causa, sofridos durante as horas de trabalho, no local de trabalho ou na proximidade deste, ou em qualquer local onde o trabalhador não se encontraria não fosse devido ao seu emprego;
- b) os acidentes sofridos em períodos razoáveis antes e depois das horas de trabalho, relacionados com o transporte, a limpeza, a preparação, a segurança, a conservação, o armazenamento ou embalamento de ferramentas ou de vestuário de trabalho;
- c) acidentes ocorridos durante o trajeto direto entre o local de trabalho e o local de residência –
 - i) a residência principal ou secundária do trabalhador; ou
 - ii) o local onde o trabalhador faz habitualmente as suas refeições; ou
 - iii) o local onde habitualmente recebe a sua remuneração.⁷⁵

No que diz respeito às "doenças profissionais", a Recomendação (N.º 121) também fornece algumas orientações úteis, estipulando que:

- 1) Cada membro deve, nas condições estabelecidas, considerar como doença profissional as doenças que se sabe resultarem da exposição a substâncias ou condições perigosas em processos, atividades ou profissões.
- 2) Salvo prova em contrário, deve presumir-se a origem profissional de tais doenças quando o trabalhador –
 - a) esteve exposto durante, pelo menos, um determinado período; e
 - b) desenvolveu sintomas da doença num determinado período após a cessação da última atividade profissional em que esteve exposto.⁷⁶

Mais importante ainda, porém, é o facto de ter sido anexada à Convenção (N.º 121) uma lista de doenças profissionais reconhecidas. Esta lista, que foi novamente atualizada e alterada em 1980 pela

Conferência Internacional do Trabalho, contém agora um total de 29 doenças que são, indiscutivelmente, de origem profissional.

O acidente de trabalho engloba quatro eventualidades diferentes, quando são devidas a um acidente de trabalho ou a uma doença profissional:

- Se do acidente de trabalho ou da doença profissional resultar uma "condição mórbida", devem ser prestados cuidados médicos.
- Se resultarem numa "incapacidade para o trabalho que implique a suspensão do ganho", é concedida uma prestação pecuniária (de curta duração).
- Se provocarem uma perda total ou parcial da capacidade de ganho suscetível de ser permanente, é concedida uma prestação pecuniária (de longa duração).
- Se resultarem na morte do elemento sustento da família, são concedidas prestações pecuniárias de sobrevivência à viúva (não necessariamente também ao viúvo!) e aos filhos da pessoa falecida, caso não existam outros meios de subsistência.⁷⁷

Assim, a primeira eventualidade dá origem a uma prestação em espécie, a segunda a uma prestação pecuniária no curto prazo e apenas as duas últimas eventualidades dão origem ao pagamento de prestações no longo prazo.

O âmbito das prestações e a taxa de substituição do rendimento das prestações pecuniárias no âmbito dos regimes de acidentes de trabalho e doenças profissionais são geralmente mais elevados do que nos regimes normais de seguro de doença e de pensão. De um modo geral, os trabalhadores lesionados têm direito não só a receber todo o tipo de cuidados médicos necessários para a sua recuperação total ou até à estabilização do seu estado, mas também aos serviços de reabilitação necessários para os fazer regressar ao seu trabalho e/ou à sua vida quotidiana. Além disso, todos os tipos de cuidados médicos e hospitalares e os serviços de reabilitação necessários são quase sempre gratuitos.

Isto também se reflete na Convenção (N.º 102),⁷⁸ que prevê um nível mínimo de cuidados médicos

75 Parágrafo 5 da Recomendação (N.º 121).

76 Parágrafo 6 da Recomendação (N.º 121).

77 Artigo 32.º da Convenção (N.º 102), Artigo 6.º da Convenção (N.º 121).

78 Artigo 34.º da Convenção (N.º 102).

mais alargado em caso de acidente de trabalho do que em caso de lesões e doenças não relacionadas com o trabalho. Inclui, por exemplo, visitas domiciliárias de especialistas, cuidados dentários, manutenção em hospitais, estabelecimentos de convalescença, sanatórios ou outras instituições clínicas e fornecimento de material odontológico, farmacêutico e outro material médico ou cirúrgico, incluindo próteses. Além disso, todos os tipos de cuidados médicos devem ser prestados gratuitamente ao beneficiário. A Convenção (N.º 121) também exige que os Estados-membros prestem serviços de reabilitação destinados a preparar a pessoa com deficiência para retomar a sua atividade anterior ou, se tal não for possível, para o trabalho alternativo mais adequado, tendo em conta as suas aptidões e capacidades, e que tomem medidas para promover a colocação das pessoas com deficiência em empregos adequados.⁷⁹

As prestações pecuniárias no âmbito dos programas de acidentes de trabalho podem ser subdivididas em três tipos: prestações por incapacidade temporária, prestações por invalidez total ou parcial permanente e prestações de sobrevivência, no caso de a morte do elemento sustento da família ter sido o resultado direto de um acidente de trabalho. Estas três prestações devem ser concedidas sob a forma de prestações pecuniárias periódicas. As percentagens mínimas fixadas ao abrigo da Convenção (N.º 102) para um beneficiário tipo são de 50 por cento da remuneração anterior ao acidente em caso de incapacidade temporária ou inicial para o trabalho e em caso de perda total da capacidade de ganho suscetível de ser permanente (invalidez), e de 40 por cento em caso de morte. Estas percentagens são 10 pontos mais elevadas ao abrigo da Convenção (N.º 121).⁸⁰

Estão previstas disposições especiais para as prestações por incapacidade permanente para o trabalho (ver também secção 3.5.8 infra). Se a incapacidade for apenas parcial, a prestação paga pode ser reduzida proporcionalmente, de modo a refletir a perda efetiva da capacidade de trabalho. Esta pensão parcial pode igualmente ser convertida num

montante fixo quando o grau de incapacidade for apenas ligeiro ou quando a autoridade competente considerar que o montante fixo será corretamente utilizado e não desperdiçado pelo beneficiário em melhorias de estilo de vida a curto prazo.⁸¹

A Convenção (N.º 102) também exige o pagamento de prestações de sobrevivência (ver também a secção 3.5.9 infra) para a viúva ou o filho em caso de "perda do sustento resultante da morte do elemento do sustento da família", enquanto a Convenção (N.º 121) alarga o leque de pessoas elegíveis também aos viúvos com deficiência e dependentes.⁸²

As prestações de sobrevivência são calculadas como uma percentagem do rendimento médio do trabalhador imediatamente antes do seu falecimento ou da prestação a pagar (ou potencialmente a pagar) aquando do falecimento. Estas percentagens são normalmente superiores às das prestações de sobrevivência do programa geral e não variam em função da duração do emprego abrangido. Normalmente, representam cerca de um terço a metade do rendimento médio do trabalhador para a viúva e cerca de metade para cada filho. Normalmente, é estabelecido um limite para o total combinado das prestações de sobrevivência. Estas taxas, aliás, satisfariam o nível mínimo estabelecido na Convenção (N.º 121), que prevê que uma viúva com dois filhos receba pelo menos metade (50 por cento) dos rendimentos do marido antes do acidente a título de pensão.⁸³

Os regimes de acidentes de trabalho e doenças profissionais estão muitas vezes estreitamente ligados à regulamentação em matéria de saúde e segurança no trabalho. Muitos regimes incluem elementos de prevenção destinados a melhorar a segurança no local de trabalho. De facto, nos regimes de acidentes de trabalho e doenças profissionais, a compensação e a prevenção são lógica e praticamente inseparáveis, uma vez que, obviamente, a forma mais desejável de reduzir o custo dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais é reduzir a sua incidência. Para a

79 Artigo 26.º da Convenção (N.º 121).

80 Apêndice da Parte XI da Convenção (N.º 102), Apêndice II da Convenção (N.º 121).

81 Artigo 36.º da Convenção (N.º 102), Artigo 14.º da Convenção (N.º 121); um bom exemplo deste tipo de supervisão pode ser o a Secção 5 da Legislação do Ministério do Trabalho espanhol de 31 de julho de 1972, que prevê que, a pedido de uma parte interessada com menos de 60 anos de idade, a pensão vitalícia por incapacidade total pode ser convertida num montante fixo se, no momento do pedido, estiverem reunidas as seguintes condições: (a) pode presumir-se que as lesões que causam a incapacidade não são suscetíveis de alteração que possa exigir a revisão do grau de incapacidade no futuro; (b) o beneficiário está inscrito como trabalhador por conta de outrem ou como trabalhador por conta própria em qualquer regime de segurança social ou consegue demonstrar que o montante da compensação será investido na preparação ou desenvolvimento de fontes alternativas de rendimento, como o trabalho independente.

82 Artigo 36.º, par. 1 da Convenção (N.º 102), Artigo 14.º da Convenção (N.º 121).

83 Apêndice II da Convenção (N.º 121).

definição eficaz de uma estratégia de prevenção, é muito importante um sistema de notificação e a recolha e análise de dados sobre acidentes e doenças profissionais.⁸⁴

3.5.6 Prestações familiares (Parte VII da Convenção (N.º 102))

O primeiro instrumento da OIT a abordar diretamente as prestações familiares foi a Recomendação (N.º 67) sobre a Segurança de Rendimento, 1944. A Recomendação estabelece como princípio orientador que "a sociedade deve normalmente cooperar com os pais através de medidas gerais de assistência destinadas a assegurar o bem-estar das crianças dependentes"⁸⁵ e apela à concessão não só de abonos de família em dinheiro, mas também de prestações em espécie, tais como alimentação infantil ou refeições escolares gratuitas ou subsidiadas, ou habitação abaixo do custo para famílias com vários filhos. Quando, em 1952, os elementos essenciais da Recomendação foram integrados na Convenção (N.º 102), a eventualidade era simples, a "responsabilidade pelo encargo com os filhos".⁸⁶

Tradicionalmente, as prestações familiares têm estado relacionadas com o emprego, o que continua a ser o caso em muitos países em desenvolvimento, onde se restringem, na maioria dos casos, aos trabalhadores dos sectores público e privado. Isto também se reflete na Convenção (N.º 102), que utiliza a mesma fórmula para definir o âmbito de proteção pessoal exigido para outras eventualidades (50 por cento de todos os trabalhadores por conta de outrem; ou classes prescritas de pessoas economicamente ativas que constituam pelo menos 20 por cento de todos os residentes; ou residentes com meios insuficientes).⁸⁷ No entanto, em quase todos os países industrializados, as prestações familiares tornaram-se agora prestações universais disponíveis para todos os residentes e financiadas através de impostos, ou seja, já não existe uma ligação direta ao emprego.

Enquanto outros regimes de prestações de segurança social estão preparados para proporcionar um rendimento garantido para o dia em que

os salários regulares são interrompidos ou são abandonados na velhice, a razão original e ainda dominante para a concessão de prestações familiares é ajudar as famílias a fazer face aos custos adicionais envolvidos no cuidado e educação de crianças em idade escolar. Promovem a equidade horizontal entre as pessoas que têm filhos e as que não os têm.

As prestações familiares são também utilizadas como meio de combater o trabalho infantil e promover a frequência escolar, em especial nos países em desenvolvimento onde o pagamento das prestações está condicionado à frequência escolar da criança em causa.

Outro objetivo notável das prestações familiares é evitar que as famílias com recursos limitados caiam na pobreza por terem de sustentar uma criança. De facto, a análise dos riscos de pobreza mostra que as pessoas que enfrentam o maior risco de pobreza e de permanecerem cronicamente pobres são as famílias monoparentais e os agregados familiares com vários filhos. Deste ponto de vista, os abonos de família podem ser considerados como um "apoio básico ao rendimento" que (também) se dirige à pobreza doméstica das famílias. Esta ideia foi reforçada pela Recomendação (N.º 202) da OIT, que apela aos Estados-membros para que introduzam um piso de proteção social que inclua "segurança de rendimento básico para as crianças, pelo menos a um nível mínimo definido a nível nacional", proporcionar acesso a alimentação, educação, cuidados e quaisquer outros bens e serviços necessários".⁸⁸ Estes objetivos também fazem parte dos ODS 1-5 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que declara explicitamente o direito das crianças a cuidados e assistência especiais, incluindo o direito à educação.

A taxa mínima de prestações familiares fixada pela Convenção (N.º 102) é bastante baixa. A Convenção prevê prestações familiares em dinheiro ou em espécie, que podem incluir

- a) um pagamento periódico às pessoas responsáveis; ou
- b) o fornecimento de alimentação, vestuário, alojamento, colónias de férias ou assistência domiciliária aos filhos.⁸⁹

⁸⁴ Artigo 26.º, par. 1 da Convenção (N.º 102).

⁸⁵ Parágrafo 28 da Recomendação (N.º 67).

⁸⁶ Artigo 40.º da Convenção (N.º 102).

⁸⁷ Artigo 41.º da Convenção (N.º 102).

⁸⁸ Parágrafo 5, alínea a) da Recomendação (N.º 202).

⁸⁹ Artigo 42.º da Convenção (N.º 102).



Família arrendatária que trabalha na colheita e produção de tabaco (região de Kasungu, Maláui). © Marcel Crozet / OIT.

Esta combinação de dinheiro e serviços significa, naturalmente, que a taxa mínima de abono de família não pode ser definida da mesma forma que a taxa de outras prestações de segurança social, ou seja, em relação aos rendimentos individuais. O país que ratifica a convenção é, por conseguinte, convidado a garantir que um montante total mínimo seja consagrado às prestações familiares. Onde a legislação nacional tem uma cobertura limitada, a Convenção pede 3 por cento do salário de um trabalhador não qualificado, multiplicado pelo número total de filhos abrangidos; quando o regime se estende a todos os residentes, o valor pedido é de 1,5 por cento desse salário, multiplicado pelo número total dos seus filhos. Estas taxas médias são facilmente atingidas pela maioria dos países que introduziram um sistema de abonos de família.

A Convenção (N.º 102) permite igualmente um curto período de elegibilidade, em função da natureza da legislação aplicável, que não deve ser superior a três meses de contribuições ou de emprego ou a 12 meses de residência.⁹⁰

As prestações familiares são geralmente concedidas até uma determinada idade da criança,

que pode ser de 16 ou 18 anos. Alguns regimes continuam a conceder prestações familiares até uma idade superior, em alguns casos, 25 anos, desde que o filho seja estudante a tempo completo, aprendiz ou candidato a emprego registado. A maioria dos regimes não impõe qualquer limite à duração do subsídio para um filho com deficiência. Estas limitações estão em conformidade com a Convenção (N.º 102), que define uma criança como "uma criança em idade escolar ou com menos de 15 anos de idade".⁹¹

3.5.7 Prestação de maternidade (Parte VIII da Convenção (N.º 102))

A proteção da maternidade é uma das primeiras áreas das políticas abordadas pela OIT através da adoção da Convenção (N.º 3) sobre a Proteção da Maternidade, 1919. Posteriormente, esta Convenção foi revista duas vezes, sendo a mais recente a Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000 e a Recomendação (N.º 191) que a acompanha.

⁹⁰ Artigo 43.º da Convenção (N.º 102).

⁹¹ Artigo 1.º, alínea e), da Convenção (N.º 102).



Uma mãe a amamentar o seu filho logo após o parto. A proteção da maternidade tem sido uma das principais preocupações da OIT desde a sua criação em 1919. O apoio no local de trabalho às mães que amamentam tem sido uma disposição básica da proteção da maternidade. As Filipinas alargaram os benefícios da licença de maternidade em 2019 para se alinharem com as normas internacionais do trabalho. A OIT também promoveu o aleitamento materno exclusivo no local de trabalho para promover os direitos das mulheres à proteção da maternidade e melhorar a segurança nutricional das crianças filipinas. © E. Tuyay / OIT.

A proteção da maternidade é um direito humano e uma condição prévia essencial para a concretização dos direitos das mulheres e da igualdade de género. Os cuidados de saúde essenciais, incluindo os cuidados de maternidade, e o rendimento básico durante a maternidade também fazem parte do Piso de Proteção Social definido na Recomendação (N.º 202).⁹² Este é também um dos ODS, que defendem a proteção da maternidade para todos através da meta 1.3 sobre os sistemas de proteção social e o objetivo 5.4 sobre a igualdade de género e a não discriminação.

As mulheres grávidas e lactantes requerem uma proteção especial para evitar danos à sua saúde ou à saúde dos seus filhos e necessitam de tempo suficiente para dar à luz, recuperar e amamentar os seus filhos. Ao mesmo tempo, necessitam também de proteção para não perderem o emprego apenas por causa da gravidez ou da licença de maternidade. Esta proteção não só garante a igualdade de acesso das mulheres ao emprego, como também assegura a manutenção de um

rendimento muitas vezes vital, que pode ser necessário para o bem-estar de toda a família. Salvaguardar a saúde das mulheres grávidas e lactantes e protegê-las contra a discriminação no trabalho é uma condição prévia para alcançar uma verdadeira igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres no trabalho e permitir que os trabalhadores constituam família em condições de segurança.

A proteção da maternidade é, portanto, multidimensional e engloba diferentes componentes. A Convenção (N.º 102) centra-se nos dois aspetos da segurança social da proteção da maternidade, nomeadamente a prestação de serviços médicos durante a gravidez e o parto e a segurança dos rendimentos durante a licença de maternidade.

Especifica que os cuidados médicos devem incluir, pelo menos, cuidados pré-natais, no parto e pós-natais, quer por médicos quer por parteiras qualificadas, e hospitalização, se necessário, o que inclui o fornecimento de cama e alimentação. Estes cuidados médicos serão prestados não só às

⁹² Parágrafo 9, ponto 2 da Recomendação (N.º 202).

mulheres cobertas de pleno direito por um regime de segurança social, mas também às mulheres dos trabalhadores protegidos, e devem ser prestados gratuitamente.⁹³

Qualquer período de elegibilidade não pode ser superior ao período considerado necessário para evitar abusos (ou seja, não superior a seis ou, no máximo, 12 meses).⁹⁴

O período mínimo de licença de maternidade é fixado em 12 semanas, o que estava em conformidade com a prática geral na altura em que a Convenção (N.º 102) foi adotada.⁹⁵ Um período de 14 semanas tornou-se agora a norma ao abrigo da mais recente Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000.⁹⁶

Durante todo o período de licença de maternidade, é paga a todas as mães trabalhadoras abrangidas por um regime de seguro social uma prestação pecuniária que substitui a perda de rendimentos e atinge, pelo menos, 45 por cento das remunerações de referência.⁹⁷ Esta taxa foi aumentada para dois terços pela Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000.⁹⁸

3.5.8 Prestação de invalidez (Parte IX da Convenção (N.º 102))

Nos regimes de proteção social, as prestações por invalidez ou por deficiência são, na maior parte das vezes, agrupadas com as prestações por velhice e sobrevivência. Embora a Convenção (N.º 102) trate as prestações de invalidez, velhice e prestações de sobrevivência como ramos diferentes da segurança social e as trate individualmente em partes separadas da Convenção, estabelece, no entanto, requisitos paralelos para os três tipos de prestações. Além disso, a Convenção (N.º 128) sobre as Pensões de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967, aborda estas três eventualidades num único instrumento e é acompanhada pela Recomendação (N.º 131) sobre as Pensões de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967.

Num certo sentido, a prestação por invalidez pode efetivamente ser considerada como uma pensão

de reforma antecipada. Os regimes de proteção social na maioria dos países baseiam-se no conceito de que as pensões de velhice e de invalidez são pensões de reforma pagas com base no facto de a capacidade física e mental de um trabalhador estar reduzida a um ponto tal que seria injusto obrigá-lo a continuar a sua atividade profissional. Nestes regimes, o financiamento e o método de cálculo das pensões de velhice e de invalidez baseiam-se nos mesmos princípios.

No entanto, há ainda alguns países que mantiveram separadas as legislações relativas às prestações de invalidez e de velhice, porque consideram a invalidez mais como uma doença prolongada ou permanente, que deve ser compensada por um prolongamento indefinido do subsídio de doença até que este seja substituído pela pensão de reforma na idade normal de reforma.

A Convenção (N.º 102) define a invalidez como "a incapacidade para exercer uma profissão de grau prescrito, quando se preveja que essa capacidade venha a ser permanente ou quando a mesma persistir após o termo do subsídio de doença".⁹⁹ Esta definição inclui diferentes elementos. Em primeiro lugar, significa que a incapacidade ou invalidez deve ser "permanente" ou, pelo menos, "de duração tão longa que ultrapasse a duração do pagamento do subsídio de doença fixado na lei". Esta incapacidade ou deficiência é geralmente consequência de uma doença física ou mental: a perda total ou parcial de qualquer parte do corpo ou a perda de qualquer faculdade física ou mental para desfrutar de um estilo de vida normal. Em segundo lugar, implica um elemento económico ou profissional: não só a condição física ou mental é tida em conta, mas também as consequências de tal condição na capacidade de ganho da pessoa em causa. Esta última pode ser avaliada quer em relação à atividade profissional específica que era anteriormente exercida pelo interessado (invalidez profissional), quer em relação a qualquer atividade adequada disponível no mercado de trabalho (invalidez geral). O conceito adotado na maioria das legislações (e na Convenção) é claramente o último. Finalmente, o grau de incapacidade tem de ser avaliado, uma vez que a legislação pode

93 Artigo 49.º da Convenção (N.º 102).

94 Artigo 51.º da Convenção (N.º 102).

95 Artigo 52.º da Convenção (N.º 102).

96 Artigo 4.º, par. 1 da Convenção (N.º 183).

97 Apêndice da Parte XI da Convenção (N.º 102).

98 Artigo 6.º, par. 3 da Convenção (N.º 183).

99 Artigo 54.º da Convenção (N.º 102).



Homem em cadeira de rodas, à espera de ser contratado para transportar mercadorias para além da fronteira de Busia por empresários que recorrem a pessoas com deficiência para transportar mercadorias através da fronteira sem serem tributadas (Quênia). © Marcel Crozet / OIT.

exigir que a incapacidade seja total ou que atinja um determinado grau, por exemplo, dois terços.

A legislação pode igualmente prever o pagamento de uma taxa de prestação mais baixa em caso de invalidez parcial, quando o grau de incapacidade for considerado inferior ao total, mas ainda assim substancial,¹⁰⁰ ou pode prever o pagamento de um aumento ou de um suplemento aos pensionistas que necessitem de ajuda constante ou da assistência de outra pessoa.¹⁰¹ A legislação de muitos países prevê um suplemento fixado quer como uma determinada percentagem da pensão por invalidez, quer como um montante monetário fixo.

As semelhanças entre as prestações por invalidez e as prestações de velhice são também sustentadas pelo facto de o pagamento de uma pensão por invalidez estar normalmente sujeito ao cumprimento de um período de elegibilidade de contribuições, emprego ou residência. Além disso, os montantes mínimos exigidos são semelhantes: a Convenção (N.º 102) fixa em 40 por cento a taxa mínima de substituição do salário anterior a atin-

gir por um beneficiário habitual, considerando que a Convenção (N.º 128) fixa uma percentagem ligeiramente mais elevada para as prestações de invalidez (50 por cento) do que para as prestações de velhice (45 por cento).¹⁰²

No entanto, há uma diferença notável: o período de qualificação permitido pelas convenções para as prestações de invalidez (e de sobrevivência) é significativamente mais curto. O modelo de cálculo para um beneficiário tipo não se baseia em 30 anos de contribuição ou de emprego (ou 20 anos de residência) como para as prestações de velhice, mas apenas em metade desse tempo, ou seja, 15 anos de seguro ou de emprego (ou 10 anos de residência). A razão para este período mais curto é óbvia: assegura uma prestação mínima também nos casos em que a incapacidade ocorre antes da idade normal de reforma e em que o segurado não teve tempo suficiente para acumular direitos com base numa carreira profissional normal.¹⁰³

Quando os regimes de prestações por invalidez calculam a taxa de prestação por incapacidade

¹⁰⁰ Parágrafo 5 da Recomendação (N.º 131).

¹⁰¹ Parágrafo 25 da Recomendação (N.º 131).

¹⁰² Apêndice da Parte XI da Convenção (N.º 102), Apêndice da Parte V da Convenção (N.º 128).

¹⁰³ Artigo 57.º, par.1, alínea a) da Convenção (N.º 102), Artigo 11.º, par.1, alínea a) da Convenção (N.º 128).

total da mesma forma que para a velhice, ou seja, por referência a períodos de cobertura, contribuições ou emprego, isto pode, teoricamente, produzir um montante de pensão muito baixa se a invalidez ocorrer no início da vida contributiva do requerente. Para evitar este resultado, não é raro prescrever uma prestação mínima, quer em percentagem do salário segurado, quer do salário mínimo geral, quer ainda num montante fixo.

Outra forma de garantir que uma pessoa incapacitada mais jovem beneficia de uma proteção adequada é ter em conta os períodos de cobertura efetivamente cumpridos e, em seguida, incluir um período adicional no cálculo. Por exemplo, a taxa de prestação pode ser calculada como se o requerente tivesse trabalhado até aos 60 anos de idade ou até à idade normal de reforma, mesmo que o período contributivo ou de emprego efetivamente cumprido tenha sido mais curto. Esta fórmula garante que as pensões de invalidez atinjam o mesmo montante ou quase o mesmo que as pensões de velhice pagas a uma pessoa com o mesmo salário segurado que tenha podido continuar a sua carreira profissional até à idade normal de reforma. Outra fórmula consiste em garantir que as prestações por invalidez sejam sempre calculadas com base num período mínimo de cobertura, por exemplo, 20 anos.

Qualquer que seja a fórmula escolhida, esta deve assegurar (num regime típico de pensão em função dos rendimentos) que, no final, as prestações de invalidez a pagar a um beneficiário-tipo, ou seja, um homem com mulher e dois filhos, atinjam, pelo menos, o mesmo montante mínimo de 40 por cento das remunerações de referência após 15 anos de cobertura que as prestações de velhice devidas a um homem com uma mulher em idade de reforma que tenha completado 30 anos de contribuições ou de emprego.

O período de elegibilidade aceite para a prestação de invalidez é formulado na Convenção (N.º 102) em termos muito semelhantes aos das prestações de velhice, mas, como convém à natureza da eventualidade, o período máximo admissível é mais curto. Uma prestação reduzida deve ser paga após cinco anos de contribuições ou de emprego (em vez de 15, como está previsto para as prestações de velhice). Os regimes que exigem o pagamento de um número médio anual prescrito

de contribuições são obrigados a pagar uma prestação de invalidez reduzida após um período de elegibilidade de apenas três anos de contribuições, desde que tenha sido paga, pelo menos, metade da média anual prescrita.¹⁰⁴

Tal como para qualquer outra prestação de longa duração, as Convenções prescrevem que as prestações de invalidez devem ser pagamentos periódicos efetuados durante toda a duração da eventualidade ou, pelo menos, até que as prestações de velhice passem a ser devidas.

3.5.9 Prestação de sobrevivência (Parte X da Convenção (N.º 102))

As pensões de sobrevivência baseiam-se na noção de dependência: associam o direito à prestação às contribuições pagas pelo (ou em nome do) cônjuge falecido, asseguram a perda do elemento sustento da família e são geralmente suspensas se o beneficiário voltar a casar. Quase instintivamente, no contexto da segurança social, pensa-se em "sobreviventes" como referindo-se a viúvas e filhos – e é claro que isso é em grande parte verdade. Além disso, as partes da Convenção (N.º 102) que tratam do ramo das prestações de sobrevivência foram concebidas para satisfazer o padrão de vida familiar em que a mulher casada ficava em casa, assumia as tarefas domésticas e cuidava dos filhos, enquanto o marido e pai era o provedor, o "elemento que sustento da família". Assim, a viúva e os filhos órfãos eram considerados vulneráveis e privados de apoio quando o marido morria. Assim, a eventualidade é definida como "a perda do sustento sofrido pela viúva ou pelo filho em consequência da morte do elemento que sustenta a família".¹⁰⁵

Esta definição reflete o padrão tradicional da legislação de segurança social no passado, em que as prestações de sobrevivência eram concedidas apenas à viúva e aos órfãos, e não ao viúvo (a menos que este fosse portador de uma deficiência e estivesse, por essa razão, dependente da mulher).¹⁰⁶ Mas mesmo nos países em que esta diferenciação foi entretanto abolida por razões de igualdade de tratamento, a viúva continua a ser, na prática, a principal beneficiária de qualquer regime de prestações de sobrevivência.

104 Artigo 57.º, par. 2 da Convenção (N.º 102), Artigo 11.º, par. 2 da Convenção (N.º 128).

105 Artigo 60.º, par. 2 da Convenção (N.º 102), Artigo 21.º, par. 1 da Convenção (N.º 128).

106 Parágrafo 12 da Recomendação (N.º 131).



Mãe a esculpir lápides enquanto cuida do seu bebê. Potosí, Bolívia. © Marcel Crozet / OIT.

Em conformidade com o espírito das prestações de sobrevivência de proporcionar um rendimento aos membros da família dependentes, a Convenção (N.º 102) autoriza possíveis condições de direito, estipulando que "no caso de uma viúva, o direito à prestação pode ser condicionado à presunção, de acordo com as leis ou regulamentos nacionais, de que ela é incapaz de prover ao seu próprio sustento".¹⁰⁷ Além disso, a Convenção permite explicitamente uma suspensão do benefício se o sobrevivente estiver envolvido em qualquer atividade remunerada prescrita ou se os seus rendimentos excederem um montante prescrito. Estes elementos de avaliação dos rendimentos ou dos meios de subsistência foram já introduzidos por muitos países, a fim de concentrar o pagamento das prestações de sobrevivência nas pessoas que delas realmente necessitam. O mesmo se aplica se a viúva receber outra prestação de segurança social, como a sua própria pensão individual de velhice, caso em que a legislação nacional prevê frequentemente o direito de optar pela prestação mais elevada de ambas.

Estas condições de elegibilidade estão em conformidade com a Convenção (N.º 102) e também com a Convenção (N.º 128),¹⁰⁸ que é mais específica no que diz respeito à possível definição de "incapacidade permanente de autossuficiência" do cônjuge sobrevivente, estipulando que:

- a) no caso de uma viúva, o direito a uma prestação de sobrevivência pode ser condicionado ao cumprimento de uma idade determinada, que não pode ser superior à idade prevista para as prestações de velhice; e que
- b) não pode ser exigida qualquer condição de idade se a viúva estiver incapacitada ou estiver a cuidar de um filho dependente do falecido.

Além disso, a Convenção (N.º 128) também tem em conta a responsabilidade familiar da viúva, prevenindo que "pode ser exigida uma duração mínima do casamento para que uma viúva sem filhos possa ter direito a uma prestação de sobrevivência".¹⁰⁹

As convenções incluem igualmente os filhos no leque dos membros da família que têm direito a uma prestação de sobrevivência. Os órfãos elegíveis incluem normalmente os filhos da pessoa

¹⁰⁷ Artigo 60.º da Convenção (N.º 102).

¹⁰⁸ Artigo 21.º, par. 2 e 3 da Convenção (N.º 128).

¹⁰⁹ Artigo 21.º, par. 4 da Convenção (N.º 128).

coberta falecida e do cônjuge, e normalmente também incluem os filhos (se existirem) de casamentos anteriores de qualquer um dos cônjuges. As crianças adotadas e, eventualmente, os filhos ilegítimos são igualmente incluídos se tiverem sido sustentados pela pessoa falecida.

Embora a Convenção (N.º 102) exija que as prestações de sobrevivência sejam concedidas apenas à viúva e aos filhos de um segurado falecido, muitos regimes estão também dispostos a alargar as suas prestações a outros dependentes sobreviventes, a fim de ter em conta uma diversidade crescente de modelos familiares. O direito dos viúvos era habitualmente limitado àqueles que, na qualidade de incapacitados, eram incapazes de prover à sua subsistência. Mas cada vez mais por razões de igualdade de género, estabeleceram agora as mesmas condições de direito para viúvos e viúvas. Também neste caso, uma reforma deste tipo é geralmente acompanhada de outras limitações (como uma avaliação de rendimentos ou de meios), a fim de concentrar as prestações de sobrevivência nas pessoas que delas realmente necessitam. Alguns regimes não se limitam ao círculo familiar do cônjuge e dos filhos e incluem também os pais idosos a cargo na lista de pessoas elegíveis, desde que tenham sido sustentados pelo falecido ou vivam no mesmo agregado familiar. As convenções da OIT, embora forneçam algumas orientações a este respeito, não limitam de forma alguma a margem de manobra das legislações nacionais para conceberem e adaptarem as suas próprias regras de acordo com as suas próprias necessidades.

A orientação dada pelas Convenções no que diz respeito ao cálculo das prestações de sobrevivência consiste em conceder a uma viúva com dois filhos o mesmo montante de prestação que o montante de pensão por velhice para um casal. Esta taxa (pelo menos 40 por cento do salário de referência ao abrigo da Convenção (N.º 102) e 45 por cento ao abrigo da Convenção (N.º 128) deve ser garantida após um máximo de 15 anos de contribuição ou emprego ou após 10 anos de residência. No entanto, as convenções não estabelecem especificamente a forma como as prestações de sobrevivência devem ser partilhadas entre a viúva e os seus filhos. Na prática, as percentagens

atribuídas são muito variáveis. A aplicação de uma fórmula típica, em conformidade com as normas da OIT, tem como resultado a atribuição à viúva de uma pensão igual a metade do direito à pensão por velhice ou invalidez do marido, e a cada filho, um quarto.

O período de elegibilidade exigido para a prestação de sobrevivência está redigido nos mesmos termos que para a prestação por invalidez, isto é, uma prestação reduzida já é devida após cinco anos de contribuições ou de emprego pagos por ou em nome da pessoa em cujos direitos de pensão adquiridos se baseia o pedido.¹¹⁰ O efeito do mesmo é que a viúva de um pensionista de velhice ou de invalidez tem automaticamente direito a receber uma pensão de sobrevivência (sob reserva da sua própria elegibilidade em função da idade ou dos meios, etc., conforme o caso).

Tal como para qualquer outra prestação de longa duração, as Convenções estipulam que as prestações de sobrevivência são pagamentos periódicos efetuados durante toda a duração da eventualidade. Isto não impede, no entanto, a suspensão das pensões de sobrevivência em caso de novo casamento, quando estas são geralmente suprimidas ou convertidas num montante fixo ao abrigo da legislação nacional.¹¹¹

3.5.10 Suspensão das prestações XIII da Convenção (N.º 102)

O Artigo 69.º da Convenção (N.º 102) e os Artigos das Convenções adotadas posteriormente¹¹² contêm uma lista de casos em que a prestação devida a uma pessoa protegida pode ser suspensa numa medida pré-determinada. Esta lista é exaustiva e, por conseguinte, limita a suspensão das prestações em quaisquer outras circunstâncias. Os casos em que essa suspensão é autorizada podem ser agrupados em três tipos de situações: (1) a ausência do interessado do território do Estado em que a prestação é concedida (ou seja, não há obrigação de "exportar" prestações para outros países); (2) situações em que o interessado é mantido por fundos públicos,¹¹³ ou a cargo de uma instituição ou serviço de segurança social, ou recebe outra prestação pecuniária que não seja uma prestação

110 Artigo 63.º da Convenção (N.º 102), Artigo 24.º da Convenção (N.º 128).

111 Artigo 69.º, alínea j) da Convenção (N.º 102), Artigo 32.º, alínea g) da Convenção (N.º 128).

112 Artigo 22.º da Convenção (N.º 121), Artigo 32.º da Convenção (N.º 128), Artigo 28.º da Convenção (N.º 130) e Artigo 20.º da Convenção (N.º 168).

113 Por exemplo, num hospital, numa prisão ou num estabelecimento público para idosos.



Centro de Formação CFTPS em Diego. A OIT apoiou o centro de formação para jovens em situações difíceis, Madagascar. © Marcel Crozet / OIT.

familiar, ou uma indemnização;¹¹⁴ e (3) um certo número de casos relacionados com o comportamento pessoal do beneficiário. Entre estes últimos incluem pedidos fraudulentos, os casos em que a eventualidade tenha sido causada por uma infração penal ou pela conduta dolosa da pessoa em causa, ou a não utilização dos serviços adequados (por exemplo, serviços médicos ou de reabilitação, ou serviços de emprego) ou o não cumprimento das regras prescritas para verificar a ocorrência ou a continuação da eventualidade. No entanto, convém sublinhar que as Convenções n.ºs 121, 128 e 130 prevêem que, em certos casos, uma parte da prestação pecuniária devida deve ser paga aos dependentes do beneficiário em causa.

Existem outros casos de suspensão que estão especificamente relacionados com o desemprego e que sublinham o carácter involuntário desta eventualidade. Com efeito, os subsídios de desemprego podem ser recusados, suprimidos, suspensos ou reduzidos quando a pessoa em causa tenha contribuído deliberadamente para o seu próprio despedimento, tenha abandonado voluntariamente o emprego sem justa causa ou, em certas condições, durante o período de um conflito laboral.

3.6 Igualdade de tratamento

3.6.1 Igualdade de tratamento entre homens e mulheres

A eliminação da discriminação no trabalho é fundamental para a justiça social e é objeto de duas das oito Convenções fundamentais da OIT e mais amplamente ratificadas: a Convenção (N.º 111) sobre Discriminação (Emprego e Profissão), 1958 e a Convenção (N.º 100) sobre a Igualdade de Remuneração, 1951. A Convenção (N.º 102) foi, de facto, adotada no ano seguinte à adoção da Convenção (N.º 100), que prevê uma remuneração igual para homens e mulheres por trabalho de igual valor. No entanto, enquanto as Convenções n.ºs 100 e 111 são convenções políticas destinadas a desencadear desenvolvimentos políticos e jurídicos, a Convenção (N.º 102) é uma norma técnica destinada a estabelecer um nível mínimo de proteção por referência a beneficiários-tipo estatisticamente pertinentes e não a promover determinados tipos de estruturas familiares.

Na sociedade industrial do pós-guerra das décadas de 1950 e 1960, quando a OIT adotou a sua

¹¹⁴ Por exemplo, para impedir o direito simultâneo a mais do que uma prestação.

Caixa 5. Linguagem de conotação sexista (*gendered language*) nas convenções de segurança social da OIT

Muito se tem falado sobre a alegada abordagem enviesada (*biased*) do modelo do elemento masculino sustento da família, que as normas de segurança social da OIT mantêm, o que suscita duas observações principais.

- A primeira é que não se deve confundir o objetivo destas normas, que não é o de promover modelos e papéis familiares específicos para as sociedades seguirem, mas sim o de identificar níveis mínimos de proteção adequados a nível nacional, tendo em conta os níveis de rendimentos de cada país. Neste sentido, a segurança social da OIT é uma norma técnica que difere das normas políticas, como a Convenção (N.º 100) sobre a Igualdade de Remuneração, 1951, e a Convenção (N.º 111) sobre Discriminação (Emprego e Profissão), 1958 que visam levar os Estados a adotarem políticas e quadros jurídicos para a prossecução destes objetivos. A Convenção (N.º 102) foi adotada durante os poucos anos que separaram a adoção das Convenções N.º 100 e N.º 111 pela Conferência Internacional do Trabalho. Por outras palavras, este corpo de normas estava longe de ser insensível à dimensão de género durante este período, mas considerava que o objetivo de estabelecer normas mínimas de segurança social era uma questão técnica a ser tratada por meios técnicos, tendo em conta os desequilíbrios salariais existentes entre homens e mulheres. No entanto, os tempos mudam e é altamente provável que, se estas normas fossem adotadas hoje, teriam muito provavelmente evitado uma linguagem sexista como a que se encontra na Convenção (N.º 102) e suas sucessoras.
- A segunda consideração é que, dadas as grandes disparidades salariais entre homens e mulheres que persistem na maior parte do mundo, esta abordagem parece ser ainda muito relevante para garantir que tanto o limiar como o limite dos sistemas de segurança social sejam suficientemente elevados para permitir uma vida saudável e digna, tal como exigido pela Convenção (N.º 102).
- Tendo em conta a questão observada do enviesamento das questões de género nos instrumentos de segurança social e, em particular, a inclusão de linguagem de conotação sexista na Convenção (N.º 102), o Conselho de Administração solicitou à Organização que preparasse um documento de referência que fornecesse informações sobre as implicações da linguagem de conotação sexista utilizada em determinadas disposições das normas de segurança social da OIT e, em particular, da Convenção (N.º 102) relativa à Norma Mínima da Segurança Social de 1952, a ser colocado na agenda do Conselho de Administração para discussão o mais cedo possível, com vista a decidir sobre as ações de acompanhamento adequadas (343.ª Sessão, Genebra, novembro de 2021).^a

Nota: ^a Ver GB.343/LILS/1, par.6, s.

segunda e terceira gerações de normas de segurança social, foi estabelecido que um agregado familiar com um único rendimento composto por um homem (sustento da família) com uma mulher dependente e dois filhos dependentes pode ser considerada como uma configuração familiar estatisticamente representativa para determinar os níveis mínimos de proteção. Por conseguinte, os instrumentos de segurança social da OIT não visam estabelecer um modelo preferido de composição da família, mas sim estabelecer a proteção mínima para uma estrutura familiar estatisticamente representativa.

No que diz respeito à fixação de um limite máximo para as prestações contributivas de segurança social, as normas da OIT tentam identificar o nível de

rendimentos considerado suficientemente elevado para garantir que os rácios de substituição mínimos estabelecidos pelas normas sejam aplicáveis à grande maioria dos trabalhadores. A este respeito, as normas preveem várias opções, algumas das quais fazem referência a um trabalho manual masculino qualificado, cujos rendimentos foram considerados os mais representativos a nível nacional. No entanto, isto não foi feito com o objetivo de adotar um preconceito contra as mulheres. Pelo contrário, em 1952, mas infelizmente ainda hoje, os rendimentos dos homens ultrapassavam os das mulheres, mesmo nos países mais desenvolvidos. Assim, a possibilidade de fixar o limite máximo contributivo por referência ao nível do trabalhador manual qualificado do sexo masculino teve e

continua a ter como resultado assegurar a fixação do limite máximo suficientemente elevado para cobrir o maior número de beneficiários e não discriminar as mulheres.

As normas da OIT estabelecem igualmente o nível mínimo de prestações a garantir. Esta análise é igualmente efetuada por referência ao nível de rendimentos em cada país, mas desta vez por referência a um "trabalhador tipo do sexo masculino". A referência ao trabalhador tipo do sexo masculino tem o objetivo de fixar o mínimo a um nível mais elevado, considerando que as mulheres não qualificadas continuam ainda hoje a ganhar significativamente menos do que os homens não qualificados – por conseguinte, a referência ao salário médio do trabalho não qualificado teria resultado num nível mínimo mais baixo de prestações que precisavam de ser garantidas. Embora nem a Convenção (N.º 102), nem as Convenções n.ºs 121, 128 e 130 como normas técnicas incluem disposições específicas relativas à igualdade de género, verificou-se uma evolução com a adoção da Convenção (N.º 168) sobre Promoção e Proteção do Emprego (Desemprego) 1988, que contém uma disposição específica de tipo de política que exige a igualdade de tratamento para todas as pessoas protegidas, sem discriminação com base, nomeadamente, no sexo,¹¹⁵ permitindo simultaneamente que os Estados-membros adotem medidas especiais para satisfazer as necessidades específicas de categorias de pessoas com problemas particulares no mercado de trabalho. Além disso, a Recomendação (N.º 202) enumera explicitamente "a não discriminação, a igualdade de género e a capacidade de resposta a necessidades especiais"¹¹⁶ como um dos princípios orientadores para a criação de pisos de proteção social.

Há que reconhecer que a igualdade de género na proteção social é mais do que uma mera questão de garantir a igualdade de tratamento entre homens e mulheres no sentido formal. Trata-se também de ter em conta, de forma adequada, os papéis de igualdade entre homens e mulheres na sociedade, papéis esses que diferem de sociedade para sociedade e que, nos últimos anos, têm sofrido imensas alterações em muitos países. Assim, os regimes de proteção social devem ser concebidos, por um lado, para garantir a igual-

dade de tratamento entre homens e mulheres e, por outro lado, para ter em conta os diferentes papéis de género e servir de instrumento para a promoção da igualdade de género. Isto significa, em particular, que devem também ter em conta o impacto das desigualdades do mercado de trabalho nas diferentes formas de proteção social, a *fim de alcançar uma verdadeira igualdade*. Muitas mulheres passam grande parte da sua vida fora de um emprego remunerado, estando assim economicamente dependentes dos seus maridos. Por esta razão, em especial nos sistemas de seguro social baseados no trabalho remunerado, os direitos derivados que permitem ao cônjuge dependente beneficiar de cuidados de saúde e de prestações de sobrevivência revestem-se de especial importância para as mulheres.

Em 2001, a Conferência Internacional do Trabalho tomou uma posição clara sobre esta questão, afirmando que "em resultado da participação cada vez maior das mulheres no mercado de trabalho e da alteração dos papéis dos homens e das mulheres,... a segurança social deve promover e basear-se no princípio da igualdade de género. No entanto, isto implica não só a igualdade de tratamento entre homens e mulheres na mesma situação ou em situações semelhantes, mas também medidas para garantir resultados equitativos para as mulheres. A sociedade retira grandes benefícios dos cuidados não remunerados que, em particular, as mulheres prestam às crianças, aos pais e aos familiares doentes. As mulheres não devem ser sistematicamente prejudicadas mais tarde na vida por terem dado esse contributo durante os seus anos de trabalho."¹¹⁷

Esta nova abordagem da integração da perspetiva de género está em perfeita consonância com as recentes reformas adotadas por muitos países que introduziram créditos de pensão para os períodos de assistência não remunerada. Isto também é exigido pela meta 5.4 dos ODS: "Reconhecer e valorizar os cuidados não remunerados e o trabalho doméstico através da promoção de serviços públicos, infraestruturas e políticas de proteção social e da promoção da responsabilidade partilhada no seio do agregado familiar e da família, conforme apropriado a nível nacional."

115 Artigo 6.º, par. 1 da Convenção (N.º 168).

116 Parágrafo 3, alínea d) da Recomendação (N.º 202).

117 Ponto 8 da Resolução e conclusões relativas à segurança social, Conferência Internacional do Trabalho, 89.ª Sessão, 2001 (ver OIT 2001,3).

3.6.2 Igualdade de tratamento dos residentes não nacionais (Parte XII da Convenção (N.º 102))

Desde a sua criação, a OIT sempre considerou a proteção dos trabalhadores migrantes como uma das suas tarefas fundamentais. Muitas das primeiras Convenções testemunham este objetivo ao estabelecerem o princípio da igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais.

Além disso, a Convenção (N.º 102) estabelece como princípio que os residentes que não sejam nacionais devem ter os mesmos direitos que os residentes nacionais.¹¹⁸ No entanto, a aplicação deste princípio está sujeita a duas disposições importantes: (1) Quando as prestações são pagas total ou principalmente por fundos públicos, podem aplicar-se regras especiais de qualificação às pessoas que nasceram fora do território do Membro. (2) Quando as prestações são devidas ao abrigo de um regime contributivo de seguro social, os direitos dos nacionais de outro país podem estar sujeitos às condições de um acordo recíproco entre os países em causa.

Contudo, aquando da adoção da Convenção (N.º 102), foi tomada a decisão de se concentrar na definição da norma mínima e de deixar os aspetos das migrações mais pormenorizados relacionados com a segurança social para um conjunto distinto de instrumentos – as normas de coordenação da segurança social, nomeadamente:

- A Convenção (N.º 118) sobre Igualdade de Tratamento (Segurança Social), 1962, que garante a igualdade de tratamento numa base recíproca, ou seja, a todos os nacionais de um Estado que tenha aceite as disposições desta Convenção no que diz respeito a qualquer ramo da segurança social. Prevê igualmente a exportação de prestações pecuniárias para residentes no estrangeiro, na condição de o outro Estado ter aceite a mesma obrigação relativamente ao mesmo ramo da segurança social.
- A Convenção (N.º 157) sobre a Manutenção dos Direitos em matéria de Segurança Social, 1982 (N.º 157), que contém regras normalizadas para a coordenação global dos sistemas de segurança social entre os Estados que a ratificaram, a fim de garantir que os trabalhadores migrantes não perdem os direitos de segurança social adquiridos quando mudam a sua residência de um país para outro.

3.7 Princípios gerais no que respeita ao financiamento e à administração de instituições de segurança social (Parte XIII da Convenção (N.º 102))

No que diz respeito aos métodos de organização e gestão da segurança social, a Convenção (N.º 102) abstém-se de estabelecer normas de natureza técnica, permitindo assim aos Estados que a ratifiquem uma grande margem de manobra na organização dos seus sistemas de segurança social. Tal como acima referido, a Convenção (N.º 102) oferece uma série de opções e cláusulas de flexibilidade que permitem atingir gradualmente o ideal de cobertura universal em harmonia com o grau de desenvolvimento económico nacional. Cada país pode aplicar a Convenção através de uma combinação de prestações contributivas e não contributivas, calculadas de acordo com diferentes fórmulas (em função dos rendimentos, de montante fixo ou sujeitas a condição de recursos), de diferentes métodos de administração dos regimes (seguro geral, profissional, obrigatório ou voluntário, e administração pública ou privada), tudo isto com o objetivo de assegurar um nível global de proteção que melhor corresponda às necessidades do país em causa.

No entanto, a flexibilidade oferecida pela Convenção não deve ser confundida com laxismo:

... a possível equivalência na utilização de diferentes fórmulas não significa que todas as soluções sejam admissíveis. Assim, o carácter periódico das prestações pecuniárias, a obrigação de garantir o seu nível e de manter o seu valor real dificilmente podem ser assegurados por regimes de contribuições definidas. A possibilidade de efetuar uma avaliação dos recursos económicos das prestações só está disponível para os regimes que abrangem, em princípio, todos os residentes. A utilização de regimes de seguro voluntário, aos quais pertence a maioria dos regimes profissionais privados, está sujeita à condição da sua supervisão pelas autoridades públicas ou pelos parceiros sociais e da extensão da sua cobertura a uma parte substancial dos trabalhadores. O financiamento através de contribuições ou impostos exclui os regimes baseados na responsabilidade direta do empregador, bem como os financiados através de seguros comerciais. É evidente que, apesar dos diferentes níveis de proteção exigidos pelas normas internacionais,

¹¹⁸ Artigo 68.º da Convenção (N.º 102).

existem limites para as reformas, em especial para as que conduzem à privatização da segurança social. Trata-se de uma garantia contra o retrocesso social, cujo papel tem sido tradicionalmente desempenhado pelas normas da OIT (Voirin 1993).

Existem, de facto, algumas regras básicas relativas à boa gestão, estabelecidas na Parte XIII da Convenção, que devem ser respeitadas independentemente do sistema utilizado. Estes princípios dizem respeito, nomeadamente, ao direito de recurso do requerente, à responsabilidade final do Estado pela concessão das prestações e pela boa administração das instituições, à participação das pessoas protegidas na gestão dos regimes de segurança social e ao financiamento coletivo das prestações.

O direito de recurso em caso de recusa de uma prestação ou de reclamação quanto à sua qualidade ou quantidade é um dos princípios consagrados na Convenção (N.º 102) e também nos instrumentos subsequentes.¹¹⁹ Este direito é, no entanto, limitado quando se trata de cuidados médicos, se a administração dos cuidados médicos for confiada a um departamento governamental responsável perante um Parlamento; nesse caso, o direito de recurso pode ser substituído pelo direito de mandar investigar pela autoridade competente uma reclamação relativa à recusa de cuidados médicos ou à qualidade dos cuidados recebidos.

Os litígios em matéria de segurança social são geralmente resolvidos em duas fases: uma primeira fase de reclamação, geralmente perante um órgão administrativo de nível superior das instituições de segurança social, e uma segunda fase de recurso contra a decisão do órgão administrativo, geralmente perante um tribunal administrativo, judicial, do trabalho ou da segurança social.

Embora as Convenções não especifiquem as vias de recurso que devem ser disponibilizadas, os trabalhos preparatórios para a adoção das Convenções n.ºs 121 e 128 fornecem, no entanto, indicações sobre a natureza deste direito. Por exemplo, foi afirmado que o direito de recurso é aplicável a uma decisão que teria sido definitiva se esse direito não existisse. Além disso, o conceito de recurso implica que a questão deve ser resolvida por uma autoridade independente da autoridade administrativa que tomou a primeira decisão.

O simples direito de pedir a nova análise do processo pela mesma instância não é suficiente para constituir um recurso.

A este respeito, a Comissão de Peritos observou que, mesmo na ausência de um procedimento especial de recurso perante um tribunal especial de segurança social ou de trabalho, as garantias previstas nas Convenções podem, no entanto, ser asseguradas pela aplicação das regras gerais que regem o direito de recurso para os tribunais ordinários, na medida em que estas regras permitem a análise ou a anulação de qualquer decisão administrativa adotada pela instituição de segurança social (OIT 1961).

Uma vez que os governos têm a responsabilidade fundamental, frequentemente estabelecida nas constituições dos seus países, de assegurar um nível de vida com requisitos mínimos para o seu povo, é apenas uma consequência lógica da ratificação da Convenção (N.º 102) que o Estado "aceita uma responsabilidade geral pela devida prestação das prestações previstas em conformidade com a presente Convenção e que tomará todas as medidas necessárias para o efeito". Isto implica também uma obrigação de assegurar a viabilidade financeira do seu regime de segurança social. A responsabilidade financeira global do Estado é complementada e reforçada pela sua "responsabilidade geral pela boa administração das instituições e serviços envolvidos na aplicação da Convenção".¹²⁰

A Convenção reconhece assim o poder de supervisão e de controlo do Estado. Isto não significa necessariamente que o Estado tenha de cobrir qualquer défice que possa ocorrer, desde que existam outros meios disponíveis para remediar a situação (tais como uma alteração da taxa de contribuição e/ou da estrutura das prestações), mas inclui pelo menos a obrigação de "deve, se necessário, assegurar que os estudos e cálculos atuariais necessários relativos ao equilíbrio financeiro sejam efetuados periodicamente e, em qualquer caso, antes de qualquer alteração das prestações, da taxa das contribuições para o seguro ou dos impostos afetados à cobertura das eventualidades em questão".¹²¹ Este é apenas mais um exemplo de como a Convenção sublinha a importância da sustentabilidade e a importância de um

119 Artigo 70.º da Convenção (N.º 102), Artigo 23.º da Convenção (N.º 121), Artigo 34.º da Convenção (N.º 128), Artigo 29.º da Convenção (N.º 130), Artigo 27.º (N.º 168).

120 Artigos 71.º, par. 3 e Artigo 72.º, par. 2 da Convenção (N.º 102).

121 Artigo 71.º, par. 3 da Convenção (N.º 102), Artigo 24.º, par. 2 da Convenção (N.º 121), Artigo 35.º da Convenção (N.º 128) e Artigo 30.º da Convenção (N.º 130), Artigo 28.º da Convenção (N.º 168).

Caixa 6. Privatização da segurança social

Nas últimas décadas, foram introduzidos regimes em muitos países da América Latina (como o Brasil, a Colômbia, o México e o Peru), seguindo o exemplo do Chile, que, em 1991, foi o primeiro país a iniciar uma reforma das pensões de velhice com base em contas individuais de reforma de capitalização obrigatórias e abandonando a gestão pública. Desde a adoção destas reformas, a Comissão de Peritos tem mantido um diálogo intenso com os governos em causa sobre um vasto leque de questões relacionadas com o não cumprimento das normas de segurança social da OIT. Observou, em particular, que os regimes de pensões baseados na capitalização de poupanças individuais geridas por fundos de pensões privados eram organizados sem respeitar os princípios da solidariedade, da partilha de riscos e do financiamento coletivo, que constituem a essência da segurança social, e também sem respeitar os princípios de uma gestão transparente, responsável e democrática dos regimes de pensões com a participação dos representantes das pessoas seguradas. Esta questão deu origem a vários processos de representação ao abrigo do artigo 24.º da Constituição da OIT, no âmbito dos quais, em 1986 e 2000, o Conselho de Administração concluiu que as convenções em questão não eram respeitadas e confiou à Comissão de Peritos a tarefa de supervisionar a aplicação das suas conclusões e recomendações. Estas conclusões e recomendações apelavam ao Governo do Chile para que alterasse a legislação nacional de modo a garantir que o sistema de pensões de gestão privada fosse administrado por organizações sem fins lucrativos; que os representantes dos segurados pudessem participar na administração do sistema; e que os empregadores contribuíssem para o financiamento das prestações de velhice e invalidez. Dada a ausência de medidas adequadas tomadas pelo Governo para pôr em prática as recomendações do Conselho de Administração, o caso do Chile foi também discutido em repetidas ocasiões na Comissão da Conferência sobre a Aplicação das Normas desde 1987.^a

Além disso, a experiência demonstrou que é muito mais dispendioso administrar contas individuais de poupança do que os registos da segurança social, que as empresas de gestão de fundos de pensões (por exemplo, a *Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)* em vários países da América Latina) têm elevados custos de *marketing* e que não se pode confiar nas empresas de gestão privadas para fazer cumprir a lei. O facto de muitos regimes de pensões privados não conseguirem assegurar pensões dignas, sobretudo devido às perdas sofridas durante a crise financeira de 2008-2009, levou muitos governos a empreender uma segunda ronda de reformas significativas, permitindo que os trabalhadores mudassem para regimes de repartição baseados nos princípios do seguro social (ver OIT 2018).

Nota: ^a Observações da CEACR no que respeita ao Peru (2002-12), México (2007-14) e Chile (2005-17). Os comentários relativos ao Chile foram feitos com base nas Convenções n.ºs 35-38 desatualizadas, uma vez que o Chile (ao contrário do México e do Peru) não ratificou a Convenção (N.º 102).

planeamento cuidadoso para manter o equilíbrio financeiro de um regime. Nenhum regime global pode ser mantido sem uma base estável de receitas. Se tal deixar de acontecer, ou seja, se algo correr mal em qualquer fase da cadeia de responsabilidades, a Comissão de Peritos considerou que o Estado é obrigado, em princípio, a remediar a situação, se necessário também através da disponibilização de fundos públicos.

Por último, a Convenção (N.º 102) prevê que os representantes das pessoas protegidas devem participar na gestão do regime ou estar associados ao mesmo a título consultivo. Frequentemente, as leis ou regulamentos nacionais preveem também

a participação de representantes dos trabalhadores e das autoridades públicas, colocando assim a gestão de um regime numa base tripartida.

Uma das razões para a participação dos parceiros sociais é o facto de os regimes de segurança social serem, pelo menos no caso dos seguros sociais, financiados total ou predominantemente pelas contribuições que os empregadores e os trabalhadores pagam com base nos rendimentos do trabalho. No entanto, mesmo no caso de regimes financiados por impostos gerais e administrados por um departamento governamental, o tripartismo pode desempenhar um papel importante na melhoria das políticas e na melhoria da capa-

cidade de resposta dos sistemas às necessidades dos trabalhadores. Embora tal não seja explicitamente exigido pelas Convenções da OIT, uma vez que a Convenção (N.º 102) isenta de tal obrigação as instituições reguladas pelas autoridades públicas ou os regimes diretamente geridos por um departamento governamental responsável perante a legislatura, a OIT, reconhecendo o papel essencial desempenhado pelos parceiros sociais na garantia de uma boa governação dos sistemas de segurança social, sempre apelou a um forte papel das organizações de trabalhadores e também as organizações de empregadores na gestão da segurança social.

Uma vez que a Convenção aceita diferentes métodos para a prestação de proteção social através dos mecanismos de seguro social, da assistência social ou do serviço público universal, não favorece uma forma particular de financiamento e prevê simplesmente que o financiamento deve ser efetuado através de contribuições para a segurança social pagas pelos trabalhadores e/ou empregadores, pelo sistema de impostos ou através de uma combinação destes. No entanto, a Convenção insiste no *princípio do financiamento coletivo*. O princípio do financiamento coletivo através de contribuições ou impostos significa que a Convenção exclui os regimes baseados na responsabilidade direta do empregador e também os "regimes de poupança" que são financiados exclusivamente pelas pessoas protegidas (ver caixa 6).

O financiamento coletivo implica que os indivíduos reúnam os seus recursos para um bem maior. Está

estritamente ligado ao princípio da solidariedade e significa, em geral, que os contribuintes não recebem necessariamente o mesmo montante de dinheiro em prestações que depositaram em contribuições. Há sempre uma redistribuição de rendimentos entre os que têm rendimentos suficientes e os que necessitam de prestações sociais e, frequentemente, também dos membros mais abastados da sociedade para os que ganham ou ganharam menos. Trata-se, de facto, de uma componente essencial de qualquer regime de segurança social.

A Convenção estabelece igualmente alguns limites ao montante das contribuições ou impostos que podem ser impostos aos cidadãos. O Estado deve garantir que as contribuições ou a tributação se situem a um nível que "evite dificuldades para as pessoas de fracos recursos", o que sublinha o elemento de solidariedade do financiamento coletivo. As contribuições e os impostos também devem ser estabelecidos tendo em conta a situação económica do país e as categorias de pessoas protegidas; isto diz respeito ao conceito de sustentabilidade. A Convenção especifica igualmente a forma como os encargos de financiamento da segurança social devem ser repartidos nos regimes contributivos: o total das contribuições para o seguro a cargo dos trabalhadores protegidos não deve exceder 50% do total dos recursos financeiros necessários em cada uma ou em todas as eventualidades, com exceção das prestações familiares e das prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais. Em todos os outros aspetos, os Estados-membros são livres de adotar o sistema que desejarem.¹²²

122 Artigos 71.º, par. 3 e Artigo 72.º, par. 2 da Convenção (N.º 102).



4

► Supervisão das Convenções e Recomendações da OIT

► 4. Supervisão das Convenções e Recomendações da OIT

A OIT é a primeira organização internacional a dispor, nos termos da sua Constituição, de um sistema elaborado encarregado de controlar a aplicação efetiva das suas normas.

Em primeiro lugar, quando uma Convenção ou uma Recomendação é adotada pela Conferência Internacional do Trabalho, o governo de cada Estado-Membro é obrigado a submeter o texto no prazo de um ano ou, no máximo, no prazo de 18 meses, às autoridades nacionais competentes, ou seja, geralmente o parlamento, "para a promulgação de legislação ou outra ação". Ao fazê-lo, os governos são obrigados a indicar as medidas que consideram desejáveis. Um governo pode, por exemplo, salientar que o instrumento já é plenamente aplicado na legislação e na prática nacionais e pode, por conseguinte, ser ratificado ou aceite. Pode recomendar que sejam decretadas leis para dar pleno efeito ao instrumento, após o que, no caso de uma Convenção, procederá à sua ratificação. Pode ainda recomendar que a questão da ratificação de uma Convenção seja adiada, de modo que se possa dispor de tempo para consulta ou exame do item, se necessário. Mas também pode chegar ao ponto de recomendar que uma Convenção não seja ratificada.

O objetivo desta obrigação é, evidentemente, encorajar a ratificação das Convenções da OIT ou, pelo menos, estimular o debate no país sobre as questões abrangidas por estes instrumentos, com vista a promover a sua aplicação.

Os governos também são obrigados a fornecer relatórios regulares (de seis em seis anos no que diz respeito às chamadas "Convenções técnicas", incluindo todas as convenções de segurança social)¹²³ sobre a aplicação das convenções ratificadas¹²⁴ e, a pedido, também sobre as Convenções ou recomendações não ratificadas.¹²⁵ Estes relatórios devem ser fornecidos com base num formulário

de relatório, que contém as disposições substantivas da Convenção e uma série de questões sobre a forma como é aplicada, tanto na lei como na prática. Em 1926, foi criada uma comissão de peritos independentes, a Comissão de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR), para supervisionar a aplicação das normas da OIT, à qual são submetidos para análise todos os relatórios governamentais sobre a aplicação das normas da OIT.¹²⁶

A CEACR é composta por 20 juristas de alto nível (juizes do Tribunal Internacional de Justiça, dos Supremos Tribunais nacionais ou de outros tribunais, bem como professores de direito do trabalho) de todas as regiões do mundo. São nomeados pelo Conselho de Administração da OIT por um máximo de quatro períodos renováveis de três anos, entre pessoas de reconhecida competência na área da legislação do trabalho e da segurança social.¹²⁷ Estes peritos não são, de forma alguma, representantes dos governos. A sua independência é garantida pelo facto de serem nomeados pelo Conselho de Administração da OIT, sob recomendação do Diretor-Geral, e não por proposta dos governos dos países de que são nacionais.

A Comissão de Peritos reúne-se uma vez por ano, em novembro-dezembro. Toma as suas decisões com total independência, baseando-se unicamente no princípio da objetividade e da imparcialidade. Sempre insistiu no facto de que a sua única tarefa é verificar se as disposições de um instrumento são aplicadas, independentemente da situação social e política prevalecente no país em causa. As suas decisões não se baseiam apenas nos relatórios dos governos, mas também noutras informações disponíveis, tais como observações fornecidas por sindicatos ou associações de empregadores ou provenientes dos departamentos técnicos da OIT. Ao proceder à sua análise imparcial e técnica da forma como as Convenções são aplicadas na lei

123 O próximo ciclo de relatórios semestrais sobre as Convenções de segurança social tem início em 2023.

124 Por força do artigo 22.º da Constituição da OIT.

125 Por força do artigo 19.º da Constituição da OIT.

126 Em conformidade com um acordo celebrado entre o Conselho da Europa e a Organização Internacional do Trabalho, a Comissão de Peritos está igualmente encarregada de analisar os relatórios dos países sobre a aplicação do Código Europeu de Segurança Social, que é um instrumento regional baseado, em grande medida, na Convenção (N.º 102) da OIT. Os Estados-membros que ratificaram o Código Europeu são obrigados a apresentar relatórios anuais, o que garante, obviamente, um controlo muito mais rigoroso do que o das Convenções da OIT.

127 Os seus nomes e antecedentes profissionais são publicados num anexo da Parte I dos relatórios anuais da CEACR sobre a Aplicação das Normas Internacionais de Trabalho.

e na prática pelos Estados-membros, a Comissão de Peritos deve determinar o alcance jurídico, o conteúdo e o significado das disposições das Convenções.¹²⁸

Na prática, porém, o Tribunal nunca foi confrontado com esta questão. Os pareceres da Comissão de Peritos sobre a conformidade de um ato legislativo nacional com as Convenções não podem, portanto, ser considerados como interpretações definitivas e não são juridicamente vinculativos, mas adquiriram, no entanto, ao longo dos anos, uma força moral considerável. As interpretações da Comissão de Peritos são orientadas pelos Artigos 31.º e 32.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, ou seja, são feitas de boa-fé, de acordo com o significado normal de um termo, tendo em conta o seu contexto, bem como o seu objeto e finalidade. Respeitando o contributo dos constituintes tripartidos da OIT, é igualmente feita referência aos trabalhos preparatórios que conduzem à adoção de um instrumento.

A Comissão de Peritos apresenta anualmente à Conferência Internacional do Trabalho um Relatório sobre a Aplicação das Convenções e Recomendações (ratificadas), incluindo, a pedido, Exames de Conjunto sobre a aplicação das Convenções e Recomendações da OIT, nomeadamente pelos países que não as ratificaram. Estes Exames de Conjunto contribuem para os debates recorrentes da Conferência Internacional do Trabalho, que se debruçam periodicamente sobre um dos quatro objetivos estratégicos da Agenda para o Trabalho Digno. Fornecem informações sobre o conteúdo das normas da OIT, o grau da sua aplicação efetiva e também sobre as dificuldades relatadas pelos governos na aplicação das normas. Ao clarificar o âmbito de aplicação destas normas, fornecem orientações para a legislação nacional e, por vezes, indicam também meios para ultrapassar os obstáculos à sua aplicação.

As observações da Comissão assumem a forma de observações ou pedidos diretos. As observações são geralmente utilizadas em casos mais graves ou de longa data de incumprimento de obrigações. São reelaborados no Relatório Sobre a Aplicação das Convenções e Recomendações anual, que é depois apresentado à Comissão da Conferência sobre a Aplicação das Normas em junho de cada ano. Os pedidos diretos não são publicados no

relatório da Comissão de Peritos, mas são comunicados diretamente aos governos em causa, bem como às organizações de trabalhadores e de empregadores.¹²⁹ Os pedidos diretos são normalmente feitos quando se trata de uma discrepância menor, é levantada uma questão técnica ou são necessários mais esclarecimentos para que a Comissão de Peritos possa avaliar plenamente a forma como a convenção ratificada é aplicada.

A partir de 1957, a Comissão de Peritos começou também a identificar no seu relatório casos particularmente graves, persistentes e urgentes através das chamadas "notas de rodapé duplas". As notas de rodapé anexadas no final dos seus comentários identificam os casos em que, devido à natureza dos problemas encontrados na aplicação de uma Convenção em causa, a Comissão considerou adequado solicitar ao governo que apresentasse um relatório mais cedo do que seria o caso e, em alguns casos, que fornecesse todos os pormenores à Conferência nas suas próximas sessões.

O relatório periódico da Comissão de Peritos sobre a aplicação das Convenções que contém os seus objetivos é apresentado à Conferência Internacional do Trabalho em cada uma das suas sessões anuais. Todos os anos é criada uma Comissão da Conferência sobre a Aplicação das Normas, desta vez numa base tripartida, em que cada um dos grupos, governos, empregadores e trabalhadores, tem o mesmo poder de voto que os outros. Esta Comissão da Conferência trata das questões mais importantes contidas no relatório da Comissão de Peritos, incluindo, em particular, os casos individuais identificados por "notas de rodapé duplas". Pode também convidar representantes do governo a participar no debate e a responder a questões. Os governos têm assim a possibilidade de desenvolver as informações anteriormente fornecidas à Comissão de Peritos, indicar quaisquer outras medidas tomadas ou propostas desde a última sessão, chamar a atenção para as dificuldades encontradas no cumprimento das obrigações e procurar orientações sobre a forma de ultrapassar essas dificuldades. No final dos seus trabalhos, a Comissão da Conferência elabora um relatório que é apresentado à Conferência para debate numa das sessões plenárias. No seu relatório à Conferência, a Comissão de Aplicação das Normas tira as suas próprias conclusões,

128 Nos termos do artigo 37.º da Constituição da OIT, só o Tribunal Internacional de Justiça é competente para efetuar "interpretações definitivas" das Convenções.

129 Estão acessíveis em linha através da base de dados NORMLEX, disponível em: www.ilo.org/normes.



Alocução pelo Sr. Marc LEEMANS, Vice-Presidente dos Trabalhadores, Bélgica (por vídeo). Comité de Aplicação das Normas da OIT (CAN). Sessão plenária da 110.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho. Sábado, 11 de junho de 2022. © Crozet / Pouteau / Albouy / OIT.

convidando os governos em causa a fornecer esclarecimentos e a tomar medidas, se for caso disso, para ultrapassar as divergências observadas entre a legislação e a prática nacionais e as disposições das convenções ratificadas. O debate sobre este relatório dá aos delegados dos três grupos a oportunidade de chamar a atenção para aspetos específicos do trabalho da Comissão. No seu relatório apresentado à sessão plenária da Conferência para adoção, a Comissão da Conferência sobre a Aplicação das Normas pode convidar o Estado-membro cujo caso foi discutido a aceitar uma missão de assistência técnica do *Bureau* Internacional do Trabalho para melhorar a

sua capacidade de cumprir as suas obrigações, ou pode propor outro tipo de missões. A Comissão da Conferência pode também solicitar a um governo que apresente informações adicionais ou aborde preocupações específicas no seu próximo relatório à Comissão de Peritos. A Comissão da Conferência chama igualmente a atenção da Conferência para determinados casos, tais como os casos de progresso e os casos de incumprimento grave das Convenções ratificadas. Uma vez adotado pela Conferência, o relatório é enviado aos governos, com especial atenção para os pontos que o governo deve ter em conta. A caixa 7 apresenta dois exemplos deste processo.

Caixa 7. Dois exemplos de debates realizados pelo Comité da Conferência sobre a Aplicação das Normas no domínio da segurança social

1. O caso da Grécia

No decurso da 103.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 2014 em Genebra, a Comissão da Conferência debateu a aplicação da Convenção (N.º 102) da OIT durante a crise da dívida soberana enfrentada pela Grécia na sequência da crise financeira de 2007-2008. Nas suas observações desse ano, a Comissão de Peritos considerou que "a contínua contração da economia, do emprego e das finanças públicas causada pela política de austeridade contínua ameaça a viabilidade do sistema nacional de segurança social resultou no

(A caixa 7 continua na página seguinte)

Caixa 7. (continuação)

aumento do empobrecimento da população, o que prejudica seriamente a aplicação de todas as partes aceites da Convenção" (OIT 2014a, 516). Consequentemente, a Comissão apresentou observações e recomendações sobre três questões: (1) proteção do sistema de segurança social contra a austeridade contínua; (2) travar o empobrecimento crescente da população; e (3) estabelecer um piso nacional de proteção social.

Na reunião da Comissão da Conferência para a Aplicação das Normas durante o mesmo ano (OIT 2014b, Parte II/80-86), o representante do Governo da Grécia explicou que as questões levantadas pela Comissão de Peritos devem ser vistas no contexto da recessão e das políticas de austeridade adotadas pelo Governo grego nos quatro anos anteriores, a fim de assegurar a sustentabilidade da economia em geral e do sistema de segurança social em particular. Não negou a falta de conformidade com as disposições da Convenção (N.º 102) de um ponto de vista jurídico, o que seria da competência da Comissão de Peritos, mas explicou também as políticas recentes e as reformas legislativas que procuraram assegurar prestações adequadas à população segurada, bem como manter os beneficiários e as suas famílias "em condições de saúde e de dignidade", tal como referido no Artigo 67.º da Convenção (N.º 102). Insistiu, no entanto, na necessidade de o sistema de segurança social permanecer sustentável no atual ambiente económico e de o Estado cumprir as suas obrigações para com os seus cidadãos e as suas obrigações internacionais.

Os membros do Grupo dos Empregadores criticaram a natureza das observações feitas pela Comissão de Peritos, que consideraram ser "mais persuasivas do que objetivas". Compreenderam que a redução das pensões mensais afetava apenas um terço das pensões e que o objetivo de tal redução temporária era estabilizar o sistema face a uma crise grave, para que não entrasse em colapso. Consideraram que a Convenção (N.º 102) não impede a realização de reformas estruturais necessárias. Além disso, insistiram que a Convenção N.º 102 não exige que um Governo "regresse ao passado", e que o estabelecimento de um piso de proteção social, embora geralmente desejável, não era exigido pelas partes ratificadas da Convenção.

Nas suas conclusões, a Comissão recordou que o princípio da responsabilidade geral do Estado pelo financiamento e gestão sustentáveis do seu sistema de segurança social, expresso nos Artigos 71.º e 72.º da Convenção (N.º 102), exige que o Governo estabeleça uma arquitetura financeira e institucional sólida do sistema de segurança social e "tome todas as medidas necessárias para este fim", incluindo, em particular, as seguintes: manter o sistema em equilíbrio financeiro, assegurar a cobrança adequada das contribuições e impostos, tendo em conta a situação económica do país e das classes protegidas, realizar os estudos atuariais e financeiros necessários para avaliar o impacto de quaisquer alterações nas prestações, impostos ou contribuições, assegurar a devida concessão das prestações garantidas pela Convenção e evitar dificuldades para as pessoas com poucos recursos. Reconhecendo os desafios financeiros e de gestão sem precedentes que se colocam à condução do sistema de segurança social grego durante a crise, a Comissão solicitou à Organização que desse orientações ao Governo sobre a reforma do seu sistema de segurança social. Além disso, a Comissão observou que a contínua contração do sistema de segurança social em termos de cobertura e de prestações tinha afetado todos os ramos da segurança social e, em alguns casos, resultou na redução do nível global de proteção abaixo dos níveis estabelecidos nos Artigos 65.º-67.º da Convenção. Neste contexto, a Comissão convidou o Governo a continuar a analisar o funcionamento do sistema de segurança social e a ajustá-lo, se necessário, recorrendo plenamente à assistência técnica da OIT para apoiar a análise quantitativa dessas opções. A Comissão considerou que "devido à sua estrutura tripartida e ao seu mandato, a OIT está numa posição ideal para ajudar os constituintes a enfrentar as crises sociais e económicas e para ajudar a conceber políticas de reforma sólidas e equitativas". Tendo em conta a gravidade da crise social na Grécia, o Conselho Europeu exortou o Governo a pôr em prática as recomendações acima referidas e a fornecer informações completas à Comissão de Peritos, a fim de assegurar o seguimento adequado do processo.

Caixa 7. (continuação)

Um ano mais tarde, em 2015, a Comissão de Peritos reconheceu os esforços significativos levados a cabo pelo Governo para promover a organização de um sistema de segurança social viável através, entre outros, da informatização, da eliminação da fraude e do trabalho não declarado, de uma supervisão atuarial rigorosa e de uma administração eficiente, e mesmo através do corte de pensões mais elevadas para sustentar pensões mais baixas em nome da solidariedade. A Comissão registou igualmente, com base no relatório do Governo, que o espaço orçamental reservado à aplicação da Convenção e das medidas recomendadas de luta contra a pobreza na Grécia estava estritamente definido pelos limites permitidos pela aplicação do programa de ajustamento económico e os compromissos assumidos pelo Governo no âmbito do Memorando com a "Troika". No entanto, manifestou sérias preocupações quanto a um possível colapso do sistema de segurança social na Grécia, devido a uma contração do número de pessoas seguras que contribuem para o sistema, bem como das pessoas que dele recebem várias prestações. Por conseguinte, incitou o Governo a dar respostas substantivas relativamente às suas declarações anteriores: "(1) que o Governo colocou e colocará a questão da prevenção da pobreza na agenda das suas reuniões com as partes do mecanismo internacional de apoio à Grécia; (2) que a Autoridade Atuarial Nacional estará em posição de determinar o impacto social dos cortes nas prestações de segurança social; e (3) que as ações tomadas para prevenir a pobreza analisaram os cenários mais rápidos para reverter certas medidas de austeridade e cortes desproporcionados nas prestações" (OIT 2015, 460).

2. O caso do Reino Unido

Durante a 106.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 2017 em Genebra, a Comissão da Conferência debateu a aplicação da Convenção N.º 102 da OIT pelo Reino Unido. No que diz respeito a este país, a Comissão de Peritos tinha notado na sua observação do mesmo ano (OIT 2017b, 564-566) que o sistema de proteção social incluía prestações de segurança social baseadas nas contribuições e nos rendimentos, bem como vários créditos fiscais e uma série de prestações de assistência social sujeitas a condições de recursos, que ofereciam proteção adicional contra a pobreza. As prestações contributivas eram pagas a uma taxa fixa a quem tivesse pago o montante necessário de Contribuições para a Segurança Social (NICs). As prestações baseadas no rendimento substituíam ou complementavam as prestações baseadas nas quotizações e estavam disponíveis para todos os que preenchiam os critérios de elegibilidade em função do seu rendimento. No âmbito de uma reforma em curso há vários anos, as prestações baseadas no rendimento e sujeitas a condição de recursos foram sucessivamente substituídas por um sistema uniforme de "créditos universais". Uma vez que o Governo do Reino Unido considerava este novo tipo de prestação como uma "prestação de assistência social" que não era abrangida pelo âmbito de aplicação das Convenções da OIT, pretendia demonstrar a conformidade com as Partes aceites da Convenção num futuro previsível, apenas com base nas prestações de segurança social baseadas nas contribuições. A Comissão de Peritos, no entanto, chegou à conclusão de que as prestações baseadas nas contribuições eram inferiores ao nível de 40% do salário de um trabalhador tipo adulto do sexo masculino e, por conseguinte, não cumpriam os requisitos do Artigo 66.º da Convenção (N.º 102).

Em relação às principais conclusões da Comissão de Peritos sobre a adequação das prestações, o representante do Governo do Reino Unido insistiu, no debate da Comissão da Conferência sobre a Aplicação das Normas do mesmo ano (OIT 2017c, Parte II/101-105), na necessidade de considerar o sistema de apoio social como um todo. As prestações contributivas eram apenas uma parte do sistema de apoio social global, que incluía uma combinação de prestações relacionadas com o rendimento e de assistência social. As principais taxas de Subsídio de Desemprego contributivo e de Subsídio de Apoio ao Emprego contributivo proporcionavam um suplemento de rendimento às pessoas que não trabalhavam, ao passo que havia apoio adicional para as pessoas com baixos rendimentos e com capital limitado. Muitos dos requerentes de Subsídio de Desemprego com

Caixa 7. (continuação)

base nas contribuições e de Subsídio de Apoio ao Emprego estavam também a receber outras prestações, como o Subsídio de Habitação ou o Subsídio de Independência Pessoal. Reafirmou o compromisso do Governo de fornecer explicações pormenorizadas sobre o sistema de apoio social no Reino Unido, em resposta às observações feitas pela Comissão de Peritos.

Os membros do Grupo dos Trabalhadores recordaram a importância dos sistemas de segurança social como meio de combater a pobreza. Consideraram que, a este respeito, a Convenção (N.º 102) se reveste de particular importância, pois contém uma definição internacionalmente aceite de segurança social, determinando os objetivos a atingir e não apenas os meios para os atingir. Continha obrigações mínimas e permitia medir os progressos realizados neste domínio. No entanto, era também um instrumento muito flexível que continha diferentes opções e cláusulas de flexibilidade. Oferecia a cada país a possibilidade de combinar prestações contributivas e não contributivas, a fim de assegurar uma proteção mínima. Embora cada país seja livre de declarar quais as partes da Convenção que está disposto a aceitar, não pode pretender que as prestações de assistência social não sejam abrangidas pelo âmbito de aplicação da Convenção, porque o Artigo 67.º foi inserido especificamente com o objetivo de permitir avaliar se tais prestações eram suficientes para cumprir os requisitos da Convenção. Duvidavam, no entanto, que o novo sistema britânico, constituído por "créditos universais", fosse suficiente para manter a família do beneficiário em condições de saúde e de dignidade, como exigido, porque, de acordo com as últimas estimativas, o novo sistema de créditos universais implicaria uma redução do rendimento de muitos agregados familiares.

Os membros do Grupo dos Empregadores saudaram o anúncio do Governo de que iria apresentar um relatório mais completo sobre a aplicação da Convenção a tempo da próxima reunião da Comissão de Peritos, incluindo informações sobre a revisão em curso do sistema de segurança social. A Comissão de Peritos identificou duas questões principais que exigiam uma resposta adicional do Governo. A primeira era saber se as prestações não contributivas estavam abrangidas ou não pelo âmbito de aplicação da Convenção. A segunda questão era a de saber se o nível das prestações era ou não inferior à obrigação mínima prevista na Convenção. Em função do resultado da primeira questão, era necessário analisar a segunda. Concluíram afirmando que aguardavam com expectativa informações e dados adicionais fornecidos pelo Governo antes da próxima sessão da Comissão de Peritos para permitir uma compreensão mais clara do cumprimento da Convenção.

Nas suas conclusões, a Comissão encorajou o Governo do Reino Unido a transmitir à Comissão de Peritos as informações complementares solicitadas, incluindo as estatísticas pertinentes, a fim de permitir aos peritos proceder a uma nova avaliação da aplicação da Convenção no país.

Os dois exemplos da caixa 7 ilustram como o procedimento de controlo da OIT alia a ação de um órgão técnico independente com a de uma instituição política que inclui representantes dos governos, dos trabalhadores e dos empregadores. É certo que não pode impor qualquer sanção a um Estado não cumpridor, como é geralmente o caso de um tribunal, mas, apesar disso, demonstrou a sua eficácia em muitas ocasiões. O seu principal objetivo não é culpar ou punir de alguma forma um governo que, por uma razão ou outra, não cumpriu as suas obrigações, mas sim estabelecer um diálogo a fim de o ajudar a ultrapassar as

dificuldades que tem em cumprir as normas da OIT. Este objetivo é efetivamente apoiado pela capacidade de assistência técnica que a OIT pode utilizar para ajudar os Estados-membros em todo o mundo nos seus esforços para melhorar a sua legislação social e laboral em conformidade com as normas internacionais e, assim, obter um nível mais elevado de desenvolvimento social. A eficácia demonstrada em muitos casos pelo mecanismo de controlo da OIT deve-se em grande parte à sua regularidade, à sua objetividade e imparcialidade e à sua publicidade.



5

► **Ratificação
da Convenção
N.º 102 e de outros
instrumentos de
segurança social**

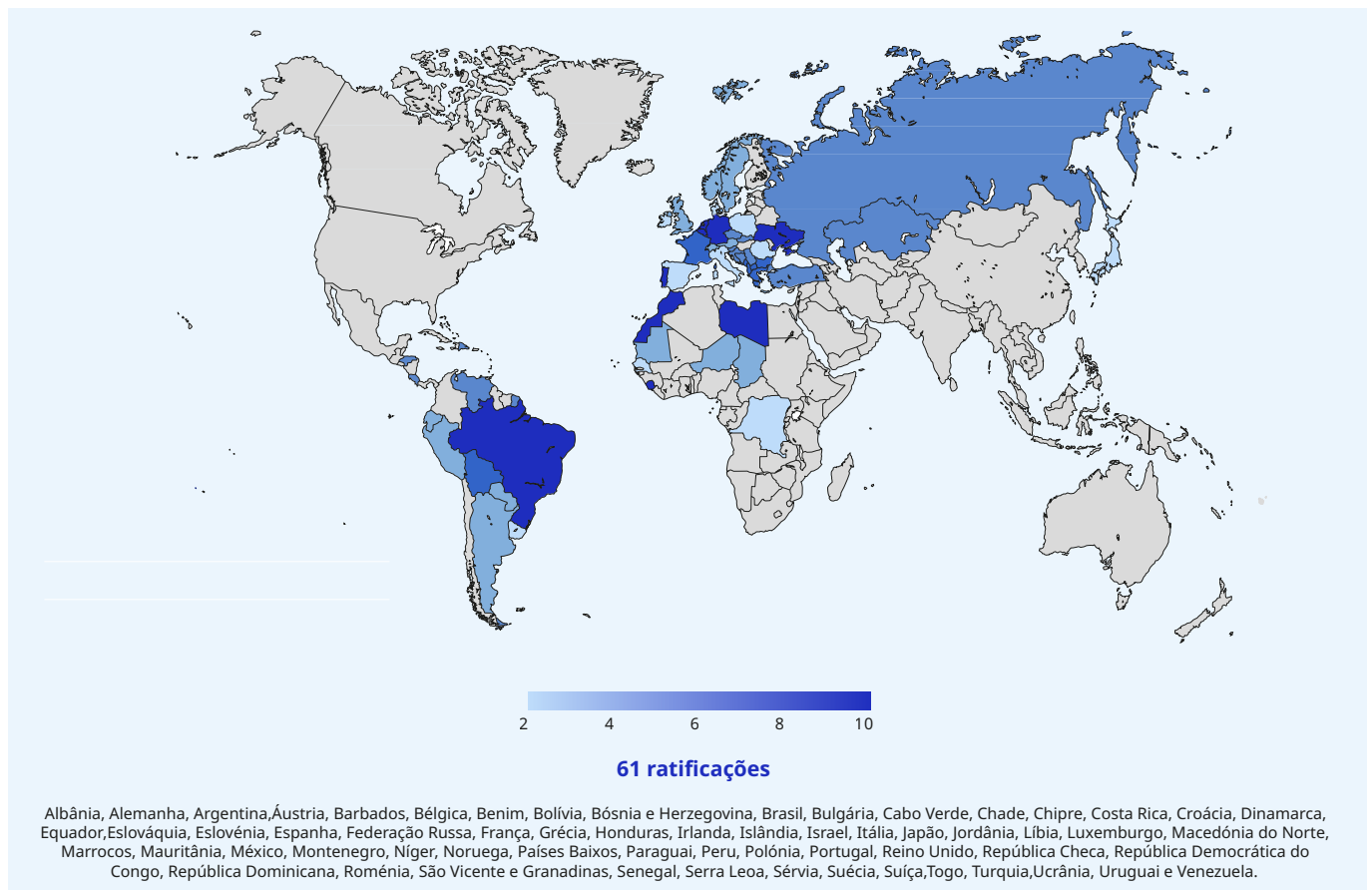
► 5. Ratificação da Convenção N.º 102 e outros instrumentos de segurança social da OIT

Até à data, 61 países (de um total de 187 Estados-membros) ratificaram a Convenção (N.º 102), aceitando assim incorporar as suas disposições no seu sistema jurídico interno e na sua prática nacional. No entanto, nem todos estes países aceitaram as obrigações da Convenção no que diz respeito aos nove ramos da segurança social. De facto, tal não é necessário. Com o objetivo de permitir a sua ratificação pelo maior número possível de Estados, independentemente do seu grau de desenvolvimento em matéria de segurança social, a Convenção (N.º 102) exige, para efeitos de ratificação, que um Estado se limite a aceitar três das nove partes ou eventualidades, incluindo pelo menos uma relativa ao desemprego, acidente de trabalho, velhice, invalidez ou prestações de sobrevivência. Os Estados podem posteriormente

aceitar as obrigações relativas a outras partes da Convenção, de modo a poderem trabalhar gradualmente no sentido da plena realização dos objetivos da Convenção. (No que respeita aos padrões elevados a Convenção (N.º 128) oferece igualmente a possibilidade de escolher entre um dos três ramos abrangidos por esta Convenção, ou seja, entre prestações de velhice, de invalidez e de sobrevivência).

Além disso, a Convenção (N.º 102) permite exceções temporárias para países "cuja economia e infraestruturas de saúde não estejam suficientemente desenvolvidas". Ao abrigo destas exceções, é possível, por exemplo, em relação a cada eventualidade, prever a cobertura de um número mais reduzido de pessoas, calculado por referência

► Figura 1. Mapa de ratificação da Convenção (N.º 102)



apenas aos trabalhadores em locais de trabalho industriais de uma determinada dimensão, colocando assim a norma mínima mais facilmente ao alcance dos países menos industrializados. Para beneficiar de tal exceção, um país deve anexar uma declaração à sua ratificação.

Como se pode ver no gráfico de ratificações em anexo, dos 61 países que ratificaram a Convenção (N.º 102) até à data, apenas oito aceitaram todas as partes da Convenção e cinco (Bolívia, Chade, Paraguai, Peru e Turquia) recorreram à exceção temporária relativa à cobertura.

Tendo em conta as insuficiências e deficiências ainda fundamentais dos sistemas de proteção social nos países em desenvolvimento, não é surpreendente que, apesar da flexibilidade incorporada em todas as Convenções da OIT em matéria de segurança social, e apesar do facto de a Convenção (N.º 102) dever ser considerada como um conjunto de critérios mínimos, muitos países em desenvolvimento, em especial em África e na Ásia, ainda continuam a considerar que não têm capacidade para ratificar a Convenção (N.º 102). De facto, como mostra o gráfico de ratificações em anexo, a grande maioria das ratificações provém de países europeus ou latino-americanos. Mas o gráfico também mostra um ritmo constante de ratificações, com cerca de oito a dez novas

ratificações em cada década. E é encorajador ver que a ratificação da Convenção (N.º 102) é agora também cada vez mais considerada por países africanos, por exemplo, a Serra Leoa, que ratificou a Convenção em março de 2022, e países asiáticos.

Uma análise do mapa de ratificação acima mostra que há também regiões brancas que representam países industrializados (OCDE) com regimes de segurança social bem desenvolvidos que ainda não ratificaram a Convenção (N.º 102). É lamentável que ainda se abstenham de o fazer por razões puramente técnicas.

No entanto, o impacto das Convenções da OIT em geral e da Convenção (N.º 102) em particular não deve ser medido apenas em termos do número de ratificações: ao longo dos anos, a Convenção (N.º 102) teve, e continua a ter, uma influência substancial no desenvolvimento da segurança social em várias regiões do mundo. Independentemente do facto de a maioria das Convenções sobre segurança social ter sido adotada há algumas décadas e, em certa medida, ainda refletir as opiniões pre-valetentes no passado no que diz respeito, em particular, aos papéis desempenhados por homens e mulheres, tanto a flexibilidade como os princípios e requisitos básicos contidos nas suas disposições permitiram que a Convenção (N.º 102) resista ao teste do tempo.



6

- ▶ O papel das organizações de trabalhadores na promoção das Convenções da OIT e, em especial, da Convenção (N.º 102): Um apelo à ação

► 6. O papel das organizações de trabalhadores na promoção das Convenções da OIT e, em especial, da Convenção (N.º 102): Um apelo à ação

As organizações de trabalhadores estão agora conscientes da importância das normas de segurança social da OIT e da necessidade de se empenharem junto dos respetivos governos para incentivar a sua ratificação e aplicação.

Para tal, os sindicatos devem tornar-se verdadeiros atores da mudança e estabelecer um roteiro para contribuir eficazmente para a ratificação das Convenções da OIT sobre segurança social e, em particular, da Convenção (N.º 102). Além disso, precisam de reforçar o diálogo social para garantir que este possa gerar consenso para as mudanças transformadoras que são necessárias para prosseguir de forma eficaz.

A agenda das organizações de trabalhadores para a resiliência e o empoderamento no contexto de uma recuperação centrada no ser humano da crise da COVID-19 que seja inclusiva, sustentável e resiliente deve, portanto, basear-se nas seguintes ações:

- As organizações de trabalhadores têm um papel importante a desempenhar na promoção da ratificação da Convenção (N.º 102) relativa à Norma Mínima da Segurança Social de 1952, por exemplo, através do lançamento de campanhas de ratificação.
- As extensões da proteção social devem basear-se no diálogo social nacional. O diálogo social e as consultas com os parceiros sociais são particularmente importantes para a elaboração de respostas políticas coordenadas, incluindo as respostas políticas à pandemia da COVID-19. As organizações de trabalhadores devem, por conseguinte, trabalhar no sentido de criar uma vontade política entre os decisores, uma vez que tal constitui um pré-requisito para estabelecer um ambiente propício a um diálogo social construtivo.
- As organizações de trabalhadores desempenham um papel fundamental no reforço dos



Formadora do centro de competências e formação profissional do YECE, *Centre for Youth Empowerment and Civic Education*, que estabeleceu uma parceria com a OIT/IPEC para apoiar o plano de ação nacional destinado a combater o trabalho infantil no Maláui. © Marcel Crozet / OIT.

mecanismos e das instituições de diálogo social, a fim de assegurar que a infraestrutura necessária é fornecida para que estes mecanismos e instituições possam funcionar melhor durante os períodos de crise e para além deles.

- As organizações de trabalhadores têm de aumentar a sua capacidade de representação através do desenvolvimento e da implementação de estratégias e serviços inovadores para atrair, reter e representar todos os trabalhadores, independentemente da sua vulnerabilidade no mercado de trabalho e das suas relações de emprego, incluindo os trabalhadores da economia informal.
- Perante o prolongamento da crise da COVID-19, à medida que os países saem dela e que aumentam as pressões para reduzir as despesas e aplicar medidas de austeridade, será crucial que os representantes dos trabalhadores sejam ativamente envolvidos e consultados para garantir que podem efetivamente moldar quaisquer potenciais medidas de reforma para salvarguardar os resultados sociais.
- O reforço da capacidade das organizações de trabalhadores é essencial para garantir a realização de um diálogo social eficaz e contribuir para a elaboração de respostas políticas coordenadas para enfrentar a atual crise e a recuperação. A existência de conhecimentos técnicos sólidos entre os representantes dos trabalhadores contribui também para a formulação de políticas nacionais de proteção social e de quadros jurídicos e para a sua aplicação em conformidade com a Convenção (N.º 102), a Recomendação (N.º 202) e a Recomendação (N.º 204). Uma conceção política informada melhora a eficácia da aplicação e contribui para a apropriação das medidas adotadas, bem como para a confiança entre os intervenientes tripartidos e os trabalhadores em geral
- As organizações de trabalhadores desempenham um papel fundamental na divulgação de informações aos trabalhadores e empregadores e na sensibilização destes para os seus direitos e obrigações em matéria de proteção social.
- Os representantes dos trabalhadores nos conselhos de administração tripartidos das instituições de segurança social devem lutar pela boa governação do sistema de proteção social. Os membros do conselho de administração são "administradores" dos regimes de proteção social e têm de exercer um padrão razoável de cuidado em nome de todos os beneficiários dessa entidade, incluindo agir em conformidade com as regras do regime, no âmbito da lei, bem como agir de forma prudente, consciente e de boa-fé e no melhor interesse dos constituintes do regime e estabelecer um equilíbrio justo entre as diferentes categorias. Espera-se que os representantes das organizações de trabalhadores representem os interesses dos trabalhadores no seu conjunto e não apenas os da respetiva federação.
- Por último, é importante que os representantes dos trabalhadores participem nos processos das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável, que oferecem às organizações de trabalhadores e a outros constituintes da OIT em geral o espaço e o ímpeto necessários para participarem em decisões multilaterais democráticas e transparentes. Estes processos também oferecem aos trabalhadores a oportunidade de exigirem uma maior coerência política, uma melhor aplicação e uma melhor responsabilização. As organizações de trabalhadores podem demonstrar o importante papel do diálogo social e da parceria social para o desenvolvimento nacional.



► Observações finais

A adoção de normas internacionais do trabalho e a garantia da sua aplicação universal é a principal ferramenta de que a OIT dispõe para prosseguir o seu objetivo de "paz universal e duradoura baseada na justiça social". Estas normas dão aos seus constituintes tripartidos a oportunidade e a responsabilidade de agirem em conjunto para tornar o mundo um lugar melhor, mais justo e mais seguro. Os Estados-membros apoiam este objetivo aceitando estas normas, em primeiro lugar, nas sessões plenárias da Conferência Internacional do Trabalho, onde estas normas são adotadas, e, em segundo lugar, através da ratificação dessas mesmas normas. A aceitação e ratificação das Convenções da OIT pelo maior número possível de Estados-membros é um instrumento poderoso para fazer avançar o objetivo comum da justiça social através do trabalho digno em todo o mundo, porque a ratificação cria uma "obrigação legal", e não apenas um "compromisso moral", para que os Estados que as ratificam cumpram as disposições do instrumento em questão.

Há uma grande procura de políticas que proporcionem trabalho digno e maior justiça social, uma vez que os elevados níveis de desemprego e subemprego continuam a ser uma fonte de grande preocupação. O défice mundial de emprego, que leva milhões de pessoas a deslocarem-se para países mais ricos em busca de uma vida melhor e de empregos dignos, é acompanhado por um défice de proteção social. Atualmente, apenas 30,6% da população mundial tem acesso à proteção social e a evolução demográfica colocará grandes desafios à criação e ao alargamento de sistemas de proteção social sustentáveis. Este facto sublinha a importância da Iniciativa de Piso de Proteção Social da OIT, que também tem eco na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

O apelo à ratificação ou, pelo menos, à aplicação da Convenção (N.º 102) relativa à Norma Mínima da Segurança Social de 1952 e, sempre que possível, de outras Convenções e Recomendações sobre segurança social com normas mais avançadas, é mais pertinente do que nunca. A Conferência Internacional do Trabalho reiterou e alargou este apelo mais recentemente, em 2021, ao adotar a Resolução e as conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social), que apelou à OIT para que ajudasse

os Estados-membros a ultrapassar os obstáculos à ratificação das Convenções atualizadas da OIT sobre segurança social e solicitou ainda à OIT que lançasse uma campanha para promover sistematicamente a ratificação da Convenção (N.º 102). Para o efeito, a Organização lançará uma campanha global de ratificação com o objetivo de alcançar pelo menos 70 ratificações da Convenção até 2026, a partir de 61 ratificações em 2021.

A nível nacional, as organizações de trabalhadores devem, por conseguinte, contactar os respetivos governos para os encorajar a ratificar e a aplicar as normas de segurança social da OIT, a fim de garantir sistemas de segurança social sustentáveis e bem estabelecidos e a concessão de prestações regulares e adequadas a todos os trabalhadores e às suas famílias.

As Convenções da OIT em matéria de segurança social consagram a ideia de um nível geral de segurança social que deve ser progressivamente atingido em todas as regiões do mundo, independentemente do seu nível de desenvolvimento. Inspiram-se igualmente na ideia de que não existe um modelo único de segurança social e de que a segurança social está em contínua transformação e adaptação à evolução das necessidades da sociedade. Por conseguinte, o método escolhido por cada Estado-Membro para garantir um nível mínimo de proteção reflete os valores sociais e culturais, a história, as instituições e o nível de desenvolvimento económico de cada país em causa. No entanto, ao definir uma série integrada de objetivos baseados em princípios comumente aceites, a Convenção (N.º 102) estabelece um quadro para um limiar social mínimo a ser observado por todos os Estados-membros quando desenvolvem as suas próprias estratégias nacionais e os seus próprios regimes de proteção social.

Como este manual tentou mostrar, as normas de segurança social da OIT são instrumentos importantes para garantir que a economia global proporcione benefícios e oportunidades para todos. Estas normas tornaram-se um instrumento inestimável para promover a causa do trabalho digno e da justiça social. Foram muitos os casos de progresso para os quais as normas internacionais do trabalho contribuíram. O sistema de controlo da OIT garante que os países respeitem as suas obrigações decorrentes das Convenções

que ratificaram e, de um modo mais geral, as suas obrigações decorrentes da Constituição da OIT.

A Convenção (N.º 102), bem como as Convenções n.ºs 121, 128, 130, 168 e 183 relativas à segurança social, mais avançadas, continuam a corresponder às necessidades mundiais atuais. Constituem um quadro normativo internacionalmente aceite para o desenvolvimento da segurança social, que continua a ser válido. Dão sentido e significado ao conteúdo do direito da segurança social, tal como estabelecido noutros instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos. Passaram a ser reconhecidos globalmente como referências fundamentais para a conceção de regimes e sistemas de proteção social sólidos e sustentáveis. Juntamente com a Recomendação (N.º 202) sobre Pisos Nacionais de Proteção Social, 2012; fornecem orientações concretas e também conteúdos específicos para a realização da Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável e, em particular, a meta 1.3 dos ODS (extensão da proteção social a todos), a meta 3.8 dos ODS (cobertura universal dos cuidados de saúde), a meta 5.4 dos ODS (igualdade de género e não discriminação), a meta 8.5 dos ODS (trabalho digno e crescimento económico) e a meta 10.4 dos ODS (adoção de políticas, especialmente fiscais, salariais e de proteção social, com vista a reduzir a desigualdade entre países e no interior destes).

Mais especificamente, estas normas servem como referências-chave para:

- a elaboração de estratégias nacionais de segurança social;
- o desenvolvimento e a manutenção de sistemas nacionais de segurança social abrangentes;

- a conceção e os ajustes dos parâmetros dos sistemas de segurança social;

- a criação e implementação de mecanismos eficazes de recurso, execução e cumprimento;

- a boa governação da segurança social e a melhoria das estruturas administrativas e financeiras;

- a concretização das obrigações internacionais e regionais e a operacionalização das estratégias nacionais de proteção social e dos planos de ação; e

- desenvolver esforços para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A organização tripartida da OIT proporciona um quadro único para a participação ativa dos trabalhadores e das suas organizações representativas no desenvolvimento e aplicação das normas internacionais do trabalho a todos os níveis: no processo da sua adoção, ratificação, aplicação e supervisão. Embora as normas da OIT sejam principalmente um instrumento a ser utilizado e implementado pelos governos nacionais, as organizações de empregadores e, em particular, de trabalhadores também têm um papel importante a desempenhar. Podem também exercer este papel através da sensibilização para a necessidade de proteção social com referência às normas da OIT e igualmente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Espera-se que este manual não só capacite os constituintes da OIT, mas também ajude a sociedade em geral a reivindicar o seu direito à segurança social ao abrigo do direito internacional.

► Referências e leituras complementares

- OIT. 1961. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. CIT.45/III(1A).
- . 1989. *Social Security Protection in Old-Age, General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. CIT.76/III(4B).
- . 1993. *Social Insurance and Social Protection: Report of the Director General*. CIT.80.
- . 2001. *Social Security: A New Consensus*.
- . 2002. *International Labour Standards: A Global Approach*, 75.º aniversário do Comité de Peritos sobre a Aplicação das Convenções e Recomendações.
- . 2011a. *Social Security and the Rule of Law, General Survey concerning Social Security Instruments in Light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, CIT.100/III(1B).
- . 2011b. *Social Security for Social Justice and a Fair Globalization*. CIT.100(IV).
- . 2011c. *The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference: A Dynamic and Impact Built on Decades of Dialogue and Persuasion*.
- . 2014a. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. CIT.103/III(1A).
- . 2014b. *Conference Committee on the Application of Standards: Extracts from the Record of Proceedings*. CIT.103.
- . 2015. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. CIT.104/III(1A).
- . 2017b. *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. CIT.106/III(1A).
- . 2017c. *Conference Committee on the Application of Standards: Extracts from the Record of Proceedings*. CIT.106.
- . 2018. *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*.
- . 2019a. *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development, General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. CIT.108/III(B).
- . 2019b. As regras do jogo: Uma introdução à ação normativa da Organização Internacional do Trabalho.
- . 2019c. *Monitoring Compliance with International Labour Standards: The Key Role of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*.
- . 2019d. Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho, CIT.108.
- . 2021. Resolution and conclusions concerning the second recurrent discussion on social protection (social security). CIT.109/Resolução III.
- . 2022. Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22
- SSA (US Social Security Association) e AISS (Associação Internacional de Segurança Social). n.d. "Social Security Programs throughout the World", base de dados. <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>.
- Servais, Jean-Michel. 2020. *International Social Security Law*. Ed. revista, Kluwer Law International.
- ONU. *UN World Population Prospects: The 2017 Revision*.
- Voirin, M. 1993. "Les normes internationales de sécurité sociale à l'épreuve du temps", in *Repenser la sécurité sociale*, edited by Jean-Pierre Fragnière. Lausanne: Realités sociales, 1993.



Anexos

► Anexo 1: Principais requisitos da Convenção (N.º 102) – Normas mínimas

► Quadro1. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção da saúde

Convenção (N.º 102): ¹³⁰ Normas mínimas	
O que deve ser coberto?	Qualquer problema de saúde, independentemente da sua causa; gravidez, parto e as suas consequências.
Quem deve estar coberto?	Pelo menos: ► 50% de todos os trabalhadores, bem como as mulheres e os filhos; <i>ou</i> ► as categorias da população economicamente ativa (que representam pelo menos 20% do total dos residentes, bem como as mulheres e os filhos); <i>ou</i> ► 50% de todos os residentes.
Qual deve ser o benefício?	<i>Em caso de doença:</i> cuidados de saúde de clínica geral, cuidados especializados nos hospitais, medicamentos e materiais essenciais; hospitalização, se necessário. <i>Em caso de gravidez, parto e as suas consequências:</i> cuidados pré-natais, durante o parto e pós-natais prestados por médicos e parteiras qualificadas; se necessário, hospitalização.
Qual deve ser a duração da prestação?	Enquanto persistirem os problemas de saúde, ou a gravidez e o parto e as suas consequências. Pode ser limitado a 26 semanas em cada caso. A prestação não deve ser suspensa enquanto o beneficiário estiver a receber prestações por doença ou for tratado de uma doença que se reconheça exigir cuidados prolongados.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito a uma prestação?	Cumprimento de um período de garantia necessário para evitar abusos.

► Quadro 2. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre prestações por doença

Convenção (N.º 102): Normas mínimas	
O que deve ser coberto?	Incapacidade para o trabalho resultante de uma doença que provoca a suspensão dos rendimentos.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos: ► 50% de todos os trabalhadores; <i>ou</i> ► categorias da população economicamente ativa (que representem pelo menos 20% do total de residentes); <i>ou</i> ► todos os residentes cujos rendimentos não excedam os limites prescritos.
O que deve incluir a prestação?	<i>Pagamentos periódicos:</i> pelo menos 45% do salário de referência.
Qual deve ser a duração da prestação?	Enquanto a pessoa permanecer incapaz de exercer uma atividade remunerada devido a doença; possível período de espera máximo de três dias antes do pagamento da prestação; a duração da prestação pode ser limitada a 26 semanas por cada caso de doença.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito a uma prestação?	Cumprimento de um período de garantia que possa considerar-se necessário para evitar abusos.

¹³⁰ Convenção (N.º 102) relativa à Norma Mínima da Segurança Social, 1952.

► **Quadro 3. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção no desemprego**

	Convenção (N.º 102): Normas mínimas
O que deve ser coberto?	Suspensão do rendimento devido à impossibilidade de obter um emprego adequado para uma pessoa capaz e disponível.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos: ► 50% de todos os trabalhadores; <i>ou</i> ► todos os residentes com rendimentos inferiores ao limiar estabelecido.
O que deve incluir a prestação?	Pagamentos periódicos; pelo menos 45% do salário de referência.
Qual deve ser a duração da prestação?	<i>Para os regimes que abrangem os trabalhadores por conta de outrem:</i> pelo menos 13 semanas de prestações num período de 12 meses. <i>Para os regimes sujeitos a condição de recursos (não contributivos):</i> pelo menos 26 semanas num período de 12 meses. Possibilidade de um período de espera máximo de sete dias.
Que condições podem ser exigidas para ter direito a uma prestação?	O período de elegibilidade pode ser fixado na medida do necessário para evitar abusos.

► **Quadro 4. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT relativas à segurança do rendimento na velhice (pensões de velhice)**

	Convenção (N.º 102): Normas mínimas
O que deve ser coberto?	Sobrevivência para além de uma idade estabelecida (65 ou mais anos, de acordo com a capacidade de trabalho das pessoas idosas no país).
Quem deve ser protegido?	Pelo menos: ► 50% de todos os trabalhadores; <i>ou</i> ► categorias da população economicamente ativa (que representem pelo menos 20% do total de residentes); <i>ou</i> ► todos os residentes com rendimentos inferiores ao limiar estabelecido.
O que deve incluir a prestação?	<i>Pagamentos periódicos:</i> pelo menos 40% do salário de referência; atualizações acompanham alterações substanciais do nível geral de rendimentos e/ou do custo de vida.
Qual deve ser a duração da prestação?	Desde a idade prescrita até à morte do beneficiário.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	30 anos de contribuições ou de emprego (para os regimes contributivos) ou 20 anos de residência (para os regimes não contributivos); <i>ou</i> se todas as pessoas economicamente ativas (PEA) estiverem protegidas, um período de elegibilidade prescrito e cumprirem a média anual exigida ao longo da carreira. Direito a uma prestação reduzida após 15 anos de contribuições ou de emprego; <i>ou</i> se todas as PEA estiverem protegidas, um período de elegibilidade prescrito e cumprirem da metade da média anual exigida ao longo da carreira.

► **Quadro 5. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção em caso de acidentes de Trabalho**

	Convenção (N.º 102): Normas mínimas
O que deve ser coberto?	Doença e/ou incapacidade para o trabalho devido a acidente ou doença relacionada com o trabalho, de que resulte a suspensão da remuneração; perda total da capacidade de auferir rendimentos ou perda parcial num determinado grau, suscetível de ser permanente, ou perda correspondente da integridade física; perda do sustento da família em caso de morte do elemento sustento da família.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos 50% de todos os trabalhadores e das suas mulheres e filhos.
O que deve incluir a prestação?	<i>Cuidados médicos e prestações associadas:</i> cuidados médicos gerais, especializados, dentários e de enfermagem; hospitalização; medicamentos, reabilitação, próteses, óculos, etc., com o objetivo de manter, restabelecer ou melhorar a saúde e a capacidade para o trabalho e de satisfazer as necessidades pessoais. <i>Prestações pecuniárias:</i> Prestações periódicas: pelo menos 50% do salário de referência em caso de incapacidade para o trabalho ou de invalidez; pelo menos 40% do salário de referência em caso de morte do elemento sustento da família. Adaptação das prestações de longo prazo na sequência de alterações substanciais do nível geral de rendimentos e/ou no custo de vida. Pagamento único se o grau de incapacidade for mínimo e se a autoridade competente considerar que o montante será utilizado corretamente.
Qual deve ser a duração da prestação?	Enquanto a pessoa necessitar de cuidados de saúde ou estiver incapacitada. Não existe período de espera, exceto em caso de incapacidade temporária para o trabalho por um período máximo de três dias.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito a uma prestação?	Não é permitido qualquer período de elegibilidade para as prestações concedidas às pessoas lesadas. No que diz respeito a dependentes, a prestação pode ser condicionada à presunção de incapacidade de subsistência do cônjuge e à idade dos filhos numa idade prescrita.

► **Quadro 6. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT relativas a prestações familiares ou por crianças a cargo**

	Convenção (N.º 102): Normas mínimas
O que deve ser coberto?	Responsabilidade pela prestação de alimentos aos filhos.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos: ► 50% de todos os trabalhadores; <i>ou</i> ► categorias da população economicamente ativa (que representem pelo menos 20% do total de residentes); <i>ou</i> ► todos os residentes com rendimentos inferiores ao limiar estabelecido.
O que deve incluir a prestação?	Pagamentos periódicos; ou fornecimento de alimentação, vestuário, alojamento, colónias de férias ou assistência domiciliária; <i>ou</i> uma combinação de ambos. <i>Valor total das prestações calculado a nível global:</i> ► pelo menos 3% do salário de referência multiplicado pelo número de filhos das pessoas cobertas; <i>ou</i> ► pelo menos 1,5% do salário de referência multiplicado pelo número de filhos de todos os residentes.
Qual deve ser a duração da prestação?	Pelo menos desde o nascimento até aos 15 anos de idade ou até à idade de conclusão da escolaridade obrigatória.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito a uma prestação?	► Três meses de contribuições ou de emprego (para os regimes contributivos ou baseados no emprego); ► Um ano de residência (para os regimes não contributivos).

► **Quadro 7. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção da maternidade**

	Convenção (N.º 102): Normas mínimas
O que deve ser coberto?	Cuidados médicos necessários em situação de gravidez, parto e as suas consequências; perda de salário daí resultante.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos: ► todas as mulheres de determinadas categorias de trabalhadores, que constituam pelo menos 50% do total dos trabalhadores e, para efeitos de prestações médicas de maternidade, também as mulheres dos trabalhadores dessas categorias; <i>ou</i> ► todas as mulheres pertencentes a categorias da população economicamente ativa que representem pelo menos 20% do total de residentes, incluindo, no que se refere às prestações médicas de maternidade, as mulheres dos trabalhadores dessas categorias; <i>ou</i> ► todas as mulheres com rendimentos inferiores a um determinado limiar.
O que deve incluir a prestação?	<i>Prestações médicas:</i> pelo menos: ► cuidados pré-natais, os relativos ao parto e pós-natais prestados por profissionais qualificados; ► hospitalização, se necessário. Com o objetivo de manter, restabelecer ou melhorar a saúde da mulher protegida e a sua aptidão para o trabalho e de satisfazer as suas necessidades pessoais. <i>Prestações pecuniárias:</i> Pagamento periódico: pelo menos 45% do salário de referência.
Qual deve ser a duração da prestação?	<i>Prestações médicas:</i> durante todo o período da eventualidade <i>Prestações pecuniárias:</i> pelo menos 12 semanas.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	Conforme considerado necessário para evitar abusos.

► **Quadro 8. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre prestações de invalidez**

	Convenção (N.º 102): Normas mínimas
O que deve ser coberto?	Incapacidade de exercer qualquer atividade remunerada, suscetível de ser permanente, ou que persiste para além do termo da prestação de doença (incapacidade total).
Quem deve ser protegido?	Pelo menos: ► 50% de todos os trabalhadores; <i>ou</i> ► categorias da população economicamente ativa (que representem pelo menos 20% do total de residentes); <i>ou</i> ► todos os residentes com rendimentos inferiores ao limiar estabelecido.
O que deve incluir a prestação?	<i>Pagamento periódico:</i> pelo menos 40% do salário de referência. As atualizações acompanham alterações substanciais no nível geral de rendimentos e/ou no custo de vida.
Qual deve ser a duração da prestação?	Enquanto a pessoa estiver incapacitada para exercer uma atividade profissional ou até ao início do pagamento da pensão de velhice.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	15 anos de contribuições ou de emprego (para os regimes contributivos) ou 10 anos de residência (para os regimes não contributivos); <i>ou</i> <i>se todos os EAP estiverem protegidos:</i> 3 anos de contribuições e cumprir a média anual exigida ao longo da carreira. Direito a uma prestação reduzida após 5 anos de contribuições ou de emprego; <i>ou</i> <i>se todos os EAP estiverem protegidos:</i> 3 anos de contribuições e cumprir a média anual exigida ao longo da carreira

► **Quadro 9. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre prestações de sobrevivência**

	Convenção (N.º 102): Normas mínimas
O que deve ser coberto?	Perda do sustento da viúva ou dos filhos em caso de morte do elemento sustento da família.
Quem deve ser protegido?	Esposas e filhos de elemento que sustenta a família em categorias de trabalhadores que representem pelo menos 50% do total de trabalhadores; <i>ou</i> mulheres e filhos de membros de categorias da população economicamente ativa que representem pelo menos 20% do total de residentes; <i>ou</i> todas as viúvas e crianças residentes com rendimentos inferiores ao limiar estabelecido.
O que deve incluir a prestação?	<i>Pagamento periódico</i> : pelo menos 40% do salário de referência; a ser ajustado na sequência de alterações substanciais do nível geral de rendimentos e/ou no custo de vida.
Qual deve ser a duração da prestação?	Até as crianças atingirem os 15 anos de idade; ou atinjam a idade em que termina a escolaridade obrigatória. Até que as viúvas voltem a casar.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	15 anos de contribuições ou de emprego (para os regimes contributivos) ou 10 anos de residência (para os regimes não contributivos); <i>ou</i> <i>se todos os EAP estiverem protegidos</i> : 3 anos de contribuições e a média anual exigida ao longo da carreira. Direito a uma prestação reduzida após cinco anos de contribuições ou de emprego; <i>ou</i> <i>se todos os EAP estiverem protegidos</i> : 3 anos de contribuições e cumprir metade das contribuições médias anuais exigida ao longo da carreira. No caso das viúvas, as prestações podem ser condicionadas à presunção de incapacidade de autossustento.

► Anexo 2: Principais requisitos das Normas mais avançadas

► Quadro 1. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção da saúde

Convenção (N.º 130) ¹³¹ e a Recomendação (N.º 134): ¹³² Normas avançadas	
O que deve ser coberto?	A necessidade de cuidados médicos de carácter curativo e preventivo.
Quem deve ser protegido?	C.130: Todos os trabalhadores, incluindo os aprendizes, bem como as respetivas mulheres e filhos; <i>ou</i> ► categorias da população ativa que representem, pelo menos, 75% do total da população ativa, bem como as respetivas mulheres e filhos; <i>ou</i> ► categorias(s) prescrita(s) de residentes que constitua(m) pelo menos 75% do total de residentes. (As pessoas que já beneficiam de determinadas prestações de segurança social continuam igualmente a beneficiar da proteção nas condições previstas) R.134: Além disso: as pessoas com emprego ocasional e as suas famílias, os membros da família do empregador que vivem em sua casa e trabalham para eles, todas as pessoas economicamente ativas e as suas famílias, todos os residentes.
O que deve incluir a prestação?	C.130: Os cuidados médicos exigidos pela condição da pessoa, com o objetivo de manter, restabelecer ou melhorar a saúde e a capacidade para o trabalho e de satisfazer as necessidades pessoais, incluindo, pelo menos: cuidados de clínica geral, cuidados especializados em hospitais, cuidados e prestações conexas, material médico essencial, hospitalização, se necessário, cuidados dentários e reabilitação médica. R.134: Também o fornecimento de ajuda médica (por exemplo, óculos) e serviços de convalescença.
Qual deve ser a duração da prestação?	C.130: Durante toda a eventualidade. Pode ser limitado a 26 semanas se o beneficiário deixar de pertencer às categorias de pessoas protegidas, exceto se já estiver a receber cuidados médicos para uma doença que exija cuidados prolongados, ou enquanto lhe for pago uma prestação de doença pecuniária. R.134: Durante toda a eventualidade.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito a uma prestação?	C.130: O período de elegibilidade deve ser de modo a não privar as pessoas do direito às prestações que normalmente pertencem a essa categoria. R.134: O direito às prestações não deve estar sujeito a um período de elegibilidade.

► Quadro 2. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre prestações por doença

Convenção (N.º 130) e a Recomendação (N.º 134): Normas avançadas	
O que deve ser coberto?	C.130: Incapacidade para o trabalho resultante de doença e que implica a suspensão da remuneração. R.134: Abrange igualmente os períodos de ausência do trabalho que resultam em perda de rendimentos devido a convalescença, cuidados médicos curativos ou preventivos, reabilitação ou quarentena, ou devido à prestação de cuidados a pessoas dependentes cargo.
Quem deve ser protegido?	C.130: Todos os trabalhadores, incluindo os aprendizes; <i>ou</i> ► categorias da população economicamente ativa (que representem, pelo menos, 75% da população economicamente ativa total); <i>ou</i> ► todos os residentes com rendimentos inferiores ao limiar estabelecido. R.134: Extensão a pessoas com emprego ocasional, membros das famílias do empregador que vivem em sua casa e trabalham para eles, todas as pessoas economicamente ativas, todos os residentes.
O que deve incluir a prestação?	C.130: Pagamentos periódicos: pelo menos 60% do salário de referência; em caso de morte do beneficiário, um subsídio para despesas de funeral. R.134: A prestação deve corresponder a 66,66% do salário de referência.

131 Convenção (N.º 130) sobre Cuidados Médicos e Prestações por Doença, 1969.

132 Recomendação (N.º 134) sobre Cuidados Médicos e Prestações por Doença, 1969.

► Quadro 2. (cont.)

Convenção (N.º 130) e a Recomendação (N.º 134): Normas avançadas	
Qual deve ser a duração da prestação?	C.130: Enquanto a pessoa permanecer incapaz de exercer uma atividade remunerada devido a doença; possível período de espera máximo de três dias antes do pagamento da prestação; a duração da prestação pode ser limitada a 52 semanas em cada caso de doença. R.134: A prestação deve ser paga durante toda a duração da doença ou de outras eventualidades cobertas.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	C.130: O período de elegibilidade pode ser fixado na medida do necessário para evitar abusos.

► Quadro 3. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção no desemprego

Convenção (N.º 168) ¹³³ and e a Recomendação (N.º 176): ¹³⁴ Normas avançadas	
O que deve ser coberto?	C.168: Perda de rendimentos devido à impossibilidade de obter um emprego adequado para uma pessoa apta e disponível que procura ativamente trabalho. A proteção deve ser alargada à perda de rendimentos devido a desemprego parcial, suspensão ou redução de rendimentos devido a suspensão temporária do trabalho, bem como aos trabalhadores a tempo parcial que procuram trabalho a tempo completo. R.176: Oferece orientações para avaliar a adequação de um potencial emprego.
Quem deve ser protegido?	C.168: Pelo menos 85% dos trabalhadores, incluindo funcionários públicos e aprendizes; todos os residentes com rendimentos inferiores ao limiar estabelecido. A cobertura deve ser alargada aos trabalhadores a tempo parcial e a pelo menos 3 das 10 categorias de pessoas à procura de emprego que nunca foram, ou deixaram de ser, reconhecidas como desempregadas ou abrangidas por regimes de proteção no desemprego. R.176: A cobertura deve ser alargada progressivamente a todos os trabalhadores, bem como às pessoas que enfrentam dificuldades durante o período de espera.
O que deve incluir a prestação?	C.168: Pagamentos periódicos: pelo menos 50% do salário de referência; ou, no caso da assistência social, o total das prestações deve garantir ao beneficiário condições de vida saudáveis e razoáveis. R.176: Em caso de emprego parcial: o total das prestações e a remuneração do trabalho a tempo parcial devem atingir uma soma entre a remuneração anterior do trabalho a tempo completo e o montante da prestação de desemprego completo, ou ser calculadas em função da redução do número de horas de trabalho sofrida.
Qual deve ser a duração da prestação?	C.168: Durante todo o período de desemprego: possibilidade de limitar a duração inicial do pagamento da prestação a 26 semanas em cada caso de desemprego ou a 39 semanas ao longo de qualquer período de 24 meses; possível período de espera máximo de sete dias. R.176: A duração das prestações deve ser prolongada até à idade da reforma para os desempregados que tenham atingido uma idade estabelecida.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	C.168: O período de elegibilidade pode ser fixado na medida do necessário para evitar abusos. R.176: O período de elegibilidade deve ser adaptado ou suprimido para os novos candidatos a emprego.

133 Convenção (N.º 168) sobre Proteção e Promoção do Emprego (Desemprego), 1988.

134 Deve-se ler Recomendação (N.º 176) sobre Proteção e Promoção do Emprego (Desemprego), 1988.

► **Quadro 4. Principais requisitos: normas de segurança social da OIT relativas à segurança dos rendimentos na velhice (pensões de velhice)**

Convenção (N.º 128) ¹³⁵ e a Recomendação (N.º 131): ¹³⁶	
Normas avançadas	
O que deve ser coberto?	C.128: Sobrevivência para além de uma idade estabelecida (65 ou mais anos, tendo em conta critérios demográficos, económicos e sociais). Além disso, a idade prescrita deve ser inferior a 65 anos para as pessoas com profissões consideradas penosas ou insalubres. R.131: Além disso, a idade prescrita deve ser reduzida havendo razões sociais que o justifiquem.
Quem deve ser protegido?	C.128: Todos os trabalhadores, incluindo os aprendizes; <i>ou</i> ► categorias da população economicamente ativa (que representem, pelo menos, 75% do total da população economicamente ativa); <i>ou</i> ► todos os residentes; <i>ou</i> ► residentes com rendimentos inferiores ao limiar estabelecido. R.131: A cobertura deve ser alargada às pessoas cujo emprego é de natureza ocasional; ou a todas as pessoas economicamente ativas. (As prestações não devem ser suspensas pelo simples facto de se estar ausente do território).
O que deve incluir a prestação?	C.128: <i>Pagamentos periódicos:</i> pelo menos 45% do salário de referência; atualizações acompanham mudanças substanciais do nível geral de rendimentos e/ou do custo de vida. R.131: Pelo menos 55% do salário de referência; o montante mínimo das prestações de velhice deve ser fixado pela legislação, a fim de garantir um nível de vida mínimo; o nível das prestações deve ser aumentado se o beneficiário necessitar de ajuda permanente. O montante das prestações deve ser ajustado periodicamente, tendo em conta a evolução do nível geral dos rendimentos ou do custo de vida. (O nível das prestações deve ser aumentado em determinadas condições, se a pessoa que atingiu a idade da reforma adiar a sua reforma ou requerer prestações). As prestações concedidas através de um regime contributivo não devem ser suspensas pelo simples facto de o beneficiário das prestações exercer uma atividade profissional.
Qual deve ser a duração da prestação?	Desde a idade prescrita até à morte do beneficiário.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	C.128: O mesmo que a C.102. R.131: 20 anos de contribuições ou de emprego (para os regimes contributivos) ou 15 anos de residência (para os regimes não contributivos). Direito a uma prestação reduzida após 10 anos de contribuições ou de emprego. Os períodos de incapacidade por doença, acidente ou maternidade, bem como os períodos de desemprego involuntário, relativamente aos quais foram pagas prestações, e o serviço militar obrigatório, devem ser equiparados a períodos de contribuição ou de emprego para efeitos de cálculo do cumprimento do período de elegibilidade.

► **Quadro 5. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção em caso de acidentes de trabalho**

Convenção (N.º 121) ¹³⁷ e a Recomendação (N.º 121): ¹³⁸	
Normas mais avançadas	
O que deve ser coberto?	C.121: O mesmo que C.102 .
Quem deve ser protegido?	C.121: Todos os trabalhadores dos setores público e privado, incluindo os membros de cooperativas e os aprendizes; em caso de morte, o cônjuge, os filhos e outros dependentes, tal como previsto. R.121: A cobertura deve ser alargada progressivamente a todas as categorias de trabalhadores, a outras categorias de trabalhadores e a outros membros da família dependentes (pais, irmãos e irmãs e netos).

135 Convenção (N.º 128) sobre as Pensões de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967.

136 Recomendação (N.º 131) sobre as Pensões de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967.

137 Convenção sobre as prestações em Caso de Acidentes de Trabalho, 1964.

138 Recomendação sobre as prestações em Caso de Acidentes de Trabalho, 1964.

► Quadro 5. (cont.)

Convenção (N.º 121) ¹³⁷ e a Recomendação (N.º 121): ¹³⁸	
Normas mais avançadas	
O que deve incluir a prestação?	C.121: Cuidados médicos: O mesmo que a C.102 ; também tratamento de emergência e de cuidados posteriores no local de trabalho.
	Prestações pecuniárias: Pagamentos periódicos: pelo menos 60% do salário de referência em caso de incapacidade para o trabalho ou de invalidez; pelo menos 50% do salário de referência, bem como prestações funerárias em caso de morte do elemento sustento da família. O nível da prestação deve ser aumentado se o beneficiário necessitar de apoio constante.
	Pagamento único: As mesmas condições que em C.102 no que diz respeito à perda parcial substancial da capacidade de ganho ou à perda correspondente da faculdade, ou no que diz respeito à perda parcial da capacidade de ganho suscetível de ser permanente, que não seja substancial, mas que ultrapasse um grau prescrito, com o consentimento da pessoa lesada e se a autoridade competente considerar que será utilizada de forma particularmente vantajosa.
	Ajustamento dos benefícios de longo prazo na sequência de alterações substanciais do nível geral de rendimentos e/ou custo de vida.
	R.121: O mesmo que C.102 . Prestação pecuniária: não inferior a 66,67% das renumerações médias das pessoas protegidas; As despesas de ajuda ou de assistência permanentes devem ser cobertas quando esses cuidados forem necessários. Prestações complementares ou especiais em que a incapacidade para o trabalho ou a desfiguração não são tidas em conta na avaliação do dano sofrido. É permitido um montante fixo quando o grau de incapacidade é inferior a 25%; deve ter uma relação equitativa com os pagamentos periódicos e não ser inferior aos pagamentos periódicos durante três anos.
Qual deve ser a duração da prestação?	C.121: Enquanto a pessoa necessitar de cuidados de saúde ou continuar incapacitada.
	R.121: Além disso, as prestações pecuniárias devem ser pagas a partir do primeiro dia em cada caso de suspensão da remuneração.
Que condições podem ser exigidas para ter direito a uma prestação?	C.121: O mesmo que a C.102 .
	(No caso de doenças profissionais, pode ser estabelecido um período de exposição).

► Quadro 6. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção da maternidade

Convenção (N.º 183) da OIT ¹³⁹ e a Recomendação (N.º 191): ¹⁴⁰	
Normas avançadas	
O que deve ser coberto?	C.183: Cuidados médicos exigidos pela gravidez, parto e as suas consequências; perda de salário resultante. R.191: O mesmo que a C.183 .
Quem deve ser protegido?	C.183: Todas as mulheres empregadas, incluindo as que exercem formas atípicas de trabalho dependente. R.191: O mesmo que a C.183 .
O que deve incluir a prestação?	C.183: Prestações médicas: Pelo menos, cuidados pré-natais, de parto e pós-natais; hospitalização, se necessário. Pausas diárias remuneradas ou redução do horário de trabalho para amamentação.
	Prestações pecuniárias: Pelo menos 66,67% do salário anterior; deve manter a mãe e o filho em boas condições de saúde e com um nível de vida adequado. Devem ser considerados periodicamente aumentos adequados dos níveis das prestações pecuniárias.
	R.191: Prestações médicas: Os cuidados médicos de maternidade devem também incluir produtos farmacêuticos e médicos, exames prescritos por médicos e cuidados dentários e cirúrgicos. Prestações pecuniárias: Deve ser aumentado para o montante total dos rendimentos anteriores da mulher.

139 Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade 2000.

140 Recomendação (N.º 191) sobre a Proteção da Maternidade, 2000.

► Quadro 6. (cont.)

Convenção (N.º 183) da OIT ¹³⁹ e a Recomendação (N.º 191): ¹⁴⁰ Normas avançadas	
Qual deve ser a duração da prestação?	C.183: 14 semanas de licença de maternidade, incluindo 6 semanas de licença obrigatória após o parto; licença adicional antes ou depois da licença de maternidade em caso de doença, complicações ou risco de complicações decorrentes da gravidez ou do parto. R.191: Pelo menos 18 semanas de licença de maternidade. Prolongamento da licença de maternidade em caso de nascimentos múltiplos.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	C.183: As condições devem poder ser satisfeitas por uma grande maioria das mulheres; as que não preenchem as condições têm direito a assistência social. R.191: O mesmo que a C.183.

► Quadro 7. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre prestações de invalidez

Convenção (N.º 128) e Recomendação (N.º 131) da OIT: Normas mais avançadas	
O que deve ser coberto?	C.128: Incapacidade de exercer uma atividade remunerada, suscetível de ser permanente, ou que persista para além da incapacidade temporária ou inicial (invalidez total). R.131: Incapacidade de exercer uma atividade que permita um ganho substancial (invalidez total ou parcial).
Quem deve ser protegido?	C.128: Todos os trabalhadores, incluindo os aprendizes; <i>ou</i> ► pelo menos 75% da população economicamente ativa; <i>ou</i> ► todos os residentes, ou residentes com rendimentos inferiores ao limiar estabelecido. R.131: A cobertura deve ser alargada às pessoas com emprego ocasional e a todas as pessoas economicamente ativas. As prestações não devem ser suspensas apenas porque a pessoa interessada está ausente do território.
O que deve incluir a prestação?	C.128: <i>Pagamento periódico:</i> pelo menos 50% do salário de referência; a ser ajustado na sequência de alterações substanciais do nível global dos rendimentos e/ou do custo de vida. Prestação de serviços de reabilitação, bem como medidas destinadas a promover a colocação de pessoas com deficiência em empregos adequados. R.131: O pagamento periódico deve ser aumentado para, pelo menos, 60% do salário de referência. Os montantes mínimos das prestações devem ser estabelecidos pela legislação nacional, a fim de garantir um nível de vida mínimo. O montante das prestações deve ser ajustado periodicamente, tendo em conta a evolução do nível geral dos rendimentos ou do custo de vida. Redução da prestação por invalidez parcial.
Qual deve ser a duração da prestação?	Enquanto a pessoa permanecer incapacitada ou até ao pagamento da pensão de velhice.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	C.128: O mesmo que a C.102. R.131: Cinco anos de contribuições, emprego ou residência; o período de elegibilidade deve ser suprimido (ou reduzido) para os jovens trabalhadores ou quando a invalidez se deve a um acidente. Os períodos de incapacidade por doença, acidente ou maternidade, bem como os períodos de desemprego involuntário, relativamente aos quais foram pagas prestações, e o serviço militar obrigatório, devem ser integrados nos períodos de contribuição ou de emprego para efeitos de cálculo do cumprimento do período de elegibilidade.

► **Quadro 8. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre prestações de sobrevivência**

Convenção (N.º 128) e Recomendação (N.º 131) da OIT: Normas avançadas	
O que deve ser coberto?	C.128: Perda dos meios de subsistência da viúva ou dos filhos em caso de morte do elemento sustento da família. R.131: Igual a C.128 .
Quem deve ser protegido?	C.128: ► Viúvas ou esposas, filhos e outros dependentes de trabalhadores ou aprendizes; <i>ou</i> ► viúvas, filhos e outros dependentes que constituam, pelo menos, 75% da população economicamente ativa; <i>ou</i> ► todas as viúvas, filhos e outros dependentes que sejam residentes; ou que sejam residentes e cujos recursos sejam inferiores ao limiar estabelecido. R.131: Além disso, a cobertura deve ser progressivamente alargada às viúvas e aos filhos e outras pessoas a cargo de pessoas com emprego ocasional ou a todas as pessoas economicamente ativas. Além disso, um viúvo inválido e dependente deve beneficiar dos mesmos direitos que uma viúva. As prestações não devem ser suspensas porque a pessoa interessada está ausente do território.
O que deve incluir a prestação?	C.128: <i>Pagamento periódico:</i> pelo menos 45% do salário de referência; as prestações devem ser ajustadas na sequência de alterações substanciais do nível geral de rendimentos e/ou do custo de vida. R.131: As prestações devem ser aumentadas para, pelo menos, 55% do salário de referência; deve ser fixada uma prestação mínima de sobrevivência para garantir um nível de vida mínimo. O montante das prestações deve ser ajustado periodicamente, tendo em conta a evolução do nível geral dos rendimentos ou do custo de vida. Subsídios ou prestações de montante fixo para as viúvas que não preencham as condições de direito prescritas, e/ou assistência e facilidades para obter um emprego adequado. As prestações concedidas através de um regime contributivo não devem ser suspensas pelo simples facto de o beneficiário das prestações exercer uma atividade profissional.
Qual deve ser a duração da prestação?	C.128 e R.131: Até os filhos atingirem os 15 anos de idade ou que atinjam a idade em que termina a escolaridade obrigatória, ou mais velhos, se forem aprendizes, estudantes ou portadores de uma doença ou deficiência crónica; Para as viúvas, durante toda a vida ou até exercerem uma atividade remunerada ou voltarem a casar.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	C.128: Igual a C.102 ; além disso, é possível condicionar o direito à prestação ao cumprimento de uma idade prescrita para a viúva, não superior à prescrita para a prestação por velhice. Não é exigida idade para uma viúva com deficiência ou para uma viúva que cuide de um filho a cargo do falecido. Pode ser exigido um período mínimo de casamento a uma viúva sem filhos. R.131: Cinco anos de contribuições, emprego ou residência. Os períodos de incapacidade por doença, acidente ou maternidade, bem como os períodos de desemprego involuntário, relativamente aos quais foram pagas prestações, e o serviço militar obrigatório, devem ser integrados nos períodos de contribuição ou de emprego para efeitos de cálculo do cumprimento do período de elegibilidade. As prestações de viuvez podem ser condicionadas ao facto de se atingir uma determinada idade

► Anexo 3: Principais requisitos da Recomendação N.º 202 – Proteção básica

► Quadro 1. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção da saúde

Recomendação (N.º 202): ¹⁴¹ Proteção básica	
O que deve ser coberto?	Qualquer doença que exija cuidados de saúde, incluindo a maternidade.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos todos os residentes e crianças, sob reserva das obrigações internacionais existentes no país.
O que deve incluir a prestação?	Bens e serviços que constituam, pelo menos, cuidados de saúde essenciais, incluindo cuidados de maternidade, que satisfaçam critérios de acessibilidade, disponibilidade, aceitabilidade e qualidade; cuidados médicos pré-natais e pós-natais gratuitos para as pessoas mais vulneráveis; devem ser proporcionados níveis de proteção mais elevados ao maior número possível de pessoas, o mais rapidamente possível.
Qual deve ser a duração da prestação?	Durante o tempo exigido pelo estado de saúde.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	As pessoas que necessitam de cuidados de saúde não devem enfrentar dificuldades e um risco acrescido de pobreza devido às consequências financeiras do acesso a cuidados de saúde essenciais. Devem ser definidas a nível nacional estabelecidas por lei, aplicando os princípios da não discriminação, da capacidade de resposta a necessidades especiais e da inclusão social, e garantindo os direitos e a dignidade das pessoas.

► Quadro 2. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre prestações por doença

Recomendação (N.º 202): Proteção básica	
O que deve ser coberto?	Pelo menos, segurança de rendimento básico para todas as pessoas que não conseguem obter um rendimento suficiente devido a doença.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos todos os residentes em idade ativa, sob reserva das obrigações internacionais assumidas pelo país.
O que deve incluir a prestação?	Prestações pecuniárias ou em espécie a um nível que garanta, pelo menos, a segurança do rendimento de base, de modo a assegurar o acesso efetivo aos bens e serviços necessários; previna ou atenua a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social; e permita uma vida digna. Os níveis devem ser revistos regularmente.
Qual deve ser a duração da prestação?	Enquanto se mantiver a incapacidade de auferir um rendimento suficiente devido a doença.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	Devem ser definidas a nível nacional e prescritas por lei, aplicando os princípios da não discriminação, da capacidade de resposta a necessidades especiais e da inclusão social, e garantindo os direitos e a dignidade das pessoas.

141 Recomendação N.º 202 sobre Pisos Nacionais de Proteção Social, 2012.

► **Quadro 3. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção no desemprego**

Recomendação (N.º 202): Proteção básica	
O que deve ser coberto?	Pelo menos uma segurança básica de rendimento para aqueles que não conseguem obter um rendimento suficiente em caso de desemprego.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos todos os residentes em idade ativa, em conformidade com as obrigações internacionais assumidas pelo país.
O que deve incluir a prestação?	Prestações pecuniárias ou em espécie estabelecidas a um nível que garanta a segurança do rendimento de base, de modo a assegurar o acesso efetivo aos bens e serviços necessários; previna ou atenuar a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social; e permita uma vida digna.
Qual deve ser a duração da prestação?	Enquanto se mantiver a incapacidade de auferir um rendimento suficiente.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	Devem ser definidas a nível nacional e prescritas por lei, aplicando os princípios da não discriminação, da capacidade de resposta a necessidades especiais e da inclusão social, e garantindo os direitos e a dignidade das pessoas.

► **Quadro 4. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT relativas à segurança dos rendimentos na velhice (pensões de velhice)**

Recomendação (N.º 202): Proteção básica	
O que deve ser coberto?	Pelo menos um rendimento mínimo de segurança para as pessoas idosas.
Quem deve ser protegido?	Todos os residentes com uma idade fixada a nível nacional, sob reserva das obrigações internacionais existentes no país.
O que deve incluir a prestação?	Prestações pecuniárias ou em espécie a um nível que garanta, pelo menos, a segurança do rendimento de base, de modo a assegurar o acesso efetivo aos bens e serviços necessários; prevenir ou atenuar a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social; e permita uma vida digna. Os níveis devem ser revistos regularmente.
Qual deve ser a duração da prestação?	Desde a idade prescrita a nível nacional até à morte do beneficiário.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	Devem ser definidas a nível nacional e estabelecidas por lei, aplicando os princípios da não discriminação, da capacidade de resposta a necessidades especiais e inclusão social, e respeitando os direitos e a dignidade das pessoas idosas.

► **Quadro 5. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção em caso de acidentes de trabalho**

Recomendação (N.º 202): Proteção básica	
O que deve ser coberto?	Pelo menos, segurança de rendimento básico para todas as pessoas sem capacidade para obter um rendimento suficiente devido a um acidente de trabalho.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos todos os residentes em idade ativa, em conformidade com as obrigações internacionais assumidas pelo país.
O que deve incluir a prestação?	Prestações pecuniárias ou em espécie estabelecidas a um nível que garanta uma segurança do rendimento de base, de modo a assegurar o acesso efetivo aos bens e serviços necessários; prevenir ou atenuar a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social; e permita uma vida digna. Os níveis devem ser atualizados regularmente.
Qual deve ser a duração da prestação?	Enquanto se mantiver a incapacidade de auferir um rendimento suficiente.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	Devem ser definidas a nível nacional e estabelecidas por lei, aplicando os princípios da não discriminação, da capacidade de resposta a necessidades especiais e da inclusão social, e respeitando os direitos e a dignidade das pessoas que sofrem acidentes de trabalho.

► **Quadro 6. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT relativas a prestações familiares ou por crianças a cargo**

Recomendação (N.º 202) da OIT: Proteção básica	
O que deve ser coberto?	Pelo menos um rendimento básico de segurança para as crianças.
Quem deve ser protegido?	Todas as crianças.
O que deve incluir a prestação?	Prestações pecuniárias ou em espécie que proporcionem, pelo menos, acesso a alimentação, educação, cuidados e outros bens e serviços necessários para as crianças.
Qual deve ser a duração da prestação?	Durante toda a infância.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	Devem ser definidas a nível nacional e estabelecidas por lei, aplicando os princípios da não discriminação, capacidade de resposta a necessidades especiais e inclusão social, e respeitando os direitos e a dignidade das crianças.

► **Quadro 7. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre proteção da maternidade**

	Recomendação (N.º 202) da OIT: Proteção básica
O que deve ser coberto?	Cuidados essenciais de assistência na maternidade. Pelo menos, segurança de rendimento básico para todas as pessoas sem capacidade para obter um rendimento suficiente por motivo de maternidade.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos todas as mulheres residentes, em conformidade com as obrigações internacionais assumidas pelo país.
O que deve incluir a prestação?	<i>Prestações médicas:</i> Bens e serviços que constituam cuidados maternos essenciais, que satisfaçam critérios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade; devem ser considerados cuidados médicos pré-natais e posteriores ao parto, gratuitos para as pessoas mais vulneráveis. <i>Prestações pecuniárias ou em espécie:</i> devem garantir, pelo menos, a segurança básica do rendimento, de modo a assegurar o acesso efetivo aos bens e serviços necessários, e situar-se a um nível que previna ou alivie a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social e permita uma vida digna. Os níveis devem ser atualizados regularmente.
Qual deve ser a duração da prestação?	Enquanto se mantiver a incapacidade de auferir um rendimento suficiente.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	Devem ser definidas a nível nacional e estabelecidas por lei, aplicando os princípios da não discriminação, capacidade de resposta a necessidades especiais e inclusão social, e respeitando os direitos e a dignidade das mulheres.

► **Quadro 8. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre prestações de invalidez**

	Recomendação (N.º 202) da OIT: Proteção básica
O que deve ser coberto?	Pelo menos, segurança de rendimento básico para todas as pessoas sem capacidade para obter um rendimento suficiente por motivo de invalidez.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos todos os residentes, em conformidade com as obrigações internacionais assumidas pelo país.
O que deve incluir a prestação?	Prestações pecuniárias ou em espécie a um nível que garanta, pelo menos, a segurança do rendimento de base, de modo a assegurar o acesso efetivo aos bens e serviços necessários; prevenir ou aliviar a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social; e permita uma vida digna.
Qual deve ser a duração da prestação?	Enquanto se mantiver a incapacidade de auferir um rendimento suficiente.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	As condições de elegibilidade devem ser definidas a nível nacional e estabelecidas por lei, aplicando os princípios da não discriminação, capacidade de resposta a necessidades especiais e inclusão social e respeitando os direitos e a dignidade das pessoas com deficiências.

► **Tabela 9. Principais requisitos: Normas de segurança social da OIT sobre prestações de sobrevivência**

Recomendação (N.º 202) da OIT: Proteção básica	
O que deve ser coberto?	Pelo menos, segurança básica de rendimento para todas as pessoas sem capacidade para obter um rendimento suficiente devido à ausência de apoio familiar.
Quem deve ser protegido?	Pelo menos todos os residentes e crianças, em conformidade com as obrigações internacionais assumidas pelo país.
O que deve incluir a prestação?	As prestações pecuniárias ou em espécie devem garantir, pelo menos, a segurança do rendimento de base, de modo a assegurar o acesso efetivo aos bens e serviços necessários a um nível que previna ou alivie a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social e permita uma vida digna. Os níveis devem ser atualizados regularmente.
Qual deve ser a duração da prestação?	Enquanto os sobreviventes não puderem auferir um rendimento suficiente. No caso das crianças, durante a infância.
Que condições podem ser requeridas para efeitos de direito à prestação?	Devem ser definidas a nível nacional e estabelecidas por lei, aplicando os princípios da não-discriminação, capacidade de resposta a necessidades especiais, inclusão social e da garantia dos direitos e da dignidade das pessoas.

► Guia do trabalhador para as Convenções da OIT relativas às normas mínimas de segurança social

Este guia faz parte do pacote de recursos desenvolvido pelo *Bureau* para as Atividades dos Trabalhadores (ACTRAV) da OIT para ajudar as organizações de trabalhadores na promoção e implementação de uma proteção social eficaz. O pacote abrange uma série de questões fundamentais nos debates atuais e discussões políticas sobre proteção social, incluindo uma série de resumos de políticas sobre «O que as organizações de trabalhadores precisam de saber», abordando opções políticas para colmatar as disparidades de género na proteção social, alargar a proteção social aos trabalhadores da economia informal, encontrar espaço fiscal para o financiamento da proteção social e implementar regimes de pensões e reformas adequados.

Esperamos que este guia seja um recurso valioso, oferecendo orientações práticas principalmente às organizações de trabalhadores, mas também aos funcionários da OIT, governos, organizações de empregadores e outros parceiros ativos neste domínio, para que compreendam melhor a importância das normas de segurança social da OIT e, em particular, da Convenção N.º 102.

Organização Internacional do Trabalho

Route des Morillons 4
CH-1211 Genebra 22
Suíça

Bureau para as Atividades dos Trabalhadores
(ACTRAV) www.ilo.org/actrav
Facebook e Twitter: @ILOACTRAV

ilo.org

Tradução para português financiada por:



REPÚBLICA
PORTUGUESA

TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL



Gabinete de Estratégia
e Planeamento

MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL