

PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL

PARA UMA GLOBALIZAÇÃO EQUITATIVA E INCLUSIVA



RELATÓRIO DO GRUPO CONSULTIVO
PRESIDIDO POR
MICHELLE BACHELET

Constituído pela OIT com a colaboração da OMS

Piso de Proteção Social para
uma Globalização Equitativa e Inclusiva

Piso de Proteção Social para uma Globalização Equitativa e Inclusiva

Relatório do Grupo Consultivo presidido por Michelle Bachelet,
constituído pela OIT com a colaboração da OMS

As publicações do Escritório da Organização Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos de propriedade intelectual em virtude do Protocolo 2 anexo à Convenção Universal sobre Direitos Autorais. No entanto, pequenos trechos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Os pedidos para obtenção dos direitos de reprodução ou tradução devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações da OIT (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ou por email: pubdroit@ilo.org. Os pedidos de autorização serão sempre bem-vindos.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registrados poderão reproduzir cópias de acordo com as licenças obtidas para esse efeito. Consulte o sítio www.ifrro.org para conhecer a entidade reguladora no seu país.

Piso de Proteção Social para uma globalização equitativa e inclusiva.
Relatório do Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social

Genebra, Organização Internacional do Trabalho, 2011

ISBN 978-92-2-825337-5 (impresso)

ISBN 978-92-2-825338-2 (web pdf)

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não reflectem necessariamente o ponto de vista da Organização Internacional do Trabalho, relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território ou respectivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respectivas fronteiras.

As opiniões expressas em estudos, artigos e outros documentos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, e a publicação dos mesmos não vincula a Organização Internacional do Trabalho às opiniões neles expressas.

A referência a nomes de empresas e produtos comerciais e a processos ou a sua omissão não implica da parte da Organização Internacional do Trabalho qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

Informação adicional sobre as publicações da OIT pode ser obtida diretamente de ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Poderá, se o desejar, pedir através do mesmo endereço, ou do e-mail pubvente@ilo.org catálogos ou listas de novas publicações, sem custos.

Visite nosso sítio de internet: www.ilo.org/publns

Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social

Este Grupo foi constituído em agosto de 2010 pela OIT, em colaboração com a OMS, no contexto da Iniciativa Piso de Proteção Social* do Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos do Sistema Nações Unidas (CEB) com a finalidade de promover a Iniciativa e fornecer recomendações sobre os aspectos conceituais e relacionados com formulação de políticas e implementação do Piso de Proteção Social. Este relatório apresenta as principais conclusões e recomendações do Grupo.

Composição do Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social:

Presidente	Michelle Bachelet
Membros	Aurelio Fernández López Ebrahim Patel Eveline Herfkens Kemal Derviş Margaret Wilson Martin Hirsch Sudha Pillai Zheng Silin
Membros Ex-offício	Juan Somavia Margaret Chan
Secretário-Executivo	Vinícius Pinheiro

* A Iniciativa Piso de Proteção Social é coordenada pela OIT e pela OMS envolvendo formalmente um grupo de agências participantes: FAO, FMI, OHCHR, Comissões Regionais das Nações Unidas, UNAIDS, UNDESA, PNUD, UNESCO, UNFPA, ONU-HABITAT, UNHCR, UNICEF, UNODC, UNRWA, WFP, WMO e o Banco Mundial. CEB (2009a).

Prefácio

O Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, em mensagem pronunciada por ocasião do Dia Mundial da Justiça Social, 20 de fevereiro de 2011, lembrou que o sistema multilateral deve trabalhar conjuntamente sob um enfoque comum de políticas públicas, representado pelo Piso de Proteção Social, para alcançar resultados concretos: «Ninguém deveria viver abaixo de um determinado nível de renda e todas as pessoas deveriam ter acesso a serviços públicos essenciais como a água, o saneamento básico, a saúde e a educação.»

A sua mensagem foi politicamente ancorada nas Conclusões da Reunião de Cúpula sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (setembro de 2010) e tecnicamente fundamentada nos trabalhos desenvolvidos no âmbito da Iniciativa para um Piso de Proteção Social do Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos do Sistema Nações Unidas (CEB).

Este Grupo Consultivo foi constituído em agosto de 2010 pela OIT, em colaboração com a OMS, enquanto coordenadores da Iniciativa Piso de Proteção Social do CEB, para fornecer orientações para o desenvolvimento e implementação do conceito de Piso de Proteção Social, bem para como promovê-lo em plano global. Este relatório apresenta as principais conclusões do Grupo e formula recomendações concretas para avançar na extensão da cobertura da proteção social.

Os ilustres membros do Grupo Consultivo, provenientes de diferentes regiões, trouxeram a este exercício suas ricas e extensas experiências nas áreas de trabalho e emprego, de desenvolvimento social e econômico, seguridade social, saúde, planejamento, finanças e cooperação internacional. Todos estiveram envolvidos ao longo de sua vida profissional na formulação de políticas e na tomada de decisões em nível nacional, regional e global em países desenvolvidos e em desenvolvimento. A diversidade dos seus antecedentes culturais, técnicos e políticos aportou um valor significativo às discussões.

O Grupo beneficiou-se do excelente trabalho preparatório feito pela OIT e pelo PNUD, que incluiu a documentação de dezoito estudos de casos sobre experiências bem-sucedidas de piso de proteção social em quinze países do Sul, e que serviram de base para ilustração de várias questões relativas à concepção e implementação de pisos de proteção social.

Os resultados preliminares do trabalho de colaboração entre o FMI e a OIT na avaliação do custo e do espaço fiscal disponível para a implementação das políticas relativas ao piso de proteção social forneceram elementos essenciais para as discussões desenvolvidas neste relatório.

O Grupo Consultivo teve a oportunidade de intercambiar ideias e assimilar contribuições de diversos atores em várias ocasiões, principalmente na Conferência FMI – OIT, em cooperação com o Gabinete do Primeiro Ministro da Noruega, sobre os desafios do crescimento, emprego e coesão social (Oslo, 13 de setembro de 2010); no Fórum Implementando Direitos: «Acelerar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio através do Trabalho Decente» (Nova Iorque, 20 de setembro de 2010); no Fórum sobre a Redução da Pobreza e Desenvolvimento, organizado na China (Pequim, 17 de outubro de 2010); no Segundo Simpósio Africano sobre o Trabalho Decente «Construir um Piso de Proteção Social com o Pacto Global para o Emprego» (Yaoundé, 19 de outubro de 2010); na Expo PNUD-OIT sobre o Desenvolvimento Mundial Sul-Sul (Genebra, 22 de novembro de 2010); no evento de celebração do Dia Mundial da Justiça Social «Alcançar a Proteção Social para Todos» (Nova Iorque, 17 de fevereiro de 2011) e no Workshop do Grupo Consultivo do Piso de Proteção Social (Genebra, 17 de março de 2011).

Visitas à China e ao Vietnã (14-19 de outubro de 2010) foram particularmente importantes para observar diretamente os esforços destes países na implementação de abordagens inovadoras e para compartilhar idéias sobre como o conceito de Piso de Proteção Social poder ser adotado na prática.

Gostaríamos igualmente de agradecer as importantes contribuições recebidas das agências das Nações Unidas e de instituições financeiras internacionais com as quais tivemos oportunidade de interagir em várias fases. Em particular, somos profundamente gratos pelos importantes comentários provenientes do FMI, PNUD e UNICEF.

Reservamos um agradecimento especial à equipe global de ilustres revisores, Armando Barrientos (Universidade de Manchester), Jayati Ghosh (Universidade Jawaharlal Nerhu), José Antonio Ocampo (Universidade de Columbia), Leila Patel (Universidade de Joanesburgo) e Louka Katseli (Universidade de Atenas), por suas observações relevantes e sugestões construtivas.

Adicionalmente, tivemos a oportunidade de promover consultas com autoridades francesas, no âmbito da sua Presidência do G20, em Paris (24-25 de março de

2011), para compartilhar ideias e sugerir recomendações sobre como o G20 poderá desempenhar um papel primordial ao se comprometer a implementar pisos de proteção social nos seus próprios países, ao apoiar os países de baixa renda a fazerem o mesmo e ao promover a coordenação e a coerência política internacional nesta área. Gostaríamos de expressar nosso sincero agradecimento ao apoio prestado pela Presidência Francesa do G20 e, em particular, pela importante contribuição enviada pelo Comitê de Assuntos Sociais do Senado Francês para a preparação deste relatório. Uma versão preliminar deste texto, contendo recomendações específicas para o G20, foi submetido à reunião dos Ministros do Trabalho e do Emprego (Paris, 26-27 de setembro de 2011) e serviu de base para as suas deliberações.

Consultas com a Confederação Sindical Internacional (CSIT) e com a Organização Internacional dos Empregadores (OIE), em diversas ocasiões, foram fundamentais para refletir as perspectivas dos principais atores da economia real neste relatório. Apreciamos igualmente as discussões e o ativismo para a promoção do Piso de Proteção Social por parte do Comitê de Organizações Não Governamentais da Comissão de Desenvolvimento Social das Nações Unidas.

Finalmente, este relatório beneficiou-se significativamente das discussões, conclusões e recomendações da 100ª Conferência Internacional do Trabalho em Genebra (1-17 de junho de 2011), da qual tive a honra de participar da cerimônia de encerramento do Comissão sobre a Proteção Social. A decisão da Conferência de discutir uma norma internacional sob a forma de uma Recomendação em 2012 abre um caminho importante para a implementação de diversas sugestões apresentadas neste texto.

O Grupo Consultivo assume total responsabilidade pelo conteúdo deste documento. Os membros do Grupo atuaram a título individual e independente. Embora nem todos os membros subscrevam completamente todas as afirmações do texto, todos validaram o relatório no seu conjunto.

Foi um enorme prazer trabalhar com este grupo excepcional de cidadãos do mundo. Gostaria de demonstrar a minha gratidão por sua dedicação e cooperação e agradecer igualmente ao secretariado que nos apoiou de forma tão eficiente. Finalmente, felicito a OIT e a OMS pela decisão de criar este Grupo Consultivo e agradeço por terem-me honrado com a responsabilidade de o presidir.

Esperamos que este relatório estimule e inspire a concepção e implementação de políticas de proteção social, fundadas em pisos sociais, como parte de abordagens coerentes e equilibradas para melhorar as vidas dos cidadãos e contribuir para uma globalização mais equitativa e inclusiva.

MICHELLE BACHELET

Subsecretária-Geral das Nações Unidas, Diretora Executiva da ONU-Mulheres e Presidente do Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social

Prólogo

Congratulamo-nos com este excelente e significativo relatório preparado pelo Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social, liderado pela ex-presidente do Chile, Sra. Michelle Bachelet.

Em 2004, uma das principais conclusões da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, constituída pela OIT, foi de que «um nível mínimo de proteção social precisa ser aceito de forma incontestável como parte de um piso socioeconômico da economia mundial» (OIT, 2004, p. 110). Não obstante os seus benefícios, a Comissão alertou para o fato de que o modelo vigente de globalização era moralmente inaceitável, política e economicamente insustentável, enfatizando os diversos desequilíbrios do processo. A Comissão afirmou ser crucial um compromisso global para abordar eficazmente as crescentes desigualdades e a insegurança humana, como condição fundamental para conferir legitimidade à globalização. A recente crise mundial financeira, econômica e do emprego veio confirmar muitos aspectos desta avaliação.

O apelo da Comissão em favor de um «piso socioeconômico» serviu de base para a formulação do novo conceito de Piso de Proteção Social desenvolvido pela OIT, que levou em conta as experiências recentes de extensão da proteção social, principalmente de países em desenvolvimento. Esta iniciativa deve ser considerada no marco da Agenda para o Trabalho Decente da OIT, na qual a proteção social para todos figura entre os quatro objetivos estratégicos inter-relacionados, juntamente com a promoção dos direitos trabalhistas, a criação de emprego decente por empresas sustentáveis e o diálogo social.

O conceito de Piso Social foi desenvolvido com parte da estratégia bidimensional da *Campanha Mundial sobre Seguridade social e Cobertura para Todos*, que

articula objetivos de universalização de níveis básicos de proteção social para toda a população (dimensão horizontal), com objetivos de aumento progressivo e gradual dos sistemas de proteção a patamares mais elevados, conforme os padrões estabelecidos nas normas da OIT (dimensão vertical).

A recente crise econômica tem demonstrado a importância dos progressos estruturais realizados em matéria de extensão da proteção social de forma coerente e coordenada a nível nacional e local. As medidas de proteção social têm contribuído para amortecer o impacto da crise sobre a população mais vulnerável, atuando como um estabilizador macroeconômico, dinamizando a demanda agregada e facilitando o combate à pobreza e à exclusão social.

Em 2009, os chefes dos organismos internacionais das Nações Unidas lançaram a Iniciativa Piso de Proteção Social (I-PPS), coordenada pela OIT e pela OMS, como uma das nove iniciativas conjuntas das Nações Unidas para enfrentar os efeitos da crise econômica. A ação coordenada dos organismos internacionais reconhece que o conceito global de Piso Social deve ser aplicado de acordo com as necessidades e possibilidades de cada país, dando assim origem à noção de que deve haver diferentes pisos específicos por país, com todos perseguindo os mesmos objetivos básicos.

O Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social foi constituído para promover a Iniciativa e fornecer orientações sobre os aspectos conceptuais desta abordagem. Como Presidente do Grupo, Michelle Bachelet trouxe sua experiência bem-sucedida de extensão da proteção social no Chile, país que registrou investimentos significativos na melhoria do acesso à saúde, pensões, educação, habitação, água e saneamento; e, especialmente, na promoção do desenvolvimento infantil e na melhoria da igualdade de gênero.

Os membros do Grupo Consultivo são provenientes de todas as regiões do mundo. Foram selecionados por seu papel protagonista em experiências notáveis em várias áreas relativas à formulação e implementação de diferentes modalidades de pisos nacionais de proteção social. O trabalho do grupo beneficiou-se em grande medida da pluralidade de perspectivas e da capacidade dos seus membros de formular uma visão global com conhecimento especializado em matéria de elaboração de políticas nacionais.

O relatório do Grupo Consultivo fornecerá inestimáveis contribuições para as discussões da Conferência Internacional do Trabalho de 2012, relacionadas à elaboração de uma Recomendação sobre Pisos de Proteção Social, para as deliberações do Sistema das Nações Unidas, para o G20, bem como para outros fóruns internacionais, regionais e, sobretudo, nacionais.

De modo mais abrangente, esperamos que o conceito de Piso de Proteção Social sirva como fonte de inspiração e motivação para líderes políticos,

formuladores de políticas, atores sociais e outras partes interessadas em todo o mundo, para que vislumbrem a proteção social e o seu relacionamento com o trabalho decente e o crescimento econômico sob uma nova perspectiva e como um instrumento chave para alcançar os objetivos de desenvolvimento em todos os países.

JUAN SOMAVIA
Diretor-Geral da OIT

Índice

Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social	v
Prefácio	vii
Prólogo	xi
Agradecimentos	xix
Abreviações e acrônimos	xxi

Sumário Executivo	xxiii
------------------------------------	--------------

Introdução	1
-----------------------------	----------

1. O Piso de Proteção Social – Uma abordagem política coerente	9
O conceito	9
Pisos de Proteção Social na prática	13
Reconhecimento internacional	16
2. O desafio social global	21
Pobreza e desigualdade de renda persistentes	21
Seguridade social ainda é um privilégio	25
Ausência de serviços essenciais de saúde	26
Acesso inadequado à água, habitação e saneamento	29
Insegurança alimentar e deficiências nutricionais	30

Desafios demográficos	31
Países frágeis e afetados por conflitos	33
3. Porque o Piso de Proteção Social é necessário	37
Tornando os direitos humanos e a justiça social uma realidade	37
Um instrumento eficaz de combate à pobreza e às desigualdades . . .	40
Acelerando o progresso rumo ao alcance dos ODM e estabelecendo uma agenda pós-2015	45
Viável mesmo em países de baixa renda	47
Garantindo oportunidades adequadas de trabalho decente	52
Respondendo ao impacto das crises e aos desequilíbrios econômicos globais	57
Promovendo o empoderamento das mulheres	63
Reforçando a coesão social	65
4. Implementando Pisos de Proteção Social	69
O cenário atual	69
Espaço fiscal e sustentabilidade financeira	73
Comprometendo os doadores e promovendo mecanismos inovadores de financiamento	78
Coerência internacional e coordenação	82
Caminhos para a inclusão produtiva e socioeconômica	85
Escala e seleção de beneficiários	88
Disposições institucionais	90
Monitoramento e avaliação	94
Novas tecnologias podem apoiar a extensão de cobertura da seguridade social	96
5. Recomendações	99
Princípios para a implementação de pisos de proteção social definidos a nível nacional	99
Monitoramento do progresso	102
Coerência política e coordenação entre as organizações internacionais	102
Articulação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e com a agenda pós-2015	104
Mecanismos de definição de normas internacionais	105
Cooperação internacional para o desenvolvimento e apoio a países de baixa renda	105

Anexo	109
Bibliografia	115

Tabelas

1. Índice de Gini por região, 1990, 2000 e 2008 ou ano mais recente disponível (valores médios não ponderados)	24
2. Custo anual estimado de uma pensão de velhice universal em alguns países de renda média e baixa, em% do PIB, 2010	48
3. Estimativas de custo do programa anual de despesa com prestações familiares e opções de desenho de pensão social – simulações para os países da África Ocidental	49
4. Espaço fiscal para a proteção social, opções políticas por país	77
5. Programas e projetos de transferência monetária que possuem mecanismos eletrônicos de concessão	97

Figuras

1. Evolução da cobertura de proteção na saúde em países selecionados – em porcentagem do total da população	3
2. O piso de proteção social: Políticas sociais integradas para proteger e empoderar as pessoas ao longo do ciclo da vida	11
3. O piso pode estimular o surgimento de um ciclo virtuoso	12
4. Distribuição de renda mundial por quintis da população, 1990-2007 ou último ano disponível	24
5. Beneficiários de pensões de velhice, em porcentagem da população acima da idade da aposentadoria, último ano disponível	25
6. Desemprego: cobertura mundial efetiva (Desempregados que efetivamente recebem subsídios, último ano disponível, %)	26
7. Esperança de vida, 2009	28
8. União Europeia: Impacto das transferências sociais (incluindo e excluindo pensões) sobre a taxa de risco de pobreza para o total da população, 2007	41

9.	Resumo das avaliações de impacto de programas de transferências sociais existentes em 30 países	46
10.	Custos simulados de pensões sociais universais concebidas para manter as pessoas idosas fora da pobreza extrema, para países em desenvolvimento, 2005 e 2050	48
11.	Dimensão do componente de proteção social nos pacotes de estímulo	58

Quadros

1.	A extensão do desafio social global	22
2.	A implementação de mecanismos de proteção social em contextos frágeis: o caso do Haiti e da Libéria	34
3.	O direito à seguridade social e à proteção social em instrumentos internacionais	38
4.	Acelerando a realização dos Objetivos do Milênio (ODM) através da Proteção Social – Contribuição do Piso de Proteção Social	44
5.	Efeitos positivos das transferências sociais sobre a atividade produtiva	55
6.	A resposta à crise: a extensão dos benefícios do programa <i>Bolsa Família</i> no Brasil	59
7.	Impacto dos programas de proteção social na Indonésia	60
8.	Efeitos positivos das transferências sociais em relação à igualdade de gênero	65
9.	Bases de um Piso de Proteção Social no México	71
10.	Fontes inovadoras de financiamento aplicadas à proteção social . . .	81
11.	Integrar o seguro social e a assistência social	87
12.	Chile – Rede para a segurança de renda básica e acesso preferencial aos serviços essenciais	93
13.	Monitoramento e Avaliação na África Subsaariana	95

Agradecimentos

Este relatório foi produzido pelo Grupo Consultivo, presidido por Michelle Bachelet, com o apoio do Secretariado disponibilizado pela OIT, em colaboração com a OMS. O Secretário-Executivo do Grupo Consultivo, Vinícius Pinheiro, dirigiu a equipe de redação, incluindo Fabio Bertranou e Ian Orton, que trabalhou na consolidação dos resultados das discussões do Grupo Consultivo, incorporando as contribuições redigidas pelos Membros, bem como inserindo os comentários provenientes de organizações internacionais e dos revisores. Armando Barrientos, Chloé Morin, Evelyn Vezza, John Woodall e Veronika Woodsak contribuíram substancialmente na preparação do texto. O documento recebeu comentários substantivos de Andrew Cassels, Assane Diop, David Evans, María Angélica Ducci, Michael Cichon e Peter Mertens na sua qualidade de membros do Secretariado conjunto da OIT/OMS, bem como de Alberto Arenas de Mesa, Aurelio Parisoto, Clarisa Hardy, Deborah France, Florence Bonnet, Frank Hoffer, Philippe Marcadent e Uma Amara. Christian Jacquier e Christine Bockstal, em colaboração com especialistas do Departamento de Seguridade Social da OIT, coordenaram a compilação das experiências de piso de proteção social em vários países.

Uma versão preliminar deste relatório foi revisada por uma equipe do FMI, sob a coordenação de Elliot Harris, que consolidou os comentários provenientes dos escritórios regionais e nacionais, em especial, relacionados com as discussões sobre o espaço fiscal e a viabilidade financeira. Deolinda Martins, Isabel Ortiz, Jennifer Yablonski, Mathew Cummins e Richard Morgan do UNICEF contribuíram significativamente para aprimorar o texto e forneceram evidências sobre experiências nacionais que serviram para ilustrar os argumentos desenvolvidos

no relatório. Claudia Vinay, Shantanu Mukherjee e Shivani Nayyar do Grupo de Pobreza do PNUD apresentaram contribuições significativas no âmbito do trabalho conjunto OIT-PNUD na área da proteção social desenvolvido para Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento do G20. Rob Vos, da Divisão de Desenvolvimento e Análise Política das Nações Unidas (DESA), aportou contribuições adicionais no que se refere aos resultados de exercícios de estimativa dos custos dos sistemas de proteção social. Uma versão preliminar deste relatório foi objeto de discussão dos participantes da Escola de Verão sobre Seguridade Social 2011, organizada pelo Centro Internacional de Formação da OIT (Turim, 6 de outubro de 2011).

O relatório foi analisado por um grupo de peer reviewers composto por Armando Barrientos (Universidade de Manchester), Jayati Ghosh (Universidade de Jawaharlal Nehru), José Antonio Ocampo (Universidade de Columbia), Leila Patel (Universidade de Joanesburgo) e Louka T. Katseli (Universidade de Atenas) que revisaram a qualidade e coerência do seu conteúdo técnico.

O documento foi editado por Julie Wolf e traduzido para o português por Suzana Cardoso e Ana Carolina de Lima Vieira. Fernando Duarte e Vinícius Pinheiro realizaram a revisão final. A divisão de produção, impressão e distribuição de documentos e publicações (PRODOC) da OIT foi responsável pela diagramação e produção deste informe.

Abreviações e acrônimos

ASEM	Reunião Euro-Asiática
ATM	Caixa automático
CEB	Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos do Sistema Nações Unidas
DFID	Departamento britânico para o desenvolvimento internacional
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
CESPAP	Comissão Econômica para Ásia e o Pacífico
UE	União Européia
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação
G20	Grupo dos 20
PIB	Produto Interno Bruto
HIV/Aids	Vírus da Imunodeficiência Humana/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IILS	Instituto Internacional de Estudos do Trabalho
OIT	Organização Internacional do Trabalho
FMI	Fundo Monetário Internacional
OIE	Organização Internacional dos Empregadores
CIP-CI	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
AISS/ISSA	Associação Internacional de Seguridade Social
CSI	Confederação Sindical Internacional

LEAP	<i>Livelihood Empowerment against Poverty</i> – Ghana (Programa «Meios de Vida Contra Pobreza»)
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONG	Organização Não-Governamental
NREGS	Programa Nacional de Garantia do Emprego Rural – Índia
ODI	Instituto de Desenvolvimento Ultramarino
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
EACDH	Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos
POS	Postos de venda
PSNP	Productive Safety Net Programme – Etiópia (Programa de rede de segurança produtiva)
PPS	Iniciativa Piso de Proteção Social
UNAIDS	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids
UNDAF	Quadro de Assistência das Nações Unidas
UNDESA	Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
UNODC	Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime
UNPOP	Divisão da População das Nações Unidas
UNRCO	Escritório Coordenador-Residente das Nações Unidas
UNRSID	Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social
UNRWA	Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Meio Oriente
ONU Mulheres	Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres
PAM	Programa Alimentar Mundial
OMS	Organização Mundial da Saúde
OMM	Organização Meteorológica Mundial

Sumário Executivo

O desafio

Os desafios sociais enfrentados pelo mundo são enormes. Em 2010, o PIB global em termos reais foi dez vezes superior ao de 1950 – um aumento *per capita* de 260%. No entanto, apesar de seis décadas de forte crescimento econômico desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o acesso a provisões sociais e a serviços adequados, conforme estabelecido na Declaração, permanece um privilégio restrito a um número relativamente reduzido de pessoas.

As estatísticas atuais mostram de forma eloquente o nível de pobreza e de privações sociais generalizadas. Cerca de 5,1 bilhões de pessoas, 75% da população mundial, não estão cobertos por um sistema adequado de seguridade social (OIT) e 1,4 bilhão de pessoas vivem com menos de US\$ 1.25 por dia (Banco Mundial). Trinta e oito por cento da população global (2,6 bilhões de pessoas) não têm acesso a saneamento básico e 884 milhões de pessoas não dispõem de fontes adequadas de água potável (UN-HABITAT); 925 milhões sofrem de fome crônica (FAO); cerca de 9 milhões de crianças com menos de 5 anos de idade morrem todos os anos como vítimas de doenças evitáveis (UNICEF e OMS); 150 milhões de pessoas sofrem anualmente catástrofes financeiras e 100 milhões de pessoas são empurradas para baixo da linha de pobreza quando obrigadas a pagar pelos cuidados de saúde (OMS).

Embora a globalização tenha sido uma fonte de oportunidades para aqueles em condições de aproveitá-las, as evidências acima referidas demonstram que esta deixou muitas pessoas desprotegidas face aos novos desafios e transformações globais, com profundas repercussões a nível local e nacional. A persistência

desta porcentagem elevada de excluídos representa também o desperdício de um enorme potencial humano e econômico. Esse é um ponto particularmente importante num contexto de transição demográfica acelerada em países cujos sistemas de seguridade social, incluindo a previdência, saúde e assistência social, apresentam baixa cobertura.

Como a proteção social se encaixa neste quadro? O relatório demonstra que a extensão da proteção social pode desempenhar um papel fundamental na redução da pobreza e a exclusão social, contribuindo para o cumprimento das promessas da Declaração Universal de Direitos Humanos. Argumenta-se que a ampliação da cobertura dos sistemas de proteção social, baseada em pisos básicos, é um dos elementos necessários para uma globalização mais equitativa e inclusiva.

Além da dimensão social e relativa aos direitos humanos, o documento enfatiza os impactos econômicos da proteção social. O acesso a sistemas de proteção social adequados aumenta a capacidade dos trabalhadores de adaptar suas competências e superar limitações para participar plenamente de um ambiente econômico e social em transformação, contribuindo para o desenvolvimento humano a curto e longo prazo e para o aumento da capacidade produtiva. O relatório demonstra ainda como a proteção social tem contribuído para estabilizar a demanda agregada em tempos de crise, aumentar a resiliência a choques, e acelerar a recuperação econômica em direção a vias de desenvolvimento mais inclusivas e sustentáveis. Na realidade, a proteção social representa um investimento que beneficia a todos («win – win») e que compensa a curto prazo, dados os seus efeitos como estabilizador macroeconômico, e a longo prazo, devido ao impacto no desenvolvimento humano e na produtividade econômica.

A experiência recente revela progressos notáveis em relação à extensão da cobertura da proteção social. Entretanto, este documento defende que muito mais pode e deve ser feito, mostrando ainda como políticas e programas sociais desenhados e implementados, considerando-se o marco estratégico do Piso de Proteção Social, podem alcançar resultados significativos.

O Piso de Proteção Social

O enfoque do Piso de Proteção Social foi desenvolvido pela OIT, com base em experiências recentes de extensão da proteção social principalmente em países em desenvolvimento. Esta abordagem foi aprovada pelos chefes das agências das Nações Unidas, em 2009, pelos Chefes de Estado e de Governo nas reuniões de

cúpula dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2010, e pelo G20, em 2011, como um conjunto integrado de políticas sociais concebidas para garantir maior segurança de renda e acesso universal a serviços sociais, prestando particular atenção aos grupos mais vulneráveis e protegendo e empoderando cidadãos ao longo do ciclo de vida.

O Piso Social deve incluir garantias de:

- Segurança de renda básica, sob a forma de transferências sociais variadas (monetárias ou em espécie), tais como pensões para idosos e pessoas portadoras de deficiência, benefícios para crianças, apoios à renda e/ou garantias de emprego e serviços para os desempregados e trabalhadores de baixa renda.
- Acesso universal a serviços sociais essenciais nas áreas da saúde, água e saneamento, educação, segurança alimentar, habitação e outras definidas de acordo com as prioridades nacionais.

O conceito é parte integrante da estratégia bidimensional da OIT para a extensão da cobertura da seguridade social, incluindo um conjunto básico de garantias sociais para todos (dimensão horizontal), e a implementação gradual de níveis mais elevados de proteção (dimensão vertical), em conformidade com a Convenção Nº 102 da OIT sobre seguridade social de 1952, e outras, à medida que os países vão desenvolvendo os seus espaços fiscais e políticos.

A Conferência Internacional do Trabalho de 2011 contribuiu para aprimorar a definição de Piso de Proteção Social adotando um enfoque integrado que vincula a segurança de renda ao acesso a bens e serviços sociais essenciais. A Conferência enfatizou na necessidade de que políticas de pisos sociais também promova a inclusão produtiva e socioeconômica e o empreendedorismo, com empresas sustentáveis e acesso a oportunidades de trabalho decente

O conceito «pisos de proteção social», no plural, refere-se às adaptações da abordagem global às circunstâncias específicas de cada país. Certamente, este enfoque não deve ser considerado como uma solução mágica para os problemas sociais do mundo. Porém um vasto leque de experiências internacionais indica que os países podem progredir mais rapidamente na redução da pobreza e da exclusão social se tais questões forem abordadas de forma coerente e consistente, começando pela extensão horizontal do acesso aos serviços sociais básicos e à segurança de renda.

Por que o Piso de Proteção Social é necessário?

A noção de Piso de Proteção Social está ancorada no princípio fundamental de justiça social e no direito universal de todos à seguridade social e a um padrão de vida digno. As disposições estabelecidas no marco conceitual do Piso referem-se a uma série de direitos constantes na Declaração Universal de Direitos Humanos. A ideia principal é que nenhum cidadão deve viver abaixo de um determinado nível de renda e que ao menos o acesso aos serviços sociais básicos deve ser universal.

O Piso de Proteção Social está fortemente ligado à Agenda do Trabalho Decente. Para se ter sucesso na luta contra a pobreza, a privação e as desigualdades, não se pode atuar de forma isolada. Com o objetivo de obter uma redução eficaz da pobreza, suas estratégias devem ser acompanhadas por medidas tais como o reforço das instituições sociais e laborais e a promoção de ambientes macroeconômicos favoráveis ao emprego.

Um número significativo de países tem integrado os principais componentes e os aspectos práticos do Piso aos seus sistemas de proteção social. Nos países de baixa e média renda, há fortes indícios de que o acesso aos programas de seguridade social se encontra intimamente ligado à redução da pobreza e da desigualdade social. Estudos revelam que programas de transferências monetárias, mesmo que modestas, destinados a pessoas idosas e crianças podem potencialmente diminuir de forma significativa a intensidade da pobreza.

A eficácia deste tipo de medida de redução da pobreza, diminuição das desigualdades e apoio ao crescimento econômico equitativo é reconhecida nos países desenvolvidos. Nos países da OCDE, estima-se que os níveis de pobreza e desigualdade correspondam a cerca de metade do que seria esperado se tais dispositivos de proteção social não existissem. A redução significativa da pobreza nesses países reflete a conjugação de medidas relativas ao Piso de Proteção Social com formas mais abrangentes de seguridade social. Isso reforça o argumento de que, após a implementação de medidas para assegurar proteção social básica, os países devem passar à etapa seguinte: o desenvolvimento da dimensão vertical da extensão da proteção social, com níveis mais elevados de cobertura. O Piso não pode ser entendido como um teto de proteção social, mas sim um degrau em direção a sistemas mais abrangentes.

As disposições do Piso de Proteção Social podem resultar ainda em mais empoderamento e autonomia das mulheres, que se encontram desproporcionalmente representadas em grupos de baixa renda. As mulheres podem tornar-se agentes de mudança por meio de mais participação no mercado de trabalho e por mais oportunidades em educacionais, que se tornam disponíveis graças ao acesso à segurança de renda e aos serviços essenciais. Além disso, as experiências mostram

que as prestações, sob a forma de transferências sociais, pagas diretamente às mulheres resultam numa melhoria do seu *status* e de sua capacidade de controlar a maneira como a renda domiciliar é gasta.

O Piso de Proteção Social pode contribuir para enfrentar os desafios ligados a transformações estruturais tais como transições demográficas, riscos globais para a saúde e volatilidade dos preços dos alimentos. As garantias sociais fornecidas pelo Piso podem ajudar a maximizar oportunidades associadas às transformações estruturais e a minimizar riscos.

Os últimos anos têm mostrado claramente os efeitos positivos de intervenções em matéria de proteção social em tempos de crise. Durante a recente crise econômica e financeira, várias medidas relacionadas com a implementação ou expansão de pisos sociais atuaram como estabilizadores contra-cíclicos eficazes, contribuindo para atenuar o impacto adverso nos mercados de trabalho, manter a coesão social e estimular a demanda agregada. O efeito conjugado destas iniciativas tem facilitado a recuperação econômica numa série de países. De forma mais ampla, as transferências de renda dos programas de proteção social podem contribuir para atenuar os desequilíbrios na economia global ao gerar reduções nas poupanças preventivas e a aumentos no poder de compra das classes consumidoras emergentes nas economias dos países em desenvolvimento, reforçando assim seus mercados nacionais.

Contrariamente à «crença generalizada», este relatório mostra que níveis básicos de proteção social podem ser financiados com uma porcentagem relativamente modesta do Produto Interno Bruto, mesmo em países de baixa renda. Vários estudos, nomeadamente da CEPAL, OIT, OMS, UN/DESA, UNICEF, atestam que essas políticas são viáveis financeiramente. Os níveis de gastos em proteção social estão relacionados aos índices de desenvolvimento econômico, estruturas demográficas e de mercado de trabalho e, sobretudo, às decisões políticas sobre a organização de sistemas de seguridade social. Em muitos países, o custo de um Piso de Proteção Social é pequeno se comparado com receitas fiscais perdidas em função da ineficiência na administração da arrecadação e cobrança de impostos e ao desperdício existente em muitos programas de despesas públicas.

O relatório mostra que pisos de proteção social específicos para cada país mostram-se não somente viáveis, mas, a longo prazo, podem ser auto-financiados, reforçando a produtividade da força de trabalho, a resiliência da sociedade e a estabilidade política. Os impactos da extensão de cobertura da proteção social no aumento do consumo e, consequentemente, na geração de emprego e renda, também resultam em aumento da arrecadação de impostos e contribuições.

A implementação de pisos de proteção social nacionalmente definidos pode ser viável, mas não necessariamente fácil. Vontade política, espaço fiscal e

instituições públicas eficientes são condições prévias necessárias para o desenho e implementação bem-sucedida do Piso. Neste processo, é importante vislumbrar estratégias bem definidas para minimizar riscos e garantir uma prestação eficiente de benefícios e serviços, sob regras de governança adequadas e respeitando a sustentabilidade fiscal num ambiente que conduza à geração de emprego decente e de empresas sustentáveis.

Implementação

O Piso de Proteção Social não é uma receita pré-definida ou norma universal. Trata-se de um enfoque flexível de política pública que pode ser utilizado pelos países de forma a responder às necessidades, prioridades e disponibilidades de recursos. É uma abordagem abrangente da proteção social, que prioriza as prestações básicas, e foi concebida e desenvolvida com base em experiências inovadoras recentes. Tais prestações podem ser introduzidas gradualmente e de forma diversificada em função das aspirações nacionais, respeitando circunstâncias específicas e as capacidades institucionais e financeiras existentes em cada país. O Piso pode contribuir para promover a coerência e a coordenação entre as políticas de proteção social e de emprego, de modo a assegurar que os indivíduos possam beneficiar-se de serviços e transferências sociais durante todo o seu ciclo de vida. O conceito promove a articulação intra e intergovernamental, relacionando a proteção social com outros objetivos políticos e econômicos em vários níveis de governo.

Os últimos anos têm sido marcados por progressos significativos em direção à implementação dos componentes do Piso de Proteção Social em muitos países em desenvolvimento. Este processo desenvolveu-se mais rapidamente nos países de renda média, especialmente por meio de políticas e programas centrados na segurança de renda e na extensão de serviços essenciais, contribuindo para reduzir brechas de cobertura. Tais experiências trazem ainda várias lições relativas ao processo de concepção e implementação dos pisos de proteção social.

Entre as mais importantes está a importância do diálogo social envolvendo representantes de trabalhadores, empregadores, governo e a sociedade civil na elaboração de planos de implementação dos pisos sociais. A participação dos atores sociais e a construção de consenso políticos de longo prazo são fundamentais para conferir legitimidade e sustentabilidade político-institucional à implementação dos pisos.

Os planos nacionais devem definir o formato final do Piso de Proteção Social, bem como prioridades e passos essenciais. É necessário ainda ter um

quadro fiscal bem definido que estabeleça o custo aproximado de cada componente do piso numa base contínua, juntamente com uma descrição detalhada dos recursos necessários e as formas de financiamento.

O processo de concepção e definição de prioridades para os elementos do piso depende da compreensão exata dos objetivos dos programas de prestações e dos efeitos das condições vinculadas ao pagamento das prestações. A definição de critérios de seleção de beneficiários deve ser acompanhada por um processo de identificação confiável e por tecnologias de monitoramento que permitam o combate à fraude, minimizem erros e garantam a concessão dos benefícios e serviços àqueles que realmente têm direito. A escolha de disposições institucionais, especialmente no que diz respeito às tecnologias que permitam a concessão das prestações é igualmente crucial. Os erros podem se tornar dispendiosos e abalar seriamente a confiança pública e a credibilidade de todo o processo de desenvolvimento do Piso de Proteção Social. É importante, assim, aprender com experiências e programas já realizados em outros países.

Os componentes do Piso de Proteção Social só poderão ser mantidos a longo prazo se contarem com recursos financeiros suficientes. Consequentemente, é necessário considerar de forma detalhada a questão de como disponibilizar espaço fiscal para os programas nacionais. Na última década, as melhorias nas condições macroeconômicas, notadamente em diversos países de renda média, possibilitaram que as instituições públicas começassem a responder aos déficits sociais e à exclusão social. Em muitos países de baixa renda, o perdão das dívidas e as receitas de recursos naturais, juntamente, com o crescimento econômico, deram aos governos uma margem de manobra fiscal importante.

Embora a solidariedade internacional sob a forma de ajuda externa possa servir para apoiar o início e a consolidação do processo de criação do Piso de Proteção Social, nos países de baixa renda, a longo prazo sua implementação deve ser financeiramente sustentável. Estudos da OIT, em consulta com o FMI, mostram que em países como Benim, El Salvador, Moçambique e Vietnã, os principais programas relativos aos pisos de proteção social custariam entre 1 e 2% do PIB.

O crescimento econômico é a maneira mais simples de criar espaço fiscal, que posteriormente poderá depois ser dirigido parcialmente para a proteção social. No entanto, mesmo na ausência de taxas de crescimento elevadas, a realocação das despesas pode criar espaço fiscal desde que exista vontade política. O fato de alguns países gastarem muito mais do que outros em proteção social, em que pesem as similaridades de PIB *per capita*, testemunha a importância da vontade política nas definições das prioridades nacionais. Em alguns países, a reforma fiscal centrada na reestruturação do sistema tributário proporcionou novas oportunidades importantes para o financiamento da proteção social.

Progressos na análise da pobreza têm sido fundamentais na formulação dos programas. A crescente disponibilidade de dados relativos aos domicílios, aliada a métodos de identificação e classificação dos domicílios e dos indivíduos vivendo em situação de pobreza, melhorou a avaliação e compreensão desse fenômeno. Perspectivas multidimensionais de enfoque da pobreza ajudaram a promover a coordenação das intervenções, em especial das transferências sociais e dos serviços básicos. Técnicas de avaliação específicas geraram informação e conhecimento sobre o impacto dos programas, bem como suas características e alcance.

A articulação entre políticas de emprego e proteção social relacionadas à promoção do trabalho decente como forma de combate a pobreza tem sido explorada em vários países desenvolvidos e em desenvolvimento. É necessária forte vontade política para desenvolver e integrar intervenções, incluindo políticas ativas de emprego e de desenvolvimento de micro-empresas, que podem abrir novas oportunidades de trabalho e emprego para os beneficiários de programas de transferências sociais. É igualmente importante alinhar os incentivos ao trabalho decente com os objetivos dos programas de redução da pobreza. Em alguns países de renda média que possuem um regime de seguridade social bem desenvolvido, a interação entre o seguro social e a assistência social exige enorme atenção dos tomadores de decisão de políticas públicas.

O Piso de Proteção Social não deve ser visto como uma alternativa aos mecanismos tradicionais de seguro social e às suas instituições, mas como um elemento complementar de um sistema de proteção social mais abrangente e pluralista. Em países de baixa renda que não dispõem de instituições de seguro social bem estabelecidas, o Piso de Proteção Social deve propiciar o aprimoramento institucional e favorecer a transição dos cidadãos da assistência social para formas mais abrangentes de seguro. A percepção de uma divisão dualista, em que a seguridade social se aplica exclusivamente àqueles com uma relação de emprego «formal», ou pelo menos estabelecida na economia formal, ao passo que a assistência social se refere apenas aos que não dispõem de uma relação de emprego formal, não corresponde à situação de muitos países em desenvolvimento em que predominam quadros financeiros e institucionais mistos.

As conclusões de estudos realizados em diferentes países e regiões mostram que métodos diversificados e combinados foram adotados para identificar potenciais beneficiários das prestações. Métodos de seleção de indivíduos elegíveis para receber prestações incluem a definição de categorias da populacionais ou áreas geográficas, bem como a condição de recursos baseada nos indicadores de renda ou de riqueza. Na prática, a maior parte dos programas utiliza um conjunto de métodos, sendo que em alguns casos abordam-se inicialmente os mais pobres ou mais vulneráveis antes de avançar para outros segmentos da população. Espera-se

que a combinação de métodos melhore a exatidão e eficácia dos sistemas de concessão de benefícios, reforçando o sucesso do combate à pobreza extrema e crônica. Adicionalmente aos métodos de seleção, a escala do programa é igualmente importante. Muitas experiências, especialmente nos países menos desenvolvidos, contentam-se em realizar programas-piloto ou em pequena escala, que cobrem apenas uma parcela limitada daqueles que necessitam de cobertura. Nestes casos, o próximo passo deveria ser o aumento gradual de cobertura em nível nacional, por meio de um conjunto coordenado de intervenções de proteção social na forma de pisos de proteção social.

A integração e consolidação de programas de proteção social fragmentados e de baixo desempenho no Piso de Proteção Social, enquadrados nos objetivos nacionais de desenvolvimento, pode trazer ganhos importantes. Nas estratégias direcionadas ao combate à pobreza, a coordenação entre diferentes setores é fundamental, mas muitas vezes difícil de assegurar. Disposições institucionais como, por exemplo, o desenvolvimento das agências de coordenação do setor da proteção social, são cruciais, principalmente na identificação de beneficiários e armazenamento de informações socioeconômicas, seja em cadastro único ou bases de dados interconectadas e consistentes.

Apesar dos progressos significativos nos métodos de avaliação de impacto na última década, conforme referido anteriormente, é necessário aprofundar a reflexão sobre maximização da eficácia de intervenções de política social. O monitoramento e a avaliação são instrumentos de gestão essenciais para fornecer informações regulares sobre o funcionamento de programas, o que permite a gestores agir para melhorar a sua implementação. Este processo deve ser visto de forma contínua durante toda a vida do programa. Trata-se de um componente integral do programa, adaptado ao contexto de cada país. Apesar da tecnologia de informação adequada ser um elemento-chave do monitoramento, não é suficiente para garantir o sucesso. O apoio político para o desenvolvimento da capacidade de monitoramento e avaliação é vital.

Recomendações

Embora adotado como um conceito global, é de responsabilidade de cada país conceber e implementar pisos sociais em função das estruturas institucionais, limitações econômicas, dinâmicas políticas e aspirações sociais específicas. Em outras palavras, não há uma única solução. Em alguns países, a abordagem do Piso de Proteção Social pode ser utilizada para melhorar níveis de proteção mais fracos,

atenuar ou eliminar deficiências de cobertura e aumentar a coerência entre as políticas sociais; em outros pode servir como instrumento para alargar a cobertura na dimensão horizontal, como um primeiro passo para a construção de sistemas de proteção social mais abrangentes.

Embora a concepção e implementação dos pisos de proteção social definidos a nível nacional devam respeitar as dinâmicas específicas de cada país, é possível acordar alguns princípios comuns internacionalmente. Este documento recomenda que o desenho dos pisos deveria levar em conta os seguintes pontos:

- Agregar os objetivos de prevenção da pobreza e da proteção contra os riscos sociais à necessidade de fortalecer os indivíduos a fim de permitir-lhes aproveitar as oportunidades de emprego decente e relacionadas à criação de empresas.
- Privilegiar um processo gradual e progressivo, construído a partir de sistemas já existentes e de acordo com as prioridades nacionais e as restrições orçamentárias.
- Assegurar a coordenação e coerência entre programas sociais. Os pisos sociais devem abordar as vulnerabilidades que afetam pessoas de diferentes idades e condições socioeconômicas numa perspectiva de desenvolvimento humano e que leve o ciclo de vida em consideração. Deve ser entendido como um quadro de ações coordenadas no plano domiciliar ou familiar, abordando as causas multidimensionais da pobreza e exclusão social, visando ainda estimular a capacidade produtiva.
- Combinar transferências de renda com ações em matéria de educação, nutrição e saúde, com o objetivo de promover o desenvolvimento humano.
- Integrar funções de substituição da renda com políticas ativas do mercado de trabalho, bem como a assistência à busca de emprego e incentivos que promovam a participação no mercado de trabalho formal. Da mesma forma, é fundamental minimizar os empecilhos à participação no mercado de trabalho.
- Garantir que ações de proteção social sejam viáveis e sustentáveis a longo prazo em termos fiscais; que sejam ancoradas em fontes de financiamento nacionais previsíveis e sustentáveis. No caso de alguns países de baixa renda, a solidariedade internacional sob a forma de apoio direto aos orçamentos nacionais pode ser necessária para estimular o início do processo.
- Assegurar a coerência entre as políticas sociais, de emprego, ambientais e macroeconômicas como parte de uma estratégia de desenvolvimento sustentável a longo prazo.

- Manter um quadro legal e normativo eficaz de forma a estabelecer com clareza os direitos e as responsabilidades de todas as partes envolvidas.
- Implementar um quadro institucional adequado que disponibilize recursos orçamentários suficientes para as instituições encarregadas da gestão dos pisos sociais, profissionais bem formados e regras de governança eficazes e que preveja a participação dos parceiros sociais e de outras partes interessadas.
- Garantir a inclusão de mecanismos que promovam a igualdade de gênero e apoiem o empoderamento das mulheres.
- Criar sistemas de financiamento da saúde eficazes que garantam o acesso aos cuidados necessários e serviços de boa qualidade.

Para promover a coerência de políticas e a coordenação entre organizações internacionais, recomendamos o estabelecimento de um mecanismo ad hoc de colaboração entre as agências das Nações Unidas e instituições financeiras internacionais relevantes que trabalhem com questões relativas à proteção social. O objetivo seria o de assegurar que a resposta aos desafios imediatos e de longo prazo da proteção social resulte de uma ação abrangente, coordenada e colaborativa, com foco no apoio à implementação de pisos de proteção social.

Recomendamos que as organizações internacionais unam as suas forças no âmbito nacional para apoiar projetos num grupo-piloto de países auto-selecionados. Para esses países, recomendamos que a abordagem do Piso de Proteção Social seja considerada parte dos Planos das Nações Unidas de Ajuda ao Desenvolvimento (UNDAF) e integradas aos planos nacionais de desenvolvimento.

Com a data-limite para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) aproximando-se rapidamente, é importante intensificar os esforços de cumprimento dos compromissos existentes e começar a debater um novo quadro de ação para as próximas décadas. O enfoque do Piso de Proteção Social pode ser útil nestes esforços. Ao responder às vulnerabilidades multidimensionais de forma integrada e interconectada, a abordagem do Piso de Proteção Social complementa a perspectiva dos ODM e fornece um instrumento de política social coerente e sólido. Recomendamos que a abordagem do Piso Social seja levada em consideração no quadro de definições e acordos e metas futuras em matéria de desenvolvimento.

Congratulamo-nos com as conclusões da 100ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho e as discussões sobre uma possível recomendação internacional sobre o Piso de Proteção Social para complementar as normas internacionais de seguridade social já existentes, em especial a Convenção N.º 102 da OIT.

Recomendamos que seja dada prioridade ao processo de elaboração e adoção de tal diretiva nas atividades da OIT, de modo a acelerar a sua adoção. Incentivamos os países a incluir informações sobre a implementação dos pisos de proteção social nos seus relatórios regulares elaborados no cumprimento das obrigações a que estão vinculados pelos Tratados das Nações Unidas. Sugerimos igualmente que organismos e comitês relevantes considerem a preparação de uma recomendação geral sobre a contribuição de pisos de proteção social nacionais para a concretização dos direitos sociais estabelecidos em várias convenções.

Reconhecemos que alguns países de baixa renda necessitam de apoio externo internacional para a construção de seus sistemas de proteção social. Recomendamos a intensificação da cooperação Sul-Sul, triangular e Norte-Sul nesta área. Pedimos aos países doadores internacionais que ofereçam às nações de baixa renda suporte financeiro plurianual previsível, a fim de permitir o reforço dos pisos de proteção social, definidos a nível nacional, em conformidade com os quadros orçamentários destes países e respeitando a autonomia dos mesmos. Sugerimos que doadores tradicionais, tais como os países da OCDE, e doadores emergentes estabeleçam mecanismos de cooperação triangular que possibilitem a construção de sistemas da proteção social em países de baixa renda. Recomendamos ainda que o acordo sobre tais mecanismos seja celebrado em fóruns de alto nível sobre a eficiência da ajuda externa e em outros fóruns internacionais sobre o desenvolvimento da cooperação.

Sugerimos que a eficiência e o impacto dos programas social sejam objeto de rigorosas avaliações. Em especial, recomendamos a aplicação de métodos experimentais em matéria de avaliação de programas de proteção social. A assistência técnica e financeira, bem como o intercâmbio de conhecimentos, devem ser incentivados para facilitar a implementação de programas experimentais em países que não dispõem dos recursos financeiros necessários. Incentivamos as organizações regionais a empenhar-se na cooperação internacional para a promoção do intercâmbio de conhecimentos e a apoiar os países de baixa renda na implementação de pisos de proteção social.

Congratulamo-nos com o compromisso explícito dos países do G20 de aumentar sua própria cobertura de proteção social através da expansão dos pisos de proteção social de acordo com a situação específica de cada país e com a aceitação internacional dos princípios globais. Congratulamo-nos igualmente com a atuação do G20 ao incentivar doadores internacionais a dedicar uma parte do apoio governamental ao desenvolvimento para o reforço de pisos de proteção social em países de baixa renda, respeitando as abordagens específicas que cada um destes países queira adotar. Apoiamos fortemente o desenvolvimento e a implementação de mecanismos financeiros inovadores para angariar fundos adicionais de apoio

à implementação dos pisos sociais; estes podem incluir impostos sobre operações financeiras, mecanismos de troca da dívida, contribuições solidárias sobre passagens aéreas e medidas para facilitar as remessas de fundos de imigrantes. Finalmente, consideramos fundamental a iniciativa do G20 de recomendar maior coerência política, coordenação e colaboração no sistema multilateral através do quadro do Piso de Proteção Social. Recomendamos que o G20 prepare um plano de ação para implementar as suas conclusões, estabelecendo um monitoramento periódico acompanhado da elaboração de relatórios sobre os progressos mundiais em direção ao estabelecimento dos pisos de proteção social.

Introdução

Uma peça fundamental para uma globalização equitativa e inclusiva

Em 2004, a Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, constituída pela OIT, concluiu que «um nível mínimo de proteção social deve ser aceito de forma incontestável como parte do piso socioeconômico da economia global» (Comissão Mundial, 2004, p. 110). A Comissão invocou um compromisso mundial que considere a resposta à insegurança social e econômica uma condição necessária para conferir legitimidade ao processo de globalização¹.

O raciocínio subjacente a este apelo ao reforço da dimensão social da globalização mantém-se pertinente. Leva em conta o fato de os atuais níveis de crescimento e a assimetria do processo de globalização terem produzido consequências e criado oportunidades desiguais, ampliando as disparidades de renda e desenvolvimento entre os países e dentro dos países, aumentando a exposição dos grupos vulneráveis a uma maior insegurança e volatilidade econômica associadas à globalização. Apesar da enorme riqueza gerada nas últimas décadas graças à globalização e à impressionante performance econômica de muitos países emergentes, as taxas de pobreza mundial permanecem elevadas, as desigualdades aumentaram e a informalidade, o subemprego e a ausência de proteção social persistem².

¹ A Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização foi um órgão independente criado pela OIT em Fevereiro de 2002 para analisar o desenvolvimento do processo de globalização e as suas implicações para o progresso social e econômico. Mais informação está disponível em: <http://www.ilo.org/fair-globalization/lang-en/index.htm>.

² Um estudo conduzido pela OIT em 83 países (representando 70% da população mundial) demonstrou que entre 1995–2007, a desigualdade entre os salários mais altos e mais baixos aumentou em mais de dois terços (ILO, 2010a). O PNUD demonstrou igualmente que em muitos países o atual coeficiente Gini é mais elevado do que era nos anos 80 (UNDP, 2010a).

As desigualdades existentes continuam a aumentar, atingindo níveis inaceitáveis e insustentáveis. Um alto nível de desigualdade, aliado à ausência de mecanismos de proteção social adequados, ameaça a coesão social e a estabilidade política global. É cada vez mais reconhecido que onde há desigualdade de renda e insegurança há maior antagonismo social e político. Desigualdade e insegurança andam lado a lado com a instabilidade social. Um padrão de crescimento econômico baseado na concentração de ativos e de renda, bem como na exclusão social, não é nem economicamente viável, nem socialmente desejável. E tampouco politicamente sustentável³.

A recente crise econômica e os conflitos políticos nos Estados Árabes e em outros países ressaltaram a necessidade de melhorar estruturalmente a distribuição de renda e as condições de vida por meio do trabalho decente, de políticas de proteção social abrangentes, bem como pela liberdade e a democracia. O impacto de choques, tais como a crise econômica, é absorvido e assimilado por mecanismos de enfrentamento das famílias e pode ter consequências duradouras no desenvolvimento humano, mesmo que as privações tenham sido de duração relativamente curta. Ações nacionais e internacionais fortes são necessárias para uma redistribuição de renda e partilha dos benefícios do crescimento. O apelo da Comissão Mundial para um «piso socioeconômico», que evoluiu para a expressão «Piso de Proteção Social», continua mais pertinente e urgente do que nunca.

A proteção social e a distribuição de renda não são apenas pilares da justiça e da paz social mas também constituem o que Joseph Stiglitz denominou estabilizadores automáticos fundamentais (Stiglitz, 2009), que amortecem o impacto de crises nas populações, mantendo a demanda agregada e permitindo a trabalhadores e suas famílias superar a pobreza e a exclusão social, bem como encontrar trabalho decente. A longo prazo, tal como sugerido por um recente estudo do FMI, a redução da desigualdade e o crescimento sustentável são duas faces da mesma moeda. Os países que possuem uma distribuição de renda mais justa são mais susceptíveis de aumentar a capacidade de recuperação de choques e a duração dos períodos de crescimento econômico (Berg and Ostry, 2010).

Embora a globalização tenha sido uma fonte de oportunidades para aqueles em condições de aproveitá-las, também deixou muitos outros indivíduos desprotegidos diante das volatilidades econômicas e dos novos desafios e transformações

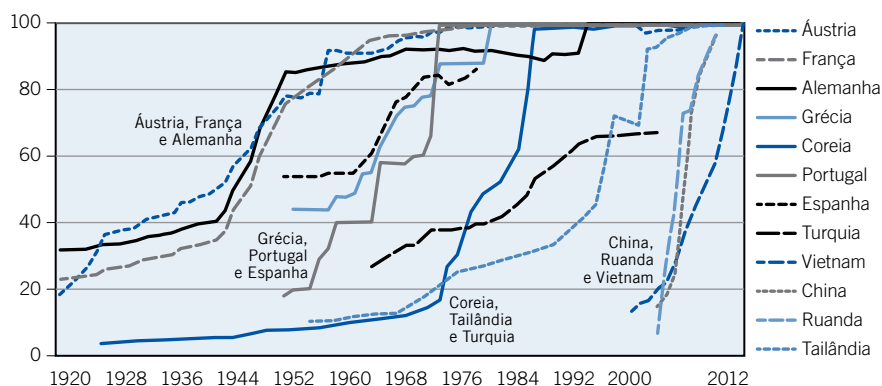
³ O Capítulo 1 do Relatório da Comissão Stiglitz analisa extensivamente a relação entre a desigualdade e a crise. (United Nations, 2009). Adicionalmente, Rajan (2010) mostra como o crescimento da desigualdade foi um fator-chave na explicação para a recente crise econômica nos Estados Unidos, ao incentivar a população de baixa renda a manter os seus hábitos de consumo através do recurso a empréstimos insustentáveis e a de alta renda a alimentar a especulação nos mercados financeiros.

mundiais que têm profundas repercussões a nível nacional e local. A proteção social desempenha um papel determinante junto às populações, reduzindo as suas vulnerabilidades, bem como contribuindo para adaptar suas competências para superar limitações que bloqueiem a participação plena num ambiente econômico e social em transformação. Os consequentes aumentos na capacidade produtiva libertam um potencial inexplorado, contribuindo para a melhorar o desempenho macroeconômico. A proteção social constitui um investimento vantajoso para todos e deve ser concebida como um instrumento-chave que atue em sinergia com a política econômica para garantir o desenvolvimento justo e socialmente sustentável (Mkandawire, 2007a).

A última década testemunhou um progresso sem precedentes na cobertura de seguridade social em alguns países. Num curto período de tempo, um grande número de indivíduos foram incluídos em sistemas básicos de proteção social que lhes proporcionam segurança de renda e cuidados de saúde, particularmente em certas economias emergentes.

Historicamente, a Europa e países como Austrália, Canadá e Japão construíram ao longo de décadas sistemas de proteção social abrangentes, expandindo a cobertura gradualmente em consonância com o aumento da renda *per capita*. Atualmente, observa-se um fenômeno novo e único na história, em que países como China, Ruanda e Vietnã, entre outros, construíram seus sistemas de proteção da saúde partindo praticamente do zero e alcançaram, num curto período de tempo, cobertura básica em larga escala e quase universal (figura 1). Apesar destes novos sistemas não serem tão abrangentes como na maioria dos países

Figura 1. Evolução da cobertura de proteção à saúde em países selecionados – em porcentagem do total da população



mais desenvolvidos, revelam um esforço notável para proporcionar uma proteção mínima a um grande número de cidadãos historicamente excluídos das vantagens do crescimento econômico.

Graças aos avanços em muitos países emergentes, no espaço de cerca de uma década a proteção social tornou-se um dos principais elementos das estratégias nacionais de desenvolvimento, juntamente com o crescimento econômico e o desenvolvimento humano. Sua base conceitual foi aprimorada e ampliada. A noção de proteção social deixou de estar associada meramente a uma ferramenta residual de gestão de riscos focalizada em grupos mais vulneráveis, passando a ser considerada como parte integrante das estratégias de desenvolvimento econômico, incorporando mecanismos mais abrangentes relacionados com a realização de direitos fundamentais e ao desenvolvimento de capacidades.

Na prática, isto se reflete na rápida expansão de programas e políticas que combinam transferências de renda com serviços básicos, garantias de emprego e/ou reforço de ativos e capacidade produtiva. Tal aumento na cobertura de proteção deverá resultar em impactos significativos na redução da pobreza e exclusão social (Barrientos and Hulme, 2008).

Estas experiências foram consideradas pela OIT na elaboração do conceito de Piso de Proteção Social como uma abordagem inovadora de política social, visando ampliar a cobertura da proteção social no quadro da campanha mundial *Seguridade Social e Cobertura para Todos*, e como parte dos objetivos estratégicos da Agenda do Trabalho Decente.

Em 2009, os chefes das Agências das Nações Unidas adotaram a proposta da OIT de lançar a Iniciativa Piso de Proteção Social (I-PPS) como uma das nove iniciativas conjuntas das NU para enfrentar os efeitos da crise econômica. Em 2010, o Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social foi criado no contexto da I-PPS para reforçar as ações de conscientização a nível mundial e fornecer orientações sobre os aspectos conceptuais e técnicos da abordagem.

Uma das principais vantagens de conceito de Piso de Proteção Social reside justamente na sua simplicidade. O Piso baseia-se na ideia de que todos devem se beneficiar de uma segurança de renda mínima, garantida através de transferências monetárias ou em espécie, tais como pensões para os idosos e pessoas portadoras de deficiência, benefícios para crianças, prestações de apoio à renda e/ou garantias de emprego e serviços para os desempregados e trabalhadores pobres. Em conjunto, as transferências monetárias e em espécie devem assegurar o acesso de todos aos bens e serviços essenciais, incluindo os cuidados básicos de saúde, nutrição adequada, educação, habitação, água e saneamento. A ênfase do Piso na coerência e coordenação política significa que ele pode proteger e capacitar indivíduos durante todo o seu ciclo de vida. Para ser bem-sucedido, o Piso de Proteção

Social deve estar diretamente relacionado com políticas de emprego. Isto permitirá a indivíduos acesso a empregos produtivos e decentes e que sejam retirados da situação de pobreza por intermédio da atividade produtiva.

O conceito de Piso de Proteção Social está relacionado, particularmente, com a utilização de transferências de renda como forma de garantir acesso aos serviços básicos. Em muitos países, isso significa que cidadãos podem beneficiar-se do acesso a educação básica, melhores cuidados de saúde e outros serviços, com impactos substanciais sobre a qualidade de vida e desenvolvimento humano. No entanto, em muitos países as medidas para melhora de acesso terão de ser complementadas por mecanismos de oferta de serviços destinados a reduzir as barreiras financeiras (por exemplo, a abolição de mensalidades escolares ou a redução dos custos de cuidados de saúde no momento da prestação do serviço). Em países e localidades mais pobres, o aumento da facilidade de acesso por si só será insuficiente se os serviços simplesmente não estiverem disponíveis. Nestes casos, a implementação do Piso de Proteção Social precisa ser realizada em coordenação com as autoridades do setor responsável pela extensão da cobertura dos sistemas de educação ou de saúde.

É importante destacar que o Piso de Proteção Social não é nem uma receita, nem uma norma universal, mas sim um conceito flexível que cada país pode implementar de acordo com as necessidades, prioridades e recursos nacionais. Esta abordagem enfatiza os benefícios básicos e serviços essenciais, e foi concebida com base em experiências recentes inovadoras implementadas sobretudo nos países em desenvolvimento. Os pisos de proteção social podem ser introduzidos gradualmente e de forma pluralista de acordo com as aspirações nacionais para responder às circunstâncias específicas e às capacidades institucionais e financeiras de cada país.

Obviamente que o Piso de Proteção Social deve ser viável e sustentável de acordo com circunstâncias e contextos específicos. Mas há um enorme potencial de intercâmbio de conhecimentos e práticas com base na experiência internacional. Os problemas atuais de endividamento de uma série de economias avançadas e suas implicações políticas mostram a cautela com a qual convém criar o espaço fiscal necessário. Este relatório reconhece plenamente a necessidade de responsabilidade fiscal. O Piso de Proteção Social deve ser financiado a partir de fontes de recursos sustentáveis, incluindo, no caso de alguns países de menor renda, a concessão de ajuda financeira externa e um quadro fiscal e macroeconômico adequado.

É ainda importante destacar que o Piso de Proteção Social não pode de maneira alguma ser considerado uma solução ‘mágica’ para os problemas sociais do mundo. No entanto, um vasto leque de experiências internacionais, descritas no Capítulo 1, sugere que os países podem avançar mais rapidamente na redução da pobreza, desigualdade e exclusão social se tais questões forem abordadas de forma

coerente e consistente, começando pela extensão horizontal do acesso aos serviços sociais essenciais e à segurança de renda.

O relatório defende que o Piso de Proteção Social é *necessário, viável e efetivo*.

O Piso de Proteção Social é necessário

Conforme mencionado anteriormente, apesar do impressionante progresso tecnológico e do acelerado crescimento econômico em muitos países, hoje cerca de 1,4 bilhão de pessoas vivem abaixo da linha de pobreza (World Bank, 2011a). Estes indivíduos vivenciam múltiplas formas de privação e pobreza e são, muitas vezes, compelidos a renunciar à satisfação das suas necessidades básicas. A persistência destes números elevados de pessoas excluídas representa um enorme potencial humano e econômico desperdiçado. É fundamental agir para mudar esta situação.

A abordagem do Piso de Proteção Social representa uma intervenção por meio de conjunto flexível de políticas sociais articuladas de forma coerente e consistente e que podem contribuir para reverter esta exclusão e promover a dignidade humana. A implementação de pisos sociais pode contribuir significativamente para a coesão, a paz e a estabilidade social que, por sua vez, ajudam a minimizar tensões sociais.

O Piso favorece igualmente a estabilidade macroeconômica, visto que os países podem utilizar proteção social como estabilizador automático e como mecanismo para promover formas resilientes de crescimento e prosperidade sustentável menos vulneráveis à volatilidade na economia mundial e ao impacto de choques econômicos e financeiros periódicos. O Piso pode igualmente criar estabilidade macroeconômica e prosperidade na medida em que aumenta a capacidade produtiva dos grupos vulneráveis ao desbloquear o seu potencial ainda não explorado, permitindo-lhes contribuir plenamente para a vida econômica e social das sociedades.

Viável

O fato de muitos países já terem implementado alguns ou muitos elementos do Piso confirma a sua viabilidade. Muitos desses países estão superando gradualmente o Piso para avançar em direção a um sistema de proteção social mais abrangente (ILO-UNDP, 2011). Muitas sociedades já dispõem do conhecimento técnico e do espaço fiscal para iniciar a construção dos seus pisos (ILO, 2008).

Alguns países de baixa renda da África e em outras regiões já deram dados passos para construir pisos nacionais e há sinais de que este processo irá se acelerar num futuro próximo.

A OIT demonstrou que todos os países, incluindo os de baixa renda, não só devem como podem adotar políticas de expansão de pisos sociais, implementando uma abordagem sequencial e gradual, que pode gerar benefícios imediatos em termos de redução da pobreza, e do estímulo do crescimento «pró-pobres» e desenvolvimento social. Uma estratégia nacional «orientada para o futuro» pode ajudar a organizar a implementação de vários programas sociais e instrumentos de políticas e a assegurar que estejam integrados ao contexto mais amplo de desenvolvimento.

O relatório mostra que a implementação do Piso de Proteção Social, definido a nível nacional⁴, é viável mas não necessariamente fácil. Vontade política, espaço fiscal e eficiência de instituições são condições necessárias para um processo gradual e bem-sucedido.

Pisos de Proteção Social efetivos e específicos a cada país, que podem ser ampliados gradualmente, são não apenas viáveis, mas podem, a longo prazo, pagar-se a si próprios ao impulsionar a produtividade da força de trabalho, a resiliência da sociedade e a estabilidade do processo político. O custo de um Piso de Proteção Social bem concebido é baixo se comparado com as receitas tributárias muitas vezes perdidas em razão da ineficiência na cobrança de impostos e pelo desperdício existente em muitos programas. Estruturas progressivas e eficientes de tributação são fundamentais para reforçar o espaço fiscal.

Efetivos

Nos países em que progressos significativos têm sido alcançados na direção da construção do piso, os resultados observados foram impressionantes (ILO-UNDP, 2011). O Capítulo 3 deste relatório ilustra de forma abrangente que os programas de proteção social têm registrado um leque de efeitos positivos, que incluem, por exemplo: a redução significativa da pobreza e do coeficiente de Gini, que mede a desigualdade; a aceleração do cumprimento dos ODM e a melhoria dos resultados em termos de educação, tais como elevadas taxas de frequência

⁴ O conceito «Piso de Proteção Social» é uma abordagem global e, como tal, é referida no singular ao longo do relatório. Como este conceito global tem de ser adaptado às circunstâncias nacionais, a referência ao conceito Piso de Proteção Social deu origem a pisos de proteção social nacionais, no plural, para sublinhar o conjunto de realizações nacionais da abordagem global específicas do país.

escolar e melhores níveis de sucesso acadêmico. As abordagens existentes do piso apresentaram igualmente resultados positivos relativamente ao empoderamento e à melhoria do status de grupos excluídos, em especial das mulheres. Os programas analisados aumentaram o desempenho micro e macroeconômico e melhoraram a participação no mercado de trabalho e a atividade empreendedora, desbloqueando o potencial produtivo dos indivíduos. Além disso, o aumento da renda familiar faz crescer o consumo e a demanda interna, por sua vez estimulando o crescimento por meio da expansão dos mercados internos.

A estrutura deste relatório

A experiência recente tem mostrado progressos notáveis na extensão da cobertura, mas este relatório considera que muito mais pode e deve ser feito. São abordadas três questões fundamentais: O que é o Piso de Proteção Social? Por que é importante? E como ele pode ser implementado? Os capítulos seguintes são organizados em torno destas questões. O capítulo 1 do relatório apresenta a ideia do piso, sua gênese e desenvolvimento, incluindo o reconhecimento internacional como novo marco conceitual e instrumento de política social. O capítulo 2 descreve os principais desafios socioeconômicos e demonstra a necessidade de se avançar em relação ao aumento da cobertura dos sistemas de proteção social. O capítulo 3 apresenta as razões fundamentais que justificam a introdução pisos de proteção social nacionais. O capítulo 4 demonstra como o Piso de Proteção Social pode ser construído na prática. O capítulo 5 fornece recomendações específicas sobre como a comunidade internacional pode progredir no apoio à implementação de piso sociais.

O Piso de Proteção Social – Uma abordagem política coerente

1

O conceito

A noção de Piso de Proteção Social está ancorada em princípios comuns de justiça social e no direito universal de toda pessoa à seguridade social e a um nível de vida suficiente para assegurar a saúde e bem-estar dos indivíduos e das suas famílias, incluindo nutrição, vestuário, alojamento, assistência médica e serviços sociais. É uma abordagem baseada em direitos, cuja ideia principal é que nenhum ser humano deveria viver abaixo de um determinado nível de renda e que todos devem ter acesso a serviços sociais básicos a fim de aumentar as oportunidades de trabalho decente.

O Piso de Proteção Social, tal como definido pelo CEB, é um conjunto integrado de políticas sociais concebido para garantir a segurança de renda e o acesso universal a serviços sociais, com atenção particular aos grupos vulneráveis, além de proteção e empoderando de indivíduos ao longo do seu ciclo de vida. O Piso inclui garantias relacionadas com:

- Segurança de renda básica sob a forma de diversas transferências sociais (monetárias ou em espécie), tais como as pensões para os idosos e pessoas portadoras de deficiência, benefícios para crianças, prestações de apoio à renda e/ou garantias de emprego e serviços para desempregados e trabalhadores pobres;
- Acesso universal e financeiramente viável aos serviços sociais essenciais nas áreas da saúde, água e saneamento, educação, segurança alimentar, habitação, e outras definidas de acordo com as prioridades nacionais (CEB, 2009a; ILO-WHO, 2009).

O Pacto Global para o Emprego da OIT especificou como componentes centrais do Piso de Proteção Social o «acesso aos cuidados de saúde, segurança de renda para os idosos e pessoas portadoras de deficiência, benefícios para crianças (abono de família) e segurança de renda combinada com regimes de garantia de emprego público para os desempregados e os trabalhadores pobres» (ILO, 2009a, p.6). O conceito é coerente com a estratégia bidimensional para a extensão da seguridade social, compreendendo um conjunto básico de garantias sociais para todos (dimensão horizontal), e a implementação gradual de padrões mais elevados (dimensão vertical), de acordo com a Convenção (Nº 102) da OIT sobre Seguridade Social de 1952 e outras, à medida que os países desenvolvem o espaço político e fiscal (ILO, 2009b).

A Conferência Internacional do Trabalho de 2011 demonstrou apoio expressivo ao conceito de Piso de Proteção Social e trouxe esclarecimentos adicionais ao conceito acima mencionado. A CIT aprovou a seguinte definição:

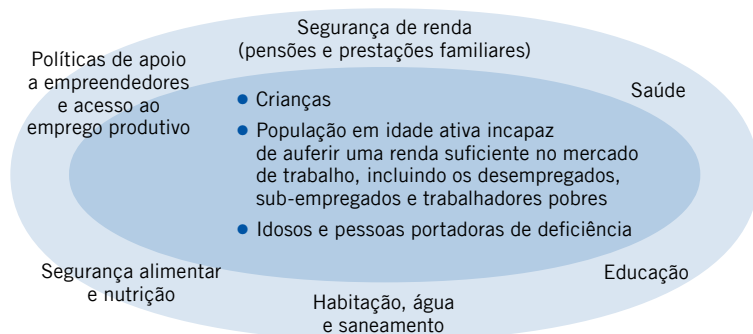
... As políticas relativas ao Piso de Proteção Social devem ter como objetivo facilitar o acesso eficaz aos bens e serviços essenciais, promover a atividade econômica produtiva e ser implementadas em estreita coordenação com outras políticas de reforço da empregabilidade, redução da informalidade e da precariedade, criação de empregos decentes e de promoção do empreendedorismo (ILO, 2011b, para. 9).

Assim, em complemento aos elementos mencionados pelo CEB e nas definições do Pacto Global para o Emprego, a Conferência definiu como objetivos centrais do Piso de Proteção Social a necessidade de promover atividades econômicas produtivas e o empreendedorismo, com empresas sustentáveis e acesso a oportunidades de emprego decente. Embora esta definição seja multidimensional e indicativa, os países têm flexibilidade para adotar diferentes componentes de forma sequencial considerando as suas necessidades e capacidades. Políticas de apoio ao emprego e empreendedorismo podem complementar os pisos de proteção social ou ser totalmente integradas na sua concepção, de acordo com as características institucionais dos países.

O Piso de Proteção Social deve ser implementado num ambiente de coerência e coordenação entre as diferentes políticas sociais, com o objetivo de proteger aqueles que são incapazes de obter renda digna através do emprego. E deve também capacitar trabalhadores para que aproveitem as oportunidades econômicas e saiam da pobreza.

O enfoque do Piso conjuga a abordagem tradicional de ciclo de vida, que compreende os programas integrados de desenvolvimento humano para crianças e as suas famílias, sub-empregados e trabalhadores pobres (incluindo portadores

Figura 2. O Piso de Proteção Social: Políticas sociais integradas para proteger e empoderar ao longo do ciclo da vida



de deficiência), além dos idosos (ver figura 2), com novos desenvolvimentos relacionados à análise da pobreza e da vulnerabilidade. O enfoque leva em consideração o emprego inseguro e a diversidade de disposições familiares e é baseado nas recentes experiências de extensão da proteção social nos países em desenvolvimento.

O conceito de Piso de Proteção Social se baseia em um marco de intervenções coordenadas de políticas públicas concentradas no domicílio ou nas famílias, abordando as várias causas da pobreza e exclusão social e visando desbloquear a capacidade produtiva dos que estão aptos para o trabalho. É conferida particular atenção à capacitação da mulher, tal como é evidenciado pelo papel que lhe é atribuído dentro do agregado familiar pelos mecanismos de transferência de renda e serviços sociais.

A relação entre a proteção social e as políticas de emprego desempenha um papel fundamental no desenvolvimento do piso social: deve possibilitar que indivíduos encontrem empregos produtivos e decentes, evitando a dependência a longo prazo e incentivando a participação no mercado de trabalho.

Ainda que adotado como um conceito global, pisos de proteção social existentes foram definidos em termos nacionais no quadro de estruturas institucionais, limitações econômicas, dinâmica política e aspirações sociais específicas. Seu processo de implementação deve ser progressivo e gradual de acordo com as prioridades e capacidades nacionais, e construído a partir de sistemas de proteção social existentes e com base em fontes de financiamento sustentáveis.

No processo de construção de um sistema de proteção social, a abordagem do Piso de Proteção Social deve ser entendida como o primeiro passo em direção a níveis de proteção mais elevados. À medida que as economias crescem e o espaço financeiro e fiscal aumenta, é importante considerar também a expansão nos

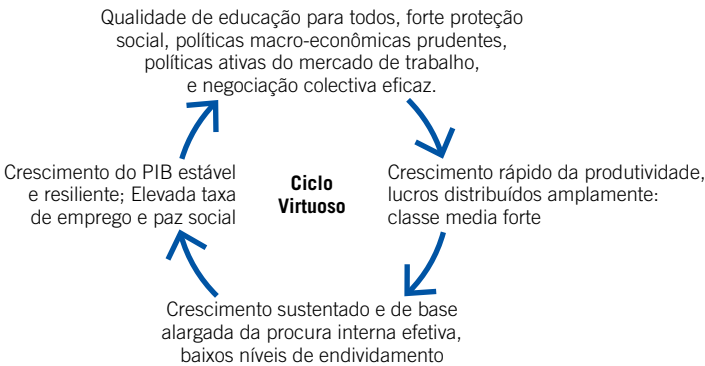
níveis de proteção. Em países onde já existem sistemas de proteção social abrangentes mas segmentados, a abordagem do piso não deve ser vista como uma forma de enfraquecer os níveis de proteção vigentes, mas como parte do processo para preencher eventuais lacunas de cobertura e promover a coerência entre as políticas sociais.

Conforme demonstrado na figura 3, uma vez em vigor, o Piso pode igualmente ser considerado o desencadeador de um ciclo virtuoso de desenvolvimento que fornece uma via de saída da pobreza e redução das desigualdades, em direção à resiliência econômica de longo prazo e ao crescimento inclusivo. O círculo virtuoso criado pela proteção social pode tornar-se um mecanismo auto-impulsionador implantando na sociedade formas duráveis de progresso de desenvolvimento humano, que podem ser reproduzidas e levar a um maior e melhor desenvolvimento econômico.

A abordagem do Piso de Proteção Social difere de forma substancial da noção de redes de segurança (*social safety nets*) promovida pelas instituições financeiras internacionais no final dos anos 80 e inícios dos anos 90, no contexto dos programas de reforma estrutural pró-mercado.

Em 1993, a 47ª Reunião Conjunta do Comitê de Desenvolvimento Banco Mundial – FMI reconheceu a importância das redes de segurança para «mitigar os principais efeitos adversos transitórios da reforma econômica sobre os grupos vulneráveis e para melhorar a viabilidade política das reformas» (Independent Evaluation Group, 2011, p. 85). Esta referência reconheceu programas como o Fundo Social de Emergência (FSE), implementado pela Bolívia com o apoio do Banco Mundial em 1987, para fornecer apoio

Figura 3. O Piso pode estimular o surgimento de um ciclo virtuoso



Fonte: Notas de discussão Grupo Consultivo do Piso de Proteção Social por Kemal Derviş.

temporário de emergência aos pobres através da criação de emprego temporário e transferências de renda. Fundos sociais idênticos foram difundidos por mais de 60 países nos anos seguintes (ibid.)⁵.

Na abordagem da rede de segurança (*social safety nets*), as políticas sociais eram consideradas residuais em relação ao desenvolvimento econômico. A implementação destas medidas foi ditada pela necessidade de fornecer apoio aos pobres e vulneráveis durante as reformas estruturais amortecendo os efeitos dos ajustes estruturais, e facilitando o apoio político às reformas. Estas medidas foram em geral temporárias, fragmentadas e tendo como população-alvo os pobres e vulneráveis num quadro baseado em necessidades.

Ao longo da década 2000-10, esta abordagem foi questionada em muitos países. No Chile, por exemplo, o processo de democratização pós-2000 ajudou a aumentar a sensibilização sobre a oportunidade de mudança de um paradigma de políticas públicas baseado nas necessidades para um mais calcado nos direitos à seguridade social, com a garantia de direitos sociais básicos a ser exigida como pré-condição para a cidadania. Gradualmente, o acesso às prestações foi universalizado, inclusive nas áreas da saúde, pensões, desemprego, cuidados infantis e educação básica. A abordagem residual e temporária converteu-se na perspectiva do Piso de Proteção Social, o que torna a proteção social um componente completo e permanente da estratégia nacional de desenvolvimento para o crescimento com inclusão social.

Pisos de Proteção Social na prática

Na América Latina, um dos principais componentes do Piso de Proteção Social da Argentina é o abono de família universal (*Asignación Universal por Hijo*, AUH). Lançado em Novembro de 2009, este programa alia transferências monetárias ao acesso a serviços essenciais para as crianças e adolescentes de pais desempregados e trabalhadores da economia informal. Para os idosos, o plano de previdência foi modificado em 2005 com a criação do *Plan de Inclusión Previsional*. O programa permitiu a inclusão no sistema de pensões de pessoas incapazes de cumprir os requisitos mínimos contributivos para ter direito à aposentadoria. Sob este regime, cerca de 2,5 milhões de pessoas, principalmente mulheres e trabalhadoras domésticas, obtiveram acesso a prestações contributivas. Além disso, o piso previdenciário argentino inclui uma pensão não-contributiva para os idosos vivendo em

⁵ A definição do Banco Mundial de Redes de Proteção Social evoluiu durante a década passada. Para o historial e cronologia da abordagem do Banco ver (Independent Evaluation Group, 2011, Appendix A).

situação de pobreza. Em 2009, 75% das crianças e adolescentes recebiam prestações familiares e 90% dos idosos recebiam benefícios (ILO, no prelo a).

O Piso de Proteção Social do Brasil compreende, entre outros programas, o regime de previdência rural, o programa de transferência monetária condicionada *Bolsa Família*, o *Sistema Único de Saúde* (SUS), e a pensão não-contributiva de assistência social para os idosos e pessoas portadoras de deficiência. O *Bolsa Família* cobre atualmente cerca de 13 milhões de famílias. Lançado em 2003, o programa fornece apoio à renda para famílias pobres mediante o preenchimento de determinados requisitos tais como a frequência escolar das crianças e a participação em atividades sócio-educacionais complementares, incluindo vacinação, monitoramento nutricional, e exames pré e pós-natais. Há ainda esforços para a inclusão dos beneficiários no mercado de trabalho através do desenvolvimento de competências e de outras políticas de emprego. O orçamento em 2009 foi de R\$ 11.8 bilhões, o equivalente a 0.4 % do PIB (ILO, no prelo b). Em 2011, o governo lançou o programa *Brasil Sem Miséria*, que tem como objetivo atingir cerca de 16 milhões de pessoas que vivem com menos de US\$ 45 por mês e erradicar a pobreza extrema até 2014. O programa combina a ampliação do escopo do *Bolsa Família* com o aprimoramento do acesso a serviços públicos, particularmente educação, cuidados básicos de saúde básicos, água e saneamento, eletricidade e rede de esgotos. Inclui igualmente medidas para facilitar a inclusão produtiva, tais como serviços de apoio à busca de emprego, formação profissional e microcrédito⁶.

Na África, há experiências notáveis de implementação de elementos de pisos sociais em Cabo Verde e na África do Sul. Os principais componentes do Piso de Proteção Social em Cabo Verde são a segurança de renda para os idosos e as crianças, bem como acesso à educação e cuidados essenciais de saúde. Em 2006, o país estabeleceu a pensão social fundindo dois regimes de pensões não-contributivos. Tal benefício está sujeito à prova de meios de subsistência e direcionado às cidadãos com idade superior a 60 anos e a portadores de deficiência. O custo do regime está estimado em cerca de 0,4% do PIB. A pensão social cobre atualmente mais de 90% da população-alvo. Além disso, Cabo Verde iniciou a extensão do seguro social a vários grupos da economia informal, tais como os trabalhadores independentes, domésticos e de pequenas e microempresas. As medidas para a extensão da cobertura da proteção social têm contribuído de forma significativa para a redução da taxa de pobreza de 36,7% da população em 2001 para 26,6% em 2007 (ILO, no prelo c).

⁶ Ver página internet do programa Brasil sem Miséria : <http://www.brasilemmisera.gor.br/conheca-o-plano>

Na África do Sul, os elementos principais do Piso de Proteção Social são o Subsídio de Apoio à Criança (*Child Support Grant*) e a Pensão por Velhice (*Old Pension Grant*). O abono de apoio às crianças é um programa de transferências monetárias sujeito à prova de meios de subsistência, que cobre atualmente cerca de 90% das famílias elegíveis (pobres e com filhos), ou 7,5 milhões de crianças, e custa cerca de 1% do PIB. A Pensão por Velhice cobre quase 2,6 milhões de pessoas. Está sujeito à prova da condição de recursos e é financiado por impostos equivalendo a cerca de 1,4% do PIB. As transferências sociais não-contributivas e os serviços melhoraram significativamente os níveis de vida das famílias mais vulneráveis na África do Sul e seu impacto fortaleceu o apoio público à extensão da seguridade social. Durante 2011-12, o governo planeja gastar 97,6 bilhões de rands (ZAR), cerca de 14,2 bilhões de dólares, em assistência social representando cerca de 3,5% do PIB e 12% da despesa total pública. Além disso, uma política consolidada com o objetivo de estabelecer um seguro social obrigatório abrangente, incluindo um sistema de pensões de base alargada, está previsto para 2012. As contribuições seriam parcialmente subsidiadas pelo governo, tornando o sistema acessível para trabalhadores tanto de baixa como alta renda (ILO, no prelo d).

Na Ásia, China e Índia têm apresentado progressos significativos na construção de pisos de proteção social para os seus cidadãos. A China aumentou a cobertura de saúde básica de 15% para 85% da população entre 2003 e 2008, incluindo cerca de 800 milhões de pessoas no regime de saúde básico baseado em cooperativas médicas rurais. Em Dezembro de 2009, a China lançou um programa piloto de previdência rural com o objetivo de cobrir 700 milhões de pessoas vivendo nas zonas rurais até 2020⁷. Este é o processo de inclusão social mais rápido e amplo já visto na história da humanidade e que certamente terá impactos substanciais no aumento da demanda interna na China e na dinamização do crescimento em direção ao mercado interno. Na Índia, o regime nacional de garantia de emprego rural Mahatma Gandhi (*Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme*), que garante 100 dias de emprego por agregado familiar rural por ano, tornou-se uma das maiores iniciativas de proteção social baseada em direitos no mundo, atingindo cerca de 52,5 milhões de domicílios. Além disso, a Índia lançou recentemente o regime de seguro social *Rastriya Swasthy Bima Yojana* (RSBY). Este oferece um seguro de saúde gratuito baseado em cartões eletrônicos com uma cobertura de 30,000 rupias (INR) por ano (cerca de US\$ 640)

⁷ «Expanding social security in China», apresentação pelo Embaixador HE Yafei, Representante Permanente da Republica Popular da China junto do Escritório das Nações Unidas em Genebra e de outras Organizações Internacionais na Suíça, no Workshop do Grupo Consultivo do Piso de Proteção Social, Genebra, 17 Março 2011.

em caso de hospitalização, incluindo maternidade, para as famílias abaixo da linha de pobreza na economia informal. Entre abril de 2008 e abril de 2011, já foram emitidos mais de 24 milhões de cartões eletrônicos. Cada cartão cobre cinco pessoas. O programa foi ampliado aos trabalhadores de construção civil, vendedores de rua, trabalhadores domésticos e beneficiários do regime nacional de garantia de emprego rural Mahatma Gandhi que tivessem trabalhado por um período superior a 15 dias durante o ano anterior. Há uma proposta de extensão do regime a mineiros, catadores de lixo, funcionários de estações ferroviárias e taxistas⁸.

A maior parte dos países da União Européia (UE) já estabeleceu pisos de proteção social nacionais quase completos, incluindo programas de renda mínima e serviços sociais básicos. No entanto, há ainda lacunas, problemas de coordenação e consistência e sobreposição entre alguns regimes. Cerca de 80 milhões de pessoas na UE ainda vivem em risco de pobreza, sendo que 25% são crianças (European Commission, 2011a). Lançar as bases do Piso na UE significa fortalecer os pontos de articulação entre os componentes, promovendo a integração entre políticas sociais, em especial a renda mínima e as políticas ativas de emprego. Neste sentido, o *Revenu de Solidarité Active* francês, que aglutina os incentivos ao trabalho com a proteção para os desempregados e trabalhadores pobres, pode ser considerado como exemplo de Piso de Proteção Social na Europa.

Reconhecimento internacional

O Pacto Global para o Emprego, adotado pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 98ª Sessão em 2009, reiterou o apelo à construção da proteção social para todos, fundada num Piso de Proteção Social, com vistas a «implementar sistemas de proteção social sustentáveis para apoiar os mais vulneráveis [e assim] prevenir o aumento da pobreza, enfrentar as dificuldades sociais, contribuindo simultaneamente a estabilizar a economia e a manter e promover a empregabilidade» (ILO, 2009a, p. 6).

O documento final da Cúpula sobre o Desenvolvimento dos Objetivos do Milênio (ODM), adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas, por consenso, em 22 de setembro de 2010, considera que o conceito de Piso de Proteção Social está entre as abordagens e políticas públicas de sucesso. A resolução

⁸ «Road to Universal Health Coverage in India», apresentação por Sudha Pillai, Secretário da Comissão Indiana de Planejamento no Workshop do Grupo Consultivo do Piso de Proteção Social, Genebra, 17 Março 2011.

reconhece que «promover o acesso universal aos serviços sociais e fornecer [um] Piso de Proteção Social pode ser uma contribuição importante para consolidar e atingir maiores ganhos no desenvolvimento» (United Nations General Assembly, 2010a, p. 5). As conclusões da Cúpula ODM colocaram a abordagem do Piso no topo da agenda de desenvolvimento e forneceram razões para fortalecer os esforços de coordenação entre as agências.

Menções semelhantes foram feitas em vários encontros ao redor do mundo. O Segundo Congresso Mundial da Confederação Internacional dos Sindicatos (ITUC), que ocorreu em Vancouver entre 21 a 25 Junho de 2010, adotou resolução apoiando o «estabelecimento e a implementação de um pacote básico de prestações para todos os que necessitam... Um piso social universal seria financiado principalmente por fundos públicos e cobrindo todos os homens e mulheres independentemente da sua situação relativamente ao emprego» (ITUC, 2010, p. 3).

Em discurso feito às Autoridades Monetárias de Singapura, em 1º de fevereiro de 2011, o Diretor-Geral do FMI argumentou que «uma proteção social adequada, fundada no piso básico de proteção social, como proposto pela OIT, pode proteger os mais vulneráveis das consequências da crise» (IMF, 2011a). Em conferência histórica realizada em Oslo, em 13 de Setembro de 2010, o FMI e a OIT acertaram a elaboração de estudos conjuntos sobre a viabilidade dos pisos de proteção social para pessoas a viver em situação de pobreza e vulnerabilidade, no contexto de políticas macroeconômicas e estratégias de desenvolvimento sustentáveis a médio e longo prazo (ILO and IMF, 2010).

Nas conclusões da Presidência da 8ª Reunião Ásia – Europa (ASEM), realizada em Bruxelas nos dias 4 e 5 de outubro de 2010, os líderes «registraram com interesse o desenvolvimento gradual de um Piso de Proteção Social mundial» (Asia-Europe Meeting, 2010, p. 6). O comunicado final da reunião dos Ministros da Seguridade social União Européia – América Latina e Caribe, realizada em Alcalá de Henares a 13 e 14 maio de 2010, destacou igualmente a importância da Iniciativa Piso de Proteção Social do CEB (European Union, 2010).

No Sul da Ásia, o Fórum da UNESCO dos Ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Social na região, que decorreu em Colombo, Sri Lanka de 20 a 22 de Fevereiro de 2011, emitiu a Declaração de Colombo, afirmando que «os regimes e as medidas de proteção social, consideradas numa perspectiva holística de desenvolvimento constituem um investimento no desenvolvimento social e económico mundial, contribuindo para a redução da pobreza, das desigualdades, para a inclusão e coesão social, bem como para o crescimento económico». Consequentemente, os ministros reconheceram a Iniciativa das Nações Unidas de promoção do Piso de Proteção Social como um dos meios que pode ajudar a atingir este objetivo (UNESCO, 2011).

Na África, os mandantes tripartites da OIT adotaram, a 8 outubro de 2010, a Declaração Tripartida de Yaoundé sobre a Implementação do Piso de Proteção Social, comprometendo-se os estados membros africanos e os parceiros sociais a adotar os princípios, principais elementos e os aspectos práticos do Piso de Proteção Social. Os delegados incentivaram igualmente a OIT a reforçar as atividades de cooperação técnica nesta área (ILO, 2010b).

O intercâmbio de experiências e a promoção do Piso de Proteção Social tem sido especialmente intenso através da cooperação Sul – Sul e triangular. O Piso foi igualmente um dos tópicos centrais da Expo 2010 Desenvolvimento Global Sul – Sul, organizada pela OIT e pelo PNUD em Genebra de 22 a 26 de Novembro de 2010. Estão previstas futuras atividades de cooperação no seguimento da Declaração de Intenções Sul – Sul assinada entre a OIT e os governos de Brasil, Índia e África do Sul no quadro da iniciativa de desenvolvimento IBISA⁹.

Os Ministros da Política Social da OCDE, juntamente com os seus homólogos de África do Sul, Brasil, Indonésia e Rússia reuniram-se em Paris em 2 e 3 de Maio de 2011 e reafirmaram o «seu compromisso de combater o desemprego e a pobreza, bem como de fornecer proteção social adequada e financeiramente sustentável, incluindo um piso básico de proteção social nas economias emergentes e em desenvolvimento»¹⁰.

Durante as discussões da Conferência Internacional do Trabalho, o enfoque do Piso recebeu apoio generalizado de delegações tripartidas de 160 países que concordaram sobre a discussão de uma nova norma internacional do trabalho sob a forma de Recomendação sobre o Piso de Proteção Social na Conferência Internacional do Trabalho de 2012 (ILO, 2011a).

Na sua última sessão em julho, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas aprovou uma resolução em que «reconhece a necessidade de promover e realizar pelo menos a proteção social de base para atingir o trabalho decente e os pisos de proteção social concebidos a nível nacional, em todos os países, em linha com as prioridades e circunstâncias nacionais » (ECOSOC, 2011, p. 2).

Finalmente, a abordagem do Piso de Proteção Social obteve pleno apoio do G20. A declaração adotada pelos Ministros do Trabalho e do Emprego em 27 de setembro de 2011 recomenda o desenvolvimento dos pisos de proteção social definidos a nível nacional com vista a alcançar um crescimento forte, sustentável

⁹ Cfr <http://www.ibsa-trilateral-org> e <http://www.insouth.org>.

¹⁰ Comunicado final da Reunião Ministerial sobre Política Social da OCDE: *Building a fairer future: The role of social policy*. Paris, 3 May. Disponível em: http://www.oecd.org/document/0,3746,en_21571361_47089446_47746169_1_1_1_1,00.html.

e equilibrado e incentiva as organizações internacionais a coordenarem as suas ações de forma mais efetiva para ajudar os países a desenvolver os seus pisos sociais. Recomenda ainda que sejam asseguradas fontes efetivas de financiamento para a implementação dos pisos sociais determinados a nível nacional, através da solidariedade internacional. O Grupo de Trabalho do G20 para o Desenvolvimento inclui ainda o Piso de Proteção Social como a principal questão para a cooperação internacional com os países de baixa renda.

Perante este amplo reconhecimento e apoio internacional, é provável que a abordagem do Piso de Proteção Social continue a ganhar proeminência nas agendas políticas nacionais e global nos próximos anos.

São enormes os desafios sociais enfrentados pelo planeta. Em 2010, o PIB mundial era, em termos reais, dez vezes maior do que em 1950 (OECD, 2003), um aumento *per capita* de 260%. No entanto, apesar das seis décadas de forte crescimento econômico que se seguiram à adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o acesso a prestações adequadas de proteção social e serviços permanece limitado a uma pequena minoria da população mundial (quadro 1).

O relatório de 2011 dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio mostra que, apesar dos progressos substanciais na redução da pobreza, prevenção de mortes maternas e aumento do acesso a água potável e alimentação, os ganhos provenientes do processo de globalização tendem a ignorar aqueles que se encontram nas camadas sociais com menor renda ou estão em desvantagem devido à sua deficiência, idade, sexo ou etnia. Além disso, as disparidades entre as áreas urbanas e rurais permanecem acentuadas (United Nations, 2011a).

Pobreza e desigualdade de renda persistentes

O Banco Mundial estima que cerca de 1,4 bilhão de pessoas viviam, em 2005, abaixo da linha de pobreza de US\$ 1,25 por dia, o equivalente a mais de um quarto da população do mundo em desenvolvimento (Khanna, Newhouse e Paci, 2010). O forte crescimento econômico na primeira metade da década do século 21 ajudou a reduzir a taxa de pobreza mundial de 46% em 1990 para 27% em 2005 (United Nations, 2011a). Porém, a recente crise financeira e econômica,

Quadro 1 A extensão do desafio social global

- 1,4 bilhão de pessoas ainda vivem com menos de US\$ 1,25 por dia (World Bank, 2010a).
- 1,75 bilhão de pessoas vivem em situação de pobreza multidimensional, com privações em saúde, oportunidades econômicas, educação e padrões de vida (PNUD, 2010a).
- 925 milhões sofrem de fome crônica (FAO, 2010).
- 2,6 bilhões de pessoas não têm acesso a condições decentes de saneamento e 884 milhões de pessoas não têm acesso a água potável (UN-HABITAT, 2010).
- 828 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento vivem em favelas, sem infra-estruturas básicas ou inadequadas, tais como estradas, abastecimento de água encanada e eletricidade ou esgotos (UN-HABITAT, 2010).
- 796 milhões de adultos são analfabetos (UNESCO, 2011).
- 8,8 milhões de crianças com menos de cinco anos de idade morrem anualmente devido a problemas de saúde evitáveis (UNICEF, 2010a e WHO, 2010a).
- Cerca de 75% da população não está coberta por sistemas de seguridade social adequados (ILO, 2010C).
- 150 milhões de pessoas sofrem anualmente catástrofes financeiras e 100 milhões são empurradas para níveis abaixo da linha de pobreza, quando obrigadas a pagar pelos serviços de saúde (WHO, 2010a).

arrefeceu o ritmo de redução da pobreza. Estimativas sugerem que a crise econômica empurrou mais 64 milhões de pessoas para a pobreza extrema até o final de 2010 (World Bank, 2011a).

A pobreza não está relacionada simplesmente com baixa renda. Suas dimensões vão muito além, abrangendo deficiências no acesso à saúde e nutrição, baixa escolaridade, condições de habitação inadequadas e exclusão social. Medidas multidimensionais da pobreza e da desigualdade mostram tendências similares evidenciadas pelas estimativas de pobreza do Banco Mundial acima referidas. O Índice de Pobreza Multidimensional¹¹ desenvolvido pelo PNUD indica que cerca de um terço da população em 104 países vive em tal condição. As taxas

¹¹ O Índice de Pobreza Multi-dimensional é o produto da intensidade da pobreza multi-dimensional e o número médio de privações enfrentadas por cada família pobre.

regionais variam de cerca de 3% na Europa e Ásia Central até 65% na África Subsaariana (UNDP, 2010a).

Outra grande preocupação refere-se às desigualdades sociais, que têm se mantido muito elevadas em vários países do mundo. A experiência das últimas décadas de crescimento econômico acelerado, principalmente nas economias emergentes, mostra que o bom desempenho econômico é necessário, mas insuficiente por si só para reduzir desigualdades. Além disso, os efeitos da crise financeira mundial podem exacerbar as desigualdades atuais e seus impactos a longo prazo, o que representa um risco para a coesão e estabilidade social e para o desenvolvimento.

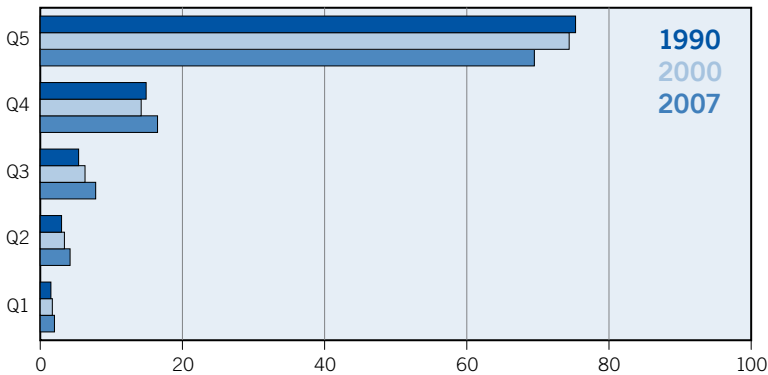
O Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), calculado pelo PNUD – que capta as perdas no desenvolvimento humano devido às desigualdades multidimensionais – indica que a perda média no IDH devido à desigualdade é de 22%, com 80% dos países registrando perdas de mais de 10%. Em 40% dos países, as perdas somam mais de 25%. As populações da África Subsaariana sofrem os maiores déficits IDHAD devido à desigualdade substancial nas três dimensões (saúde, educação e renda), seguidas pelo Sul da Ásia e os Estados Árabes (UNDP, 2010a).

Globalmente, embora a evolução recente da distribuição de renda sugira pequenas melhorias, a polarização permanece marcante. Nas últimas duas décadas os 20% mais ricos da população mundial receberam mais de 70% da renda global, enquanto os 20% dos mais pobres, receberam apenas cerca de 2% (figura 4) (Ortiz e Cummins, 2011). Embora existam sinais de progresso, com o atual ritmo de mudança, seriam necessários cerca de três séculos para que os bilhões de pobres atingissem 10% da renda mundial. Na Europa, evidências da OCDE também são motivo de preocupação, pois mostram que as desigualdades de renda aumentaram na maioria dos países da União Européia desde meados dos anos 1980.

A América Latina e Caribe, e a África Subsaariana ainda são as regiões com maiores desigualdades no mundo, apesar de terem obtido uma redução no índice de Gini¹² durante a década passada. O principal fator na redução da desigualdade na América Latina é a combinação de políticas de expansão macroeconômica e de proteção social (Lopes-Calva, L. e N. Lustig, 2010). Já a Europa Oriental e a Ásia Central eram a segunda região com maior nível de igualdade, depois dos países de alta renda (tabela 1). O aumento das desigualdades na Europa Oriental e países da Ásia Central entre 1990 e 2008 pode ser explicado pela transição de

¹² O coeficiente de Gini sintetiza o grau de desigualdade em um único número que teoricamente pode assumir qualquer valor entre zero (igualdade perfeita, todas as pessoas têm a mesma renda) e 100 (desigualdade perfeita, toda a renda vai para uma única pessoa). O coeficiente também pode ser expresso em pontos decimais de 0 a 1.

Figura 4. Distribuição de renda mundial por quintis da população, 1990-2007 ou o ano mais recente disponível (em PPP constantes de 2005, dólares internacionais), %



Fonte: Ortiz and Cummins (2011).

Tabela 1. Índice de Gini por região, 1990, 2000 e 2008 ou ano mais recente disponível (valores médios não ponderados)

Região	1990	2000	2008	2008-1990 mudança	2008-2000 mudança
Ásia	36,4	40,0	40,4	4,0	0,6
Europa Oriental e Ásia	26,7	33,2	35,4	8,7	2,2
América Latina e Caribe	46,9	49,2	48,3	1,5	-1,3
Meio Oriente e norte da África	39,2	39,2	39,2	0,0	0,0
África Subsaariana	49,1	46,1	44,2	-4,8	-1,8
Países de alta renda	27,4	30,8	30,9	3,5	0,0
Número de observações	137	140	141	132	132

Fonte: Ortiz e Cummins (2011).

economias de planejamento central para as mais orientadas pelo mercado, caracterizadas por reformas dos sistemas fiscais e de transferências, pela liberalização dos mercados financeiros e de trabalho, e pela dependência em relação ao setor exportador (Cornia, 2010).

Os níveis mais elevados de desigualdade de renda indicam que certos indivíduos vivem uma maior privação e gozam de menos oportunidades para o desenvolvimento. Os padrões de polarização e segregação que resultam de tal contexto têm impacto profundo e negativo na sociedade e na estabilidade política. De acordo

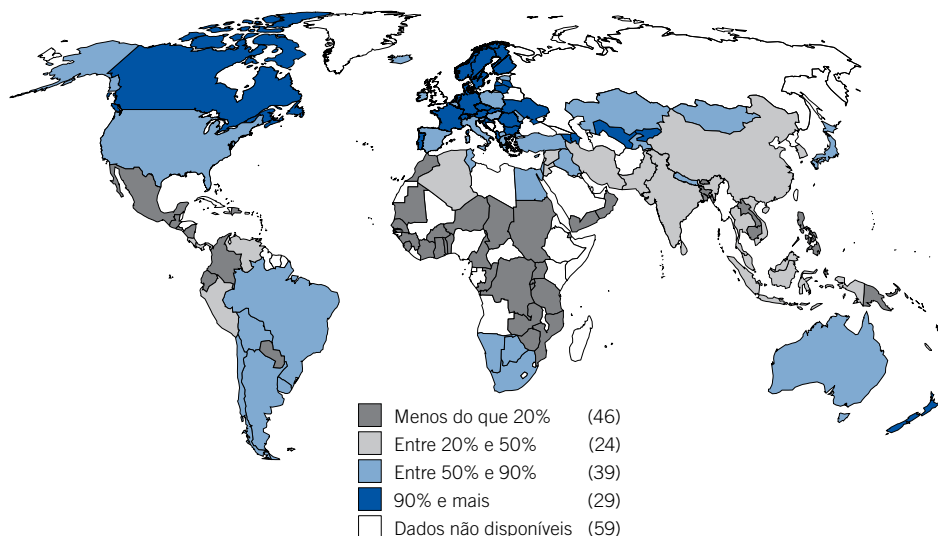
com do Banco Mundial, «uma desigualdade elevada ameaça a estabilidade política de um país porque mais pessoas estão insatisfeitas com a sua situação econômica, o que torna mais difícil o consenso político entre os grupos da população com rendimentos superiores e inferiores. A instabilidade política aumenta os riscos de investimento num país, comprometendo significativamente o seu potencial de desenvolvimento» (World Bank, 2011d, p. 30).

Seguridade social ainda é um privilégio

Os sistemas de seguridade social, incluindo sistemas de previdência social, já provaram ser mecanismos eficientes de redução da pobreza e de controle da desigualdade (ILO, 2010c). Mas os níveis de cobertura são bastante limitados na maioria dos países (figura 5).

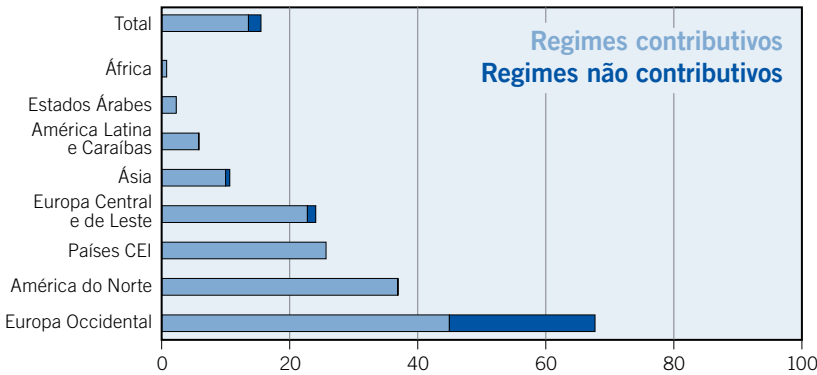
Em relação à segurança de renda para as pessoas desempregadas, os subsídios (ou seguro) de desemprego geralmente baseiam-se em contribuições, sendo portanto disponíveis apenas para as pessoas que possuem emprego formal. Em todo o mundo, pouco mais de 15% do total de desempregados recebem subsídios

Figura 5. Beneficiários de aposentadorias e pensões e, em porcentagem da população acima da idade da aposentadoria, último ano disponível



Fonte: Baseado na OIT, UN e outros dados, ver ILO (2010c), Fig. 4.3.

Figura 6. Desemprego: cobertura efetiva global e por região (percentual de desempregados que recebem benefícios, último ano disponível)



Fonte: ILO (2010b).

de desemprego. Em outras palavras, 33 milhões dos 212 milhões de desempregados estavam cobertos em 2009 (figura 6). Para além dos países de alta renda da OCDE, onde menos de 40% dos desempregados recebem subsídio de desemprego, a cobertura efetiva é dramaticamente inferior, numa relação de pouco mais de 10% superior em países de renda média superior, e 4% e 2%, respectivamente, em países de renda média inferior e países de baixa renda (ILO, 2010c).

Ausência de serviços essenciais de saúde

Apesar dos progressos significativos na expectativa média de vida observados nos últimos séculos em todo o mundo, persistem disparidades enormes entre os países e entre as regiões. Embora na maioria dos países a esperança de vida ao nascer se situe acima dos 60 anos, alcançando os 77 anos em países de alta renda, a esperança de vida em países de baixa renda é ainda de apenas 55 anos (WHO, 2011a). A expectativa de vida média nos países africanos é de 52 anos, principalmente devido à alta mortalidade infantil e ao HIV/AIDS (figura 7).

As taxas de mortalidade infantil estão diminuindo em todo o mundo, mas em 2009 ainda havia 8,1 milhões de mortes entre crianças menores de 5 anos. A vacinação para prevenir infecções comuns na infância ainda não é universal. A taxa de vacinação do sarampo em crianças com um ano de idade é de 82%. A cobertura das intervenções essenciais, como terapia de reidratação oral em casos de diarreia e a distribuição de antibióticos em casos de infecções respiratórias

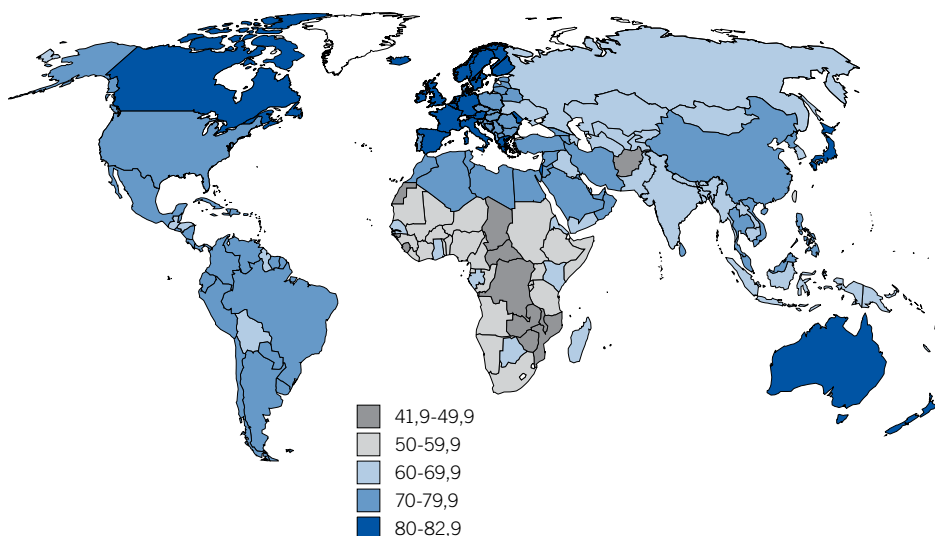
agudas, continua insuficiente. Como resultado, a diarreia e a pneumonia ainda matam por ano quase 3 milhões de crianças com menos de cinco anos, especialmente em países de baixa renda. A malária continua a ser a grande causa de morte na África Subsaariana, apesar do rápido aumento de intervenções, tais como mosquiteiros tratados com inseticida (ibid).

Embora a mortalidade materna mundial tenha diminuído um terço entre 1990 e 2008, o ano de 2008 registrou 358 mil mortes de mulheres em todo o mundo devido à gravidez ou complicações relacionadas com o parto (WHO, 2010b). Quase todas estas mortes (devido a hemorragias graves, infecções, pressão alta durante a gravidez) ocorreram nos países em desenvolvimento e a maior parte poderia ter sido evitada através de controles pré-natais, nutrição adequada, e cuidados especializados durante o parto e nas semanas que o seguem (WHO, 2010c).

Os progressos na redução das taxas de mortalidade materna e infantil, bem como as tendências positivas na cobertura das intervenções contra as principais doenças, como HIV/AIDS e tuberculose, são encorajadores. Porém, para alcançar os ODM será necessário um progresso mais rápido e mais bem distribuído. O número de mortes maternas diminuiu menos de 2% por ano desde 1990, muito aquém dos 5,5% de necessários para atingir a meta dos ODM de redução da mortalidade materna em três quartos (UNIFEM, 2010). As mulheres morrem por falta de planejamento familiar, nutrição inadequada, incapacidade de negociar o número de filhos, a falta de recursos para pagar o transporte para assistência no parto ou cuidados obstétricos de emergência, e devido à violência. Sessenta por cento das mulheres em países de baixa renda e 36% nos de renda média-baixa não têm acesso a cuidados especializados durante o parto (WHO, 2011a). Além disso, as evidências mostram que em sociedades onde os homens tradicionalmente assumem o controle das finanças familiares, as despesas de saúde da mulher muitas vezes não são uma prioridade. O empoderamento das mulheres é um pré-requisito para se progredir no alcance dos ODM (UNIFEM, 2011). A proteção social tem um papel fundamental no empoderamento das mulheres, inclusive em relação à sua saúde reprodutiva.

Muitas pessoas em todo o mundo enfrentam consequências graves das doenças transmissíveis e não-transmissíveis, sem acesso a serviços e cuidados de saúde (WHO, 2010a). Populações em países de alta renda estão envelhecendo rapidamente, principalmente devido à redução drástica na fertilidade e às intervenções bem-sucedidas contra doenças infecciosas, e enfrentam também problemas crônicos de saúde associados à falta de atividade física, consumo excessivo de alimentos, tabagismo e consumo excessivo de álcool. Os países de renda média e baixa enfrentam um duplo fardo com o aumento de doenças crônicas

Figura 7. Expectativa de vida, 2009 (anos)



Fonte: WHO 2011. Global Health Observatory.

não-transmissíveis, bem como as doenças transmissíveis que tradicionalmente afetam as pessoas pobres (WHO, 2009).

Um número significativo de 1,3 bilhão de pessoas pobres no mundo tem pouco ou nenhum acesso aos serviços de saúde, simplesmente porque não pode pagar no momento em que necessitam destes serviços (Preker et al., 2004). Muitas não recebem tratamento no momento em que as perspectivas de cura são maiores e correm o risco de ser empurradas para a pobreza, porque estão muito doentes para trabalhar.

Outra face da moeda da falta de acesso é que, em muitos casos, a necessidade de pagamento pelos serviços de saúde provoca graves problemas financeiros (Su, Kouyaté e Flessa, 2006). Cerca de 150 milhões de pessoas sofrem por ano dificuldades financeiras graves e 100 milhões são empurradas abaixo da linha de pobreza, porque utilizam os serviços de saúde e têm de pagar por eles (American Academy of Actuaries, 2006). Enfrentar o problema da cobertura dos serviços de saúde requer abordar não apenas a questão da disponibilidade, mas também se é financeiramente acessível.

Acesso inadequado à água, habitação e saneamento

De acordo com o Conselho de Abastecimento de Água e Saneamento, cerca de 2,6 bilhões de pessoas (40% da população mundial) não têm acesso a saneamento básico, o que pode acarretar enormes consequências para a saúde humana e enormes impactos sobre o meio ambiente, educação e atividades econômicas (UN Habitat, 2011).

Pessoas que vivem em condições precárias estão mais expostas a doenças evitáveis e problemas de saúde. O abastecimento de água inseguro e ausência de saneamento e higiene adequados constituem conjuntamente o terceiro fator de risco mais significativo para a saúde das pessoas pobres nos países em desenvolvimento com altas taxas de mortalidade. Somente a diarreia é responsável pela morte de 1,8 milhão de pessoas por ano, 90% das quais são crianças com menos de cinco anos (ibid.).

Em países de baixa renda, o acesso a fontes adequadas de água potável e saneamento é baixo, especialmente nas áreas rurais. O número de pessoas que utilizam fontes de água potável é de 60% nas zonas rurais e 86% nas áreas urbanas, e a utilização de saneamento adequado é de respectivamente 37% e 52% nas áreas rurais e urbanas (WHO, 2010c).

A falta dos serviços referidos anteriormente também está relacionada com as condições precárias de vida que caracterizam a pobreza urbana, tais como estruturas de construção ilegal e inadequada, superpopulação, instalações informais, poluição do ar, condições de vida insalubres e localização perigosa. Em 2010, cerca de 32,7% da população mundial urbana viviam em favelas, com uma forte concentração em cidades de países em desenvolvimento. Cerca de 50% dos habitantes de favelas encontram-se na Ásia, 17% na África Subsaariana e 14% na América Latina. Em regiões onde as populações estão aumentando e há escassez de habitações urbanas, é esperado um crescimento destes bairros (UN-HABITAT, 2011).

No entanto, têm sido importantes os progressos para melhorar o acesso à água potável. A cobertura global de acesso à água aumentou de 77% em 1990 para 87% em 2008. Se essa tendência se mantiver, a meta da água potável dos ODM de 89% de cobertura será alcançada – e provavelmente superada – até 2015. Mas, em todas as regiões, a cobertura em áreas rurais é substancialmente inferior à das áreas urbanas. Em 2008, um número estimado de 141 milhões de moradores de cidades e 743 milhões de moradores rurais continuaram a recorrer a fontes precárias de água potável para responder as suas necessidades diárias. Na África Subsaariana, um habitante da cidade tem 1,8 vezes mais chance de usar uma fonte adequada de água potável do que uma pessoa que vive numa área rural. As populações pobres rurais permanecem em desvantagem quanto ao acesso à água potável (United Nations, 2011a).

Insegurança alimentar e deficiências nutricionais

Em 2010, 16% da população nos países em desenvolvimento encontravam-se subnutridos. Apesar das reduções significativas da pobreza extrema, a proporção de pessoas no mundo em desenvolvimento que passavam fome entre 2005-2007 manteve-se estável (United Nations, 2011a). A maior parte dos 925 milhões de pessoas que sofrem de fome vivem na Ásia e no Pacífico (62% do total), seguida pela África Subsaariana (26%) e América Latina (16%) (FAO, 2010). A tripla crise (financeira, alterações climáticas e dos preços dos alimentos) aumentou o número de subnutridos em 2008 e 2009 (Addison, Arndt e Tarp, 2010). Mulheres e crianças representam a maior proporção de pessoas que sofrem de fome crônica. Os preços elevados dos alimentos e a diminuição da renda aumentam o risco das famílias pobres não fornecerem uma alimentação adequada às gestantes, bebês e crianças (FAO, 2011).

A elevação nos preços dos alimentos também tem aumentado o fardo das pessoas pobres na maioria dos países em desenvolvimento, que gastam mais de metade do rendimento familiar em alimentos básicos (Ivanic e Martin, 2008). Os preços também têm efeitos negativos sobre a renda real e podem reduzir outras despesas da família, como é o caso da saúde e da educação, especialmente para meninas (Holmes, Jones e Wiggins, 2008). Durante a crise alimentar de 2008, a resposta das famílias pobres à subida dos preços dos alimentos foi «comer alimentos mais baratos, com menor valor nutricional, consumir menos comida às refeições (geralmente as mães e irmãs mais velhas entre os adultos, mas também crianças e bebês) e saltar refeições...» (Ortiz, Chai e Cummins, 2011, p. 11.).

O fato de que quase um bilhão de pessoas continuam a passar fome revela um problema estrutural mais profundo que precisa ser abordado, uma vez que ameaça gravemente a capacidade de atingir as metas acertadas internacionalmente. Não há dúvida de que a ação sobre o déficit alimentar atual e futuro é crucial, dado que a maioria da renda marginal dos mais pobres deve ser gasta em alimentação. Isto pode envolver intervenções tanto de longo como de curto prazo, incluindo um maior investimento na agricultura e ampliação dos programas de assistência social. Uma opção para atenuar a pobreza e os efeitos do aumento dos preços dos alimentos e outros choques na nutrição poderia ser o provimento de transferências monetárias ou subsídios alimentares, juntamente com suplementos de micronutrientes direcionados para as mulheres e crianças pobres (Glassman, 2011). Assim, as transferências sociais, tais como aquelas que compõem o Piso de Proteção Social, poderiam desempenhar um papel importante na luta contra a insegurança alimentar.

A «crise alimentar» que começou antes da crise econômica de 2008 ainda não foi resolvida, e os preços dos alimentos a nível mundial continuam elevados,

em parte refletindo o aumento dos preços dos combustíveis. As pessoas pobres são as mais afetadas, dado que grande parte da sua renda é utilizada para saciar necessidades nutricionais imediatas. De acordo com o Banco Mundial, desde junho de 2010 os preços elevados dos alimentos colocaram mais 44 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza de US\$ 1,25 por dia (World Bank, 2011c).

As respostas políticas à subida dos preços dos alimentos em vários países em desenvolvimento estão relacionadas com a necessidade de apoiar o consumo, aumentar a produção agrícola e gerir e regulamentar os mercados de alimentos (Ortiz, Chai e Cummins, 2011). Em muitos países em desenvolvimento, a principal resposta política a favor do consumo inclui os programas de ajuda alimentar, como as transferências diretas de alimentos, *vouchers* e troca de alimentos por trabalho. Durante uma crise, políticas de transferência de recursos na forma de pisos de proteção social desempenharam um papel muito importante no fornecimento de segurança de renda aos indivíduos e famílias vulneráveis, reduzindo o risco de venda de ativos produtivos, de diminuição do consumo e o risco de retirada dos filhos da escola para envio ao mercado de trabalho.

Desafios demográficos

O mundo encontra-se diante de desafios como o envelhecimento demográfico, migração e urbanização, que exigem respostas adequadas dos formuladores de políticas, especialmente através de programas de proteção social.

No caso do envelhecimento demográfico, o desafio é considerável tanto para os países desenvolvidos como para os em desenvolvimento (ISSA, 2010). A parcela da população com 65 ou mais anos de idade passará de 8% em 2010 para 16% até 2050 (UNPOP, 2010). Mais de 60% das pessoas idosas vivem atualmente em países classificados pelas Nações Unidas como «menos desenvolvidos». Em 2050, as pessoas idosas nesses países constituirão cerca de 80% da população de total de idosos do mundo. Sessenta por cento delas viverão na Ásia. Sociedades envelhecidas e em desenvolvimento precisam agir para garantir que os seus membros mais idosos tenham direito à seguridade social e a uma vida digna (ILO, 2010c). A aceleração do processo de envelhecimento nas próximas décadas certamente afetará substancialmente os níveis de pobreza de países que não possuem regimes de previdência e sistemas de saúde adequados e sustentáveis. A transição demográfica está alterando as relações intergeracionais e exigirá que países e indivíduos encontrem formas adequadas para reorganizar o tempo e os recursos da proteção social ao longo do ciclo de vida, ajustando tempo de

trabalho, educação e aprendizagem no âmbito de família, vida pessoal e responsabilidades de cuidados.

Governos terão de garantir que sistemas de proteção social concederão prestações às gerações atuais e futuras num contexto de longevidade muito maior. Regimes de seguridade social contributivos precisam encontrar o equilíbrio certo entre sustentabilidade financeira e adequabilidade econômica e social. Ao mesmo tempo, outros mecanismos de seguridade social apropriados, tais como aqueles que integram o Piso de Proteção Social, podem ajudar sociedades a lidar com o desafio demográfico, possibilitando a reorganização dos mecanismos de solidariedade intergeracional. No extremo da escala etária, estudos têm enfatizado a existência de uma forte correlação entre velhice, pobreza e vulnerabilidade e revelado que regimes de pensões não-contributivos podem ajudar substancialmente a reduzir a pobreza e a vulnerabilidade de pessoas idosas e suas famílias. No outro extremo da escala, a segurança de renda para crianças, associada com o acesso aos cuidados de saúde e à educação, representa um investimento significativo na formação de capital humano que beneficiará a sociedade ao proporcionar indivíduos mais bem-educados, qualificados e produtivos (Hirsch, 2011a).

Em relação ao tema dos trabalhadores migrantes, a Divisão da População das Nações Unidas estima que o número de migrantes internacionais em todo o mundo é de pelo menos 214 milhões (UNPOP, 2008). O acesso de trabalhadores migrantes aos mecanismos formais de proteção social, assim como a sua capacidade de gerir adequadamente os seus riscos, são muito limitados (Avato, Koettl e Sabates-Wheeler, 2009). Há necessidade premente de reforçar a proteção social deste grupo, bem como de atenuar as tensões entre os países de origem e os de acolhimento dos trabalhadores (ILO, 2011d). Apesar de alguns países já incorporarem os migrantes em sistemas formais de seguridade social, ainda há muito o que fazer¹³. Contudo, se os migrantes estiverem legalmente registrados no país de acolhimento, devem poder acessar os componentes de proteção social que integram o piso. A situação dos migrantes sem documentos é mais complicada, exigindo esforços especiais para atingir tais grupos, que são particularmente vulneráveis. A migração continua a ser uma resposta natural à pobreza, aos desastres ambientais, à opressão política e aos conflitos, e os sistemas de proteção social

¹³ Um desenvolvimento recente para assegurar a manutenção dos direitos à seguridade social dos trabalhadores migrantes é a Convenção Multilateral Iberoamericana sobre Seguridade Social (1º de maio 2011). A Convenção define regras claras de coordenação entre os sistemas de seguridade social para garantir que os trabalhadores migrantes, que se movimentam entre os vários países Iberoamericanos durante a sua vida laboral, podem construir os seus direitos a uma pensão no futuro. Mais informação disponível em: <http://www.oiss.org/spip.php?rubrique572>.

precisam se adaptar para que grupos particularmente vulneráveis sejam protegidos e acomodados nos países de acolhimento e no retorno ao país de origem.

Além das migrações internacionais, é importante chamar a atenção para os processos de migração interna de contingentes que se deslocam das áreas rurais para as urbanas, principalmente em busca de oportunidades socioeconômicas. A nível mundial, a população que vive em áreas urbanas deverá em breve ultrapassar a população rural¹⁴. Uma mudança que traz desafios consideráveis para os sistemas de proteção social. Relacionadas com uma sociedade dividida, tanto no interior das áreas urbanas – onde um grande número de pessoas vive em bairros degradados ou favelas – quanto entre os residentes rurais e urbanos, como observado por exemplo, pela UN HABITAT (2008). Estes fenômenos podem ameaçar os mecanismos tradicionais de solidariedade, incluindo não só os que possuem base familiar, mas também o modelo de seguro social. Assim, o Piso de Proteção Social tem um papel a desempenhar em facilitar a transição rural-urbana, tanto ao proporcionar segurança de renda, como através da sua influência potencial no desenvolvimento de infra-estruturas sociais básicas, serviços e empregos.

Os desafios apresentados por estas mudanças são enormes, mas não insuperáveis. O Piso de Proteção Social pode desempenhar um papel fundamental ao atenuar as transições, permitindo uma melhor adaptação dos indivíduos e sociedades.

Países frágeis e afetados por conflitos

Em muitos países, a insuficiência dos progressos realizados para alcançar os ODM está associada à falta de estabilidade política e social relacionadas com conflitos e desastres naturais. A limitação da capacidade institucional é também um fator-chave que explica o fraco desempenho. Segundo a OCDE, 35 países considerados frágeis em 1979 permaneceram assim classificados em 2009. E a diferença entre estes e outros países em desenvolvimento tem aumentado significativamente desde 1970. Este grupo de países responde por um sexto da população mundial, metade das mortes infantis e por um terço das pessoas que sobrevivem com menos de US\$ 1 por dia. Em 2007 o PIB *per capita* cresceu apenas 2,6% em estados frágeis, em comparação com 4,6% em outros países de baixa renda. Os efeitos colaterais regionais e internacionais sobre estes países – conflitos, instabilidade política,

¹⁴ De acordo com a UN HABITAT (2011), em 2030 todos os países em desenvolvimento, incluindo a Ásia e a África terão mais pessoas a viver em áreas urbanas do que em rurais.

Quadro 2

A implementação de mecanismos de proteção social em contextos frágeis: o caso do Haiti e da Libéria

Há progressos contínuos relacionados à utilização da proteção social em Estados frágeis, assim como evidências sobre o papel positivo que a proteção social pode desempenhar nestes contextos.

Reconhecendo a instabilidade política e social que acompanhou o ambiente pós-desastre no Haiti, o governo já iniciou um processo de planejamento para a implementação de um Piso de Proteção Social. Com esta finalidade, solicitou o apoio de UNICEF, OIT, Banco Mundial e outros membros da Iniciativa PPS para realizar o mapeamento e avaliação dos recursos existentes no país, das iniciativas relevantes em todos os setores, bem como da sua capacidade administrativa a nível nacional, regional e local. Em resposta ao pedido do governo do Haiti, os membros participantes na Iniciativa também trabalharam conjuntamente para fornecer assistência técnica sobre uma estratégia de proteção social de curto prazo dirigida às populações deslocadas internamente em acampamentos e que, a longo prazo, atinja as regiões mais vulneráveis. A dupla abordagem reflete a necessidade de se concentrar em intervenções a curto prazo, com o cuidado de estabelecer uma base sólida para a transição e recuperação. Os próximos passos incluem um processo de consulta nacional de discussão da estratégia, políticas de proteção social, objetivos e opções de custos e financiamento.

Depois de 14 anos de guerra civil e de ser classificada tanto como um país frágil como ultra-pobre, a Libéria começou a implementar um programa de proteção social. O programa piloto de transferências sociais monetárias em *Bomi County*, iniciado em 2009, fornece benefícios mensais às famílias extremamente pobres que possuem restrições de trabalho. Em Junho de 2011, um total de 3.463 indivíduos, 54% dos quais eram crianças, beneficiaram-se diretamente do programa. Uma avaliação realizada em Setembro de 2010 mostra que a iniciativa tem apresentado resultados positivos. Ampliar o programa piloto continua a ser um desafio, devido ao financiamento e à falta de infra-estrutura e de serviços no país. No entanto, a implementação gradual do está em marcha e seu desenho vem sendo avaliado e modificado para se adequar ao contexto nacional de fragilidade.

crime organizado, migração, tráfico de seres humanos e deterioração da saúde pública – têm repercussões consideráveis para o resto do mundo (OECD, 2008a).

Estados frágeis que estão se recuperando de um conflito ou à beira de um retorno aos conflitos colocam desafios significativos para o desenvolvimento de uma proteção social adequada e requerem atenção especial. O *Overseas Development Institute* sugere que «há uma necessidade de envolvimento com

os estados baseado em princípios para encontrar formas flexíveis de utilizar uma ampla gama de instrumentos, financiamento e atores para proporcionar proteção social em contextos em que ela é desesperadamente necessária» (ODI, 2007, p. 38). O ODI afirma ainda que a comunidade internacional pode «encontrar inúmeros pontos de entrada para trabalhar com os governos na construção de políticas e estratégias de prestação de serviços pró-pobres. Mesmo os governos muito frágeis podem ajudar a definir o ambiente político e trabalhar com outras agências num acordo para assegurar a prestação de serviços adequados» (Ibid.).

Há evidência de progresso no desenvolvimento da proteção social em estados frágeis. O Nepal desenvolveu uma pensão social (Kyloh, 2008). Na Etiópia, o Programa Rede de Segurança Produtiva (*Productive Safety Net Programme*) alia trabalhos públicos e transferências sociais monetárias (Lieuw-kie-Song, No prelo). Haiti e Libéria são casos significativos de ações combinando medidas de alívio a curto prazo e políticas de Piso de Proteção Social a longo prazo (quadro 2).

Estes exemplos ilustram a crescente utilização da abordagem do Piso de Proteção Social. O Piso pode atuar em Estados frágeis como um meio para restabelecer o contrato social, reiniciar a construção da nação e desenvolver a confiança entre o governo e a população, promovendo, ao mesmo tempo, mudanças sociais positivas e sustentáveis.

Porque o Piso de Proteção Social é necessário

3

Este capítulo apresenta uma série de perspectivas que justificam a necessidade de implementar Pisos de Proteção Social. O objetivo é mostrar como os pisos podem ser eficazes na abordagem dos vários desafios mundiais atuais e destacar seus impactos potenciais em diferentes âmbitos sociais, políticos e econômicos, ilustrando as possibilidades de adaptação de abordagens às necessidades e prioridades específicas de cada país.

Tornando os direitos humanos e a justiça social uma realidade

O Piso de Proteção Social pode ser visto numa perspectiva ampla como um meio eficaz de garantir os direitos humanos fundamentais e os princípios de justiça social e de proporcionar um quadro institucional para o desenvolvimento equitativo. O direito dos indivíduos à proteção social está expresso especificamente numa série de instrumentos internacionais, mais especificamente na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (quadro 3).

As disposições de direito internacional que dizem respeito aos direitos humanos e à justiça social, e mais especificamente, ao direito à proteção social e à seguridade social, estão traduzidas nas constituições e legislações da maioria dos países. Porém, muitos têm dificuldade em proporcionar de forma eficaz a

Quadro 3

O direito à seguridade social e à proteção social em instrumentos internacionais

Declaração Universal dos Direitos Humanos:

«Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à seguridade social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de acordo com a organização e os recursos de cada país» (Artigo 22).

«Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a si próprio e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, à habitação, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários; e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na velhice, na viuvez, na perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social» (Artigo 25).

Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

«Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à seguridade social, incluindo os seguros sociais» (Artigo 9).

O Pacto também enfatiza outras características importantes pertinentes ao Piso de Proteção Social como «a melhoria contínua do nível de vida» (artigo 11), o desenvolvimento de serviços essenciais, tais como serviços médicos (Artigo 12) e o direito à educação (Artigo 13).

Convenção sobre os Direitos da Criança:

«Os Estados Partes reconhecem à criança o direito de beneficiar da seguridade social, incluindo seguro social, e tomam todas as medidas necessárias para assegurar a plena realização deste direito, nos termos da sua legislação nacional.» (Artigo 26)

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres:

«O direito à seguridade social, nomeadamente nas circunstâncias de reforma (aposentadoria), desemprego, doença, invalidez e velhice ou relativas a qualquer outra perda de capacidade de trabalho, assim como o direito a férias pagas; o direito à proteção da saúde e à segurança nas condições de trabalho, incluindo a salvaguarda da função de reprodução.» (Artigo 11)

Nota: A Declaração Universal de Direitos Humanos representa uma declaração sem precedentes, a que as nações subscrevem em virtude de serem membros das Nações Unidas; por outro lado, o Pacto Internacional tem a qualidade de um tratado, aberto à ratificação pelos estados. A Convenção sobre os Direitos das Crianças foi assinada e ratificada por 194 países e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, por 186.

proteção, mas a formalização como objetivos e princípios no quadro jurídico dos países define um caminho claro para o futuro.

Historicamente, foi após as duas guerras mundiais e a partir da vontade subsequente de buscar paz e prosperidade duradouras em todo o mundo, que se reconheceu a relação entre a justiça social e os direitos econômicos e sociais. A perspectiva está claramente expressa na Declaração de Filadélfia, que definiu o caminho a seguir pela OIT e, posteriormente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos e Sociais e numa série de outros instrumentos internacionais. As Convenções da OIT relativas à seguridade social adotadas neste quadro fornecem a base de direitos econômicos e sociais na qual o Piso de Proteção Social está inserido. Nessa perspectiva, os direitos econômicos e sociais fundamentais destinam-se a promover a realização gradual da justiça social.

A idéia de justiça social, no sentido mais amplo, foi fundamental no contexto de adoção destes instrumentos internacionais. O Piso de Proteção Social oferece uma estratégia tangível para alcançar tal objetivo. Sua capacidade para facilitar a realização de direitos humanos específicos reflete, em grande medida, sua característica holística, combinando transferências sociais com o acesso a serviços essenciais.

O Conselho dos Direitos Humanos tem levado a cabo consultas para desenvolver princípios orientadores sobre a aplicação das normas de direitos humanos existentes e das normas em contextos da luta contra a pobreza extrema. O recente relatório do especialista independente sobre a questão dos direitos humanos e da pobreza extrema sugere que os princípios orientadores devem incluir uma recomendação sobre «a criação de um conjunto básico de transferências sociais essenciais, monetárias e em créditos governamentais, a serem pagas aos mais vulneráveis para garantir segurança mínima de rendimento e acesso a cuidados de saúde essenciais.» (United Nations General Assembly, 2010b). Em resposta à necessidade de uma abordagem baseada nos direitos humanos para a recuperação da crise econômica e financeira mundial, o especialista independente argumenta que «[...] a recuperação da crise apresenta uma oportunidade para estados garantirem um Piso de Proteção Social a todos sob a sua jurisdição. [...] O termo Piso Social pode corresponder à noção existente de obrigações fundamentais para garantir a realização de pelo menos um nível mínimo essencial dos direitos econômicos, sociais e culturais» (United Nations General Assembly, 2011).

Um instrumento eficaz de combate à pobreza e às desigualdades

A proteção social ocupa atualmente um lugar de destaque na agenda política de muitos países, refletindo seu reconhecimento cada vez maior como ferramenta de combate à crise e promoção do desenvolvimento econômico com justiça social. A necessidade de implementar políticas de proteção social adequadas é vital para esforços sustentáveis na luta para a erradicação da pobreza absoluta e contra o nível crescente de desigualdade de renda.

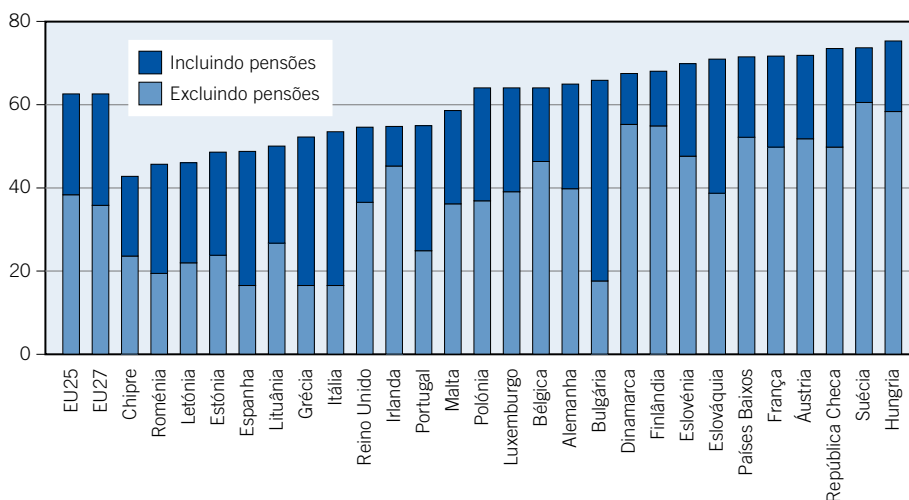
A implementação de pisos de proteção social nacionais deve ser prevista no âmbito deste quadro. O Piso representa um importante instrumento de combate à pobreza e à desigualdade, mas sua eficácia somente poderá ter efeito pleno se o Piso não atuar de forma isolada. Suas propriedades de redução da pobreza têm mais probabilidade de sucesso se acompanhadas de outras estratégias de reforço das instituições sociais e laborais e da promoção de ambientes macroeconômicos favoráveis ao emprego e ao trabalho decente, bem como de sistemas fiscais progressivos.

Melhorias no desempenho econômico, juntamente com políticas de combate à pobreza, contribuíram para uma redução significativa da pobreza absoluta e, mais especificamente, da pobreza extrema, medida, por exemplo, pelo critério de rendimento de US\$1 por dia. Reduções importantes da pobreza na China, na Índia e no Cone Sul da América Latina tiveram um impacto sobre a taxa da pobreza mundial, o que permitiu melhorar as expectativas em relação ao alcance em muitos países do objetivo de redução da pobreza previsto nos ODM.

Apesar da tendência de queda nas taxas da pobreza mundial, 1,4 bilhão de pessoas permanece abaixo da linha de pobreza internacional (World Bank, 2011a). A crise econômica e financeira global interrompeu esse progresso e salientou a necessidade de suporte às instituições de proteção social existentes, bem como de criar novas. Isso é necessário para salvaguardar dos efeitos da crise os ganhos sociais recentemente alcançados e dar aos trabalhadores e suas famílias autonomia necessária para superar seu impacto.

Diversos países já integraram os principais elementos e aspectos práticos do Piso a seus sistemas de proteção social e as iniciativas têm-se mostrado eficazes em matéria de redução da pobreza e das desigualdades. Estudos feitos para o Senegal e Tanzânia mostram que os programas de transferências monetárias modestas para idosos e crianças podem reduzir significativamente a intensidade da pobreza (Gassmann e Behrendt, 2006). Avaliações de programas nacionais de transferência social demonstram que mesmo programas de transferência monetária

Figura 8. União Europeia: Impacto das transferências sociais (incluindo e excluindo pensões) sobre a taxa de risco de pobreza para o total da população (porcentagem de redução), 2007



Fonte: Base de Dados EUROSTAT.

modestos podem ter impacto importante não apenas a curto prazo, mas também ao longo do tempo (ILO, 2010C).

A eficácia das medidas relativas ao Piso de Proteção Social para a redução da pobreza, limitação das desigualdades e sustentação do crescimento econômico com equidade já é suficientemente reconhecida em países desenvolvidos (IILS, 2008).

Nos países da OCDE, estima-se que os níveis de pobreza e desigualdade são aproximadamente metade do que se poderia esperar caso tais medidas sociais não existissem. Isso significa que, a redução da pobreza nesses países reflete a combinação de medidas relativas ao Piso de Proteção Social e formas mais abrangentes de seguridade social integradas aos sistemas de proteção social. Este processo mostra a necessidade de, uma vez que estejam vigentes medidas constitutivas de um piso sólido, dar o próximo passo na direção do desenvolvimento da dimensão vertical de extensão da proteção social.

A seguridade social, considerando tanto a sua dimensão horizontal – o Piso de Proteção Social – quanto a vertical, também desempenha um papel importante na limitação das desigualdades e no apoio ao crescimento equitativo. As evidências indicam que existe muito menos desigualdade de renda em países com gastos

sociais elevados do que nos países com menores níveis de despesa social (Cantillon, 2009, pp. 220-242).

Grande parte do impacto dos sistemas de seguridade social na redução da pobreza provém das aposentadorias e pensões. De acordo com um estudo recente, pensões na Europa são cruciais para impedir que idosos caiam na pobreza, para retirar indivíduos da pobreza e atenuar a privação material que afeta idosos, assegurando uma renda adequada (European Commission, 2011a).

Ao interpretar tais dados, é necessário considerar o impacto agregado da tributação e das transferências sociais como um todo na redução da pobreza. O fato da tributação em um país ser progressiva ou regressiva tem grande influência sobre os efeitos de redistribuição renda realizada por intermédio da proteção social. Um sistema de tributação regressivo pode anular os efeitos distributivos das transferências sociais em razão da incidência desproporcional dos impostos sobre os mais pobres.

Além disso, os elementos não-monetários (por exemplo, a propriedade de imóveis serviços em espécie), que são muito significativos em alguns países, são excluídos dos cálculos dessa taxa de pobreza, ainda que altamente relevantes para uma abordagem integrada da pobreza e inclusão, como a que caracteriza o Piso de Proteção Social. Estes elementos devem, portanto, ser levados em consideração durante a avaliação da eficiência e eficácia dos programas.

Tais considerações fazem parte do recente processo da UE para 2020 visando a melhora da medição da pobreza e inclusão social, em particular a análise do impacto redistributivo dos sistemas fiscais e de transferências sociais, incluindo o fornecimento de prestações em espécie e pensões (European Commission, 2011b).

Os países da UE apresentam, em geral, taxas elevadas de participação no mercado de trabalho, daí as lacunas não terem origem em diferenças na proporção de pessoas economicamente ativas. Taxas de pobreza são mais baixas nos países que possuem menores coeficientes de Gini, tanto em relação ao conjunto da população, como também em grupos específicos, como idosos. A conclusão é que, embora não seja necessariamente uniforme em todos os países, a seguridade social, quando suficientemente dotada de recursos, é eficaz na redução da pobreza e das desigualdades de renda.

A correlação entre despesas sociais mais elevadas, menos pobreza e desigualdades de renda ocorre globalmente, embora dentro de alguns grupos, como os países da OCDE e alguns países da UE, entre meados dos anos 1980 e meados dos anos 2000, fatores como a crescente desigualdade entre os trabalhadores em tempo integral e a segmentação do mercado de trabalho parecem ter levado a algum aumento de desigualdades (Förster e d'Ercole, 2005; OIT, 2011B; OCDE, 2008a).

Em muitos outros países houve avanços significativos na redução da pobreza e das desigualdades. Estima-se que o programa *Bolsa Família* de transferências monetárias condicionadas no Brasil seja responsável por 15% da melhoria no coeficiente de Gini no país entre 1999 e 2009 (Soares et al., 2010) e pela redução da intensidade da pobreza em 12% entre 2001 e 2005 (ILO-UNDP, 2011). É um feito notável dado que apenas 0,4% do PIB foi atribuído ao programa em 2010 (Antigo et al., no prelo). Da mesma forma, as transferências sociais abrangidas pelo Piso no México no Chile contribuíram para reduções de 21% e 15% nos respectivos coeficientes de Gini (Soares et al., 2007). Estima-se ainda também redução da intensidade da pobreza de 30% no caso do *Progreso* do México, dois anos após a introdução do regime (Skoufias, 2005). Na Argentina, as simulações demonstram que a *Asignación Universal Por Hijo* reduziu em 2009 o número de famílias pobres em 22% (de 8,7% para 6,8% da população total). Em termos absolutos, cerca de 1,3 milhão de pessoas foram retiradas da pobreza (ILO-UNDP, 2011, p. 35).

O sistema de subsídios na África do Sul, como a pensão de velhice, invalidez e apoio à infância, também teve um impacto impressionante. Estima-se que o efeito combinado dos subsídios, quando estendido a todos os elegíveis, poderá reduzir o número de indivíduos em situação de pobreza de 40% para 24% (Woolard, 2003) e baixar o coeficiente de Gini em 3% (Samson et al., 2004). Em Cabo Verde, o regime de pensões de velhice e invalidez financiado pelos impostos contribuiu para substancial redução da taxa de pobreza de 36,7% em 2001 para 26,6% em 2007 (Samson, 2009).

Essas prestações não só foram eficazes na combate à pobreza e às desigualdades, mas também têm sido associadas a uma série de outros resultados positivos, como maior estabilidade de renda e suavização do consumo, melhoria de relações intra-familiares, igualdade de gênero e status social dos grupos vulneráveis, a elevação de inúmeros indicadores de desenvolvimento humano, tais como níveis de nutrição e frequência escolar, bem como um melhor acesso aos mercados de trabalho e a redução do trabalho infantil (ILO, 2010d).

Pisos sociais podem também estimular processos de desenvolvimento local, não só através do impacto direto dos rendimentos salariais, mas também como resultado de efeitos multiplicadores resultantes da acumulação de ativos (Tankha, Pankaj Sharma e, no prelo).

Acelerando o progresso rumo ao alcance dos ODM e estabelecendo uma agenda pós-2015

Apesar dos avanços significativos nos últimos anos em direção os objetivos do milênio, o progresso não tem sido uniforme e muito mais ainda precisa ser feito. Nem todos os ganhos chegaram àqueles mais necessitados. O Piso de Proteção Social representa um instrumento eficaz para acelerar o alcance dos ODM, ajudando a traçar um caminho de desenvolvimento mais sustentável.

A metodologia de avaliação do progresso dos respectivos ODM baseada em médias nacionais e globais oculta o aumento das desigualdades de renda em muitos países (UNICEF, 2010a). Herfkens argumenta que a abordagem do Piso permitiria, ao superar este obstáculo, avançar de forma complementar em direção aos ODM (Herfkens, 2011). Conforme apresentado no quadro 4, diversos pontos fortes do conceito do Piso de Proteção Social podem contribuir para o cumprimento das metas de desenvolvimento acordadas.

Em primeiro lugar, o Piso contribui para um enfoque renovado e abrangente do debate sobre pobreza e distribuição de renda no quadro dos ODM e pós-ODM. Em segundo lugar, ao priorizar as necessidades das populações pobres, favorece uma maior ênfase sobre a inclusão social nos debates dos ODM. Em terceiro, oferece o quadro necessário para o desenvolvimento de uma abordagem holística, coerente e coordenada em matéria de proteção social e de políticas de emprego, o que ajudaria a garantir a provisão de serviços e de transferências sociais ao longo do ciclo de vida (Ibid.).

A integração do conceito do Piso de Proteção Social como uma abordagem sistêmica mundial na atual política de desenvolvimento é uma forma de responder de maneira eficaz às restrições e à fragmentação que limitaram até o momento o alcance de alguns componentes relativos aos ODM (ibid). Mais importante, o conceito deve promover o desenvolvimento de um quadro mais amplo para um progresso além de 2015.

Um aspecto significativo da relevância do piso para os ODM está em sua capacidade de reforçar a coerência política, ajudando assim a materializar as sinergias e eficiências nas relações entre políticas dirigidas a objetivos diferentes. As oportunidades para melhorar os resultados em matéria de desenvolvimento devem ser maximizadas. Neste contexto, e à luz das políticas de consolidação fiscal introduzidas na sequência da crise econômica mundial, o papel desempenhado pelos sistemas de proteção social como estabilizadores sociais e econômicos é extremamente valioso.

As evidências revelam que as políticas associadas ao Piso de Proteção Social já provaram a sua capacidade de responder a ODM específicos e de acelerar o

Quadro 4

Acelerando a realização dos Objetivos do Milênio (ODM) através da Proteção Social – Contribuição do Piso de Proteção Social –

ODM 1: Erradicar a extrema pobreza e a fome

- Reduz a pobreza e as desigualdades.
- Estimula uma participação mais ativa das pessoas na economia (ver figura 9).
- Apóia a plena utilização da capacidade produtiva empresarial e aumenta a participação no mercado de trabalho.
- Aumenta o consumo de alimentos e melhora a situação nutricional das famílias beneficiárias, incluindo crianças (OIT, 2010D).

ODM 2: Universalizar a educação primária

- Melhora a frequência escolar, aumenta as taxas de matrícula e reduz as taxas de abandono escolar, ao remover as barreiras da educação relacionadas à demanda.
- Reduz a incidência do trabalho infantil (Galasso, 2006; Adatoand Bassett, 2008; Schady and Araujo, 2006).
- Apóia as crianças marginalizadas ou excluídas (tais como as meninas) para garantir que elas consigam ter acesso e beneficiar da educação (UNICEF, 2010a).

ODM 3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres

- Contribui para superar os obstáculos à igualdade de gênero e à autonomização das mulheres.
- Incentiva uma maior participação das mulheres na economia e no mercado de trabalho (Veras, Ribas e Osório, 2007).
- Melhora, através de transferências sociais, a posição da mulher no que se refere à utilização dos recursos dentro e fora do domicílio, reduzindo os seus encargos domésticos (Herfkens, 2011).

ODM 4: Reduzir a mortalidade na infância

- Remove as barreiras financeiras que impedem o acesso aos serviços de saúde e previne o agravamento da pobreza causado pelas despesas médicas.

ODM 5: Melhorar a saúde materna

- Melhora o acesso a serviços preventivos e curativos de qualidade no âmbito da saúde infantil e materna (Attanasio, Battistin, Fitzsimons, Mesnard, 2005; Galasso, 2006; Jones, Vargas, Villar; Skoufias, E. 2005).
- Reduz os fatores de risco de doenças em populações de baixa renda.

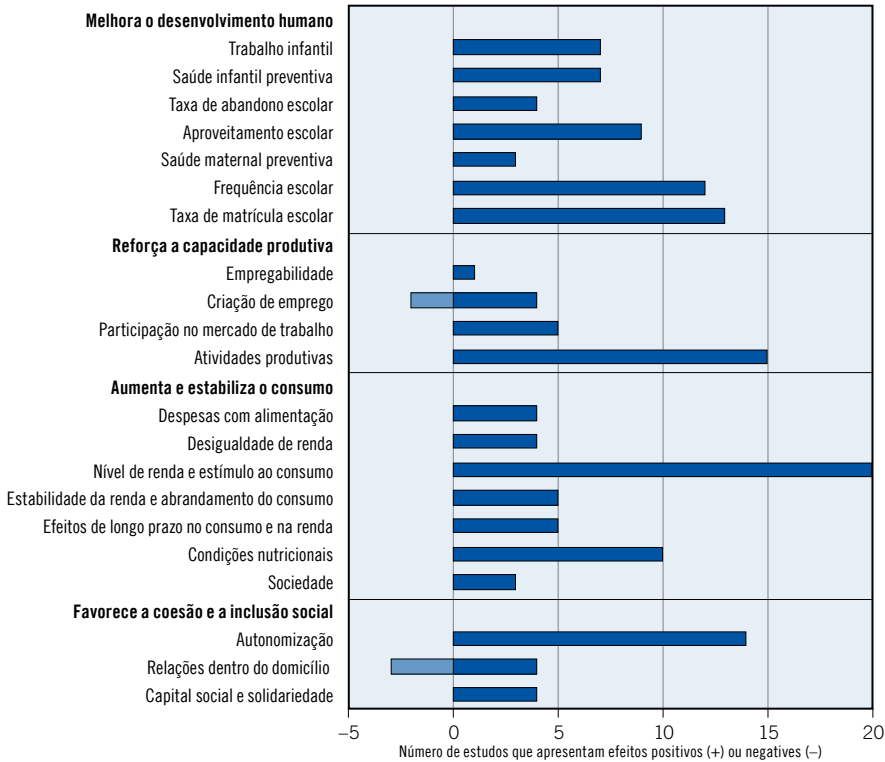
ODM 6: Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças

- Atenua o impacto da doença, e têm apoiado as mães e as crianças afetadas pelo HIV/AIDS (Nolan, 2009; Adato; Bassett, 2008).
- Ajuda a prevenir novas infecções, uma vez que reduz a necessidade das mulheres e crianças responsáveis pelo domicílio, de recorrer ao sexo comercial para sobreviver (Schubert, Huijbregts, 2006; World Bank, 2010a).
- Facilitam aos avós das famílias «em que falta uma geração», cuidarem de forma mais adequada das crianças órfãs e vulneráveis sob sua tutela.
- Contribuem para as ações preventivas de saúde destinadas às crianças (DFID, 2005).

ODM 7: Garantir a sustentabilidade ambiental

- Melhora o acesso a fontes de água potável e ao saneamento básico.

Figura 9. Resumo das avaliações de impacto de programas de transferências sociais existentes em 30 países



Fonte: ILO (2011b).

progresso de forma coerente e conjunta. Medidas de proteção social contribuem para a realização de vários ODM, como pode ser observado no quadro 4.

Outras evidências aparecem numa compilação conduzida pela OIT, que consolidou os resultados de cerca de 80 estudos sobre programas de transferência social, realizados em aproximadamente 30 países (a maior parte em desenvolvimento), durante os últimos 10 anos (ILO, 2011a). A figura 9, que resume os resultados, mostra que os impactos dos programas de transferência social avaliados nesses 30 países contribuíram de forma clara e positiva para melhorar o desenvolvimento humano, apoiando a plena utilização das capacidades produtivas, promovendo e estabilizando o consumo e facilitando a coesão e inclusão social. Muitos destes resultados correspondem diretamente à agenda dos ODM.

Viável mesmo em países de baixa renda

A definição de fontes sustentáveis de financiamento dos pisos de proteção social é, em última instância, uma questão de prioridades definidas politicamente. Do ponto de vista macroeconômico, a primeira pergunta crítica a se fazer é se existe espaço fiscal suficiente, ou se este pode ser criado, em concorrência com outros objetivos nacionais, para responder às necessidades financeiras de um piso. A segunda questão fundamental refere-se à sustentabilidade fiscal a longo prazo, e a resposta depende não apenas das fontes de financiamento (interno e externo) disponíveis, mas fundamentalmente da vontade e compromisso políticos em favor de uma proteção social adequada e efetiva. O nível de eficiência com o qual um programa desta área pode ser implementado e administrado, bem como o apoio público obtido através de consenso social sobre a conveniência e valor agregado de tais programas são igualmente importantes. A expansão do espaço fiscal deve ancorar-se em sistemas de tributação progressivos.

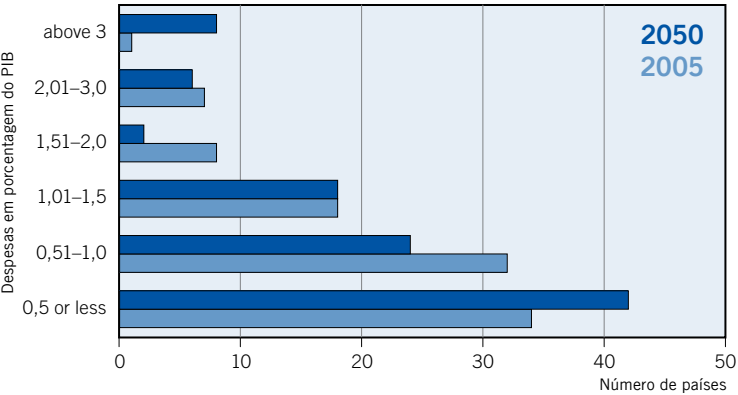
Estudos realizados pela OIT em cooperação com o FMI, a ONU / DESA, a UNICEF e a CEPAL, bem como pela ONG HelpAge Internacional, oferecem indicações de que, contrariamente à «crença geral», o custo de medidas específicas de seguridade social de nível básico, tais como previstas no Piso de Proteção Social, pode ser mantido em níveis relativamente modestos do produto nacional, mesmo em países de baixa renda.

Vários estudos existentes revelam que um pacote de proteção social de base, incluindo segurança de renda e serviços essenciais de saúde, é financeiramente viável mesmo em países mais pobres. Numa avaliação realizada para um grupo de países em desenvolvimento, o *World Economic and Social Survey 2007* mostra que o custo da eliminação da extrema pobreza entre idosos, sob a forma da concessão de benefício equivalente a uma pensão básica universal de 1 US\$ por dia, para todas as pessoas com mais de 60 anos de idade, equivaleria a menos de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) por ano em 66 de 100 países. A figura 10 mostra que os custos de um regime de pensão básica para esses países, apesar do envelhecimento rápido das populações, estão projetados para permanecer modestos até 2050 (United Nations, 2007).

Um estudo recente elaborado pelo *HelpAge* Internacional para 50 países de renda baixa e média revelou que uma pensão universal para todas as pessoas com mais de 65 anos custaria, em pelo menos 41 países, entre 0,4% e 1,5% do PIB. Na maioria dos países da África Subsaariana um benefício deste tipo custaria cerca de 1% ou menos do PIB (tabela 2).

Estimativas realizadas pela OIT dos custos de um pacote básico de proteção social para um conjunto selecionado de países de renda média e baixa na África

Figura 10. Estimativa de custos de pensões sociais universais para eliminação da extrema pobreza entre os idosos em países em desenvolvimento, 2005 e 2050



Fonte: United Nations (2007).

Tabela 2. Custo anual estimado de uma pensão de velhice universal em alguns países de renda média e baixa, em% do PIB, 2010

Menos de 0,5% do PIB	De 0,5 a 1% do PIB	De 1 a 1,5% do PIB
Afganistão, Burkina Faso, Mali, Níger, Senegal e Serra Leoa	Bangladesh, Camboja, Camarões, Chade, Congo-Brazzaville, Egito, Etiópia, Gana, Guatemala, Costa do Marfim, Quênia, Laos, Malawi, Mongólia, Moçambique, Nigéria, Paquistão, Papua Nova Guiné, Filipinas, Ruanda, Tadjiquistão, Tanzânia, Uganda e Zâmbia.	Equador, El Salvador, Granada, Cazaquistão, Quirguistão, Malásia, Marrocos, Paraguai, Peru, Trindade e Tobago e Vietnã.

Fonte: HelpAge International, 2011a.

Subsaariana e regiões da Ásia mostram que o gasto em benefícios, incluindo pensões de velhice, invalidez e prestações familiares, mas excluindo os cuidados de saúde, oscilaria entre 2,2 e 5,7% do PIB (ILO, 2008). Estudos da OMS mostram que o custo de garantia de acesso aos serviços essenciais de saúde em 2015 seria em média de 60 US\$ *per capita* para os países de baixa renda. Em países de baixa renda na Ásia Oriental e Pacífico, por exemplo, os custos de extensão da cobertura de saúde seriam, em média, de aproximadamente 0,8% do PIB (WHO, 2010d).

A CEPAL calculou o custo da extensão de transferências monetárias para grupos pobres em 16 países da América Latina. Os custos projetados variam entre 3,2% e 5,7% do PIB nas transferências para famílias com crianças, de 0,3% a 1,6%

Tabela 3. Estimativas de custo do programa anual de despesa com prestações familiares e opções de desenho de pensão social – simulações para os países da África Ocidental

Custos	Rep. Dem. do Congo			Mali		Senegal		Guiné Equatorial		Ghana	
	PFU	PFS	PenSoc	PFU	PFS	PFU	PFS	PFU	PenSoc	PFU	PenSoc
% of GDP	2,0	1,2	1,0	5,9	3,2	6,4	3,7	0,9	0,2	8,7	2,6

PFU = Prestação Familiar Universal, PFS = Prestação Familiar Seletiva, PenSoc = Pensão Social.

Fonte: UNICEF (2009).

nas transferências para idosos e de 0,8% a 6,4% nas transferências para desempregados, dependendo do país (CEPAL, 2010).

Um estudo realizado pelo *Overseas Development Institute* para o UNICEF analisou possíveis custos de determinados programas de proteção social em cinco países da África Ocidental, no contexto de um suposto crescimento do espaço fiscal, em ritmos que variam de acordo com o país (UNICEF e ODI, 2009). As simulações do custo de benefícios para crianças e pensões sociais universais em porcentagem do PIB e as receitas do governo são apresentados na tabela 3.

O estudo do UNICEF analisou de forma detalhada as diversas possibilidades de aumento do espaço fiscal, especificamente para implementar programas de proteção social mais amplos. A análise mostrou que as circunstâncias deste aumento variam muito de país para país. No entanto, países como a República Democrática do Congo e a Guiné Equatorial, que têm acesso a receitas do petróleo, ampliaram a proteção social com muito mais facilidade que os outros. O estudo também constatou que, ao longo do período, as receitas aumentaram rapidamente nos cinco países, indicando que mesmo em países mais pobres existe espaço fiscal que poderia ser direcionado para a proteção social.

Além disso, pesquisas mais recentes da OIT realizadas em consulta com o FMI para um grupo de países selecionados sugerem que pelo menos alguns componentes de um Piso de Proteção Social nacional podem ser implementados a um custo que parece viável nas perspectivas fiscais de curto e médio prazo.

No Vietnã, um pacote incluindo pensões sociais para idosos, prestações familiares e programas de garantia de emprego, custaria cerca de 3,6% do PIB por ano. Para os idosos, o estudo sugeriu o aumento da prestação a partir do nível atual de 270 mil dongs (VND), ou cerca de US\$ 13, para o montante da linha de pobreza nacional estabelecida em VND 400,000 (US\$ 19,40) em áreas rurais e VND 500,000 (US\$ 24,20) em áreas urbanas. Além disso, sugeriu-se a redução da idade mínima de 80 para 65 anos. A implementação gradual da pensão social para aqueles que estão abrangidos pelo regime formal custaria cerca de 0,8% do

PIB e reduziria a taxa de pobreza da população idosa de 14,4% para 3,9%. Além disso, um pacote destinado às crianças com menos de 16 anos, composto por uma prestação familiar por criança equivalente a 50% do salário mínimo, serviços complementares de educação e uma refeição por dia custaria 0,8% do PIB e reduziria a taxa de pobreza infantil de 20,8% para 2,2%. Finalmente, para a população em idade ativa, o estudo propôs implementar gradualmente, ao longo de quatro anos, uma garantia de 100 dias de emprego, combinado com assistência social para as pessoas portadoras de deficiência e serviços de capacitação para facilitar o regresso ao emprego e a criação de microempresas. Isso reduziria a taxa de pobreza da população em idade ativa de 12,1% para 5,3% e a taxa de pobreza entre as pessoas portadoras de deficiência de 25,8% para 9,4%, ao custo de 1% do PIB (ILO, no prelo, (e)). Segundo o FMI, a existência de um espaço fiscal suficiente para suportar os gastos adicionais relacionados ao Piso de Proteção Social no Vietnã dependerá da continuidade dos avanços na política de eficiência dos gastos públicos, liberando recursos de outras áreas.

No caso de El Salvador, uma série de programas públicos fornecendo algumas garantias de Piso de Proteção Social já estão em vigor no âmbito do *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-14* (Plano Quinquenal de Desenvolvimento) e incluem um programa de transferência condicionada de renda para as famílias com crianças e mulheres grávidas; uma aposentadoria não-contributiva para a população rural pobre; um programa básico de saúde pública e um benefício para os desempregados envolvidos em cursos de capacitação ou prestando serviços comunitários. Na última revisão do Acordo *Stand-By* (SBA) entre o FMI e El Salvador, referente ao programa de 2011, o governo comunicou a intenção de utilizar recursos poupados a partir da remoção de subsídios de energia para aumentar as despesas sociais e ajudar a proteger os mais vulneráveis contra o impacto do aumento dos preços dos combustíveis e alimentos (IMF, 2011c).

Simulações da OIT feitas a partir de consultas com FMI mostram que a extensão desses programas para todas as pessoas em situação de pobreza extrema custaria entre 1,1% e 1,5% do PIB por ano (ILO, no prelo (f)). Para gerar o espaço fiscal necessário à implementação de um Piso de Proteção Social amplo, o governo terá de manter a reorientação das despesas correntes e/ou reforçar a arrecadação de impostos para além do esforço contemplado na versão atual do plano de desenvolvimento.

Em Moçambique, a aprovação em 2010 da Estratégia Nacional para a Seguridade Social Básica 2011-14 preparou o terreno para um modelo abrangente que pode ser visto como um passo em direção da construção de um piso nacional de proteção social. As Nações Unidas, em colaboração com o FMI, apoiaram o governo no cálculo de custos e desenho de dois projetos importantes:

um programa de transferência monetária mensal, destinado às famílias pobres com pessoas incapacitadas para o trabalho, e um de transferência monetária sazonal condicionada a participação em obras públicas.

O governo estabeleceu a meta de cobrir até 2014 todos os domicílios que não possuem indivíduos habilitados para o trabalho, ao custo de 0,3% do PIB. Para o componente de obras públicas, 15% dos domicílios elegíveis devem ser incluídos até 2014, ao custo de 0,41% do PIB. Programas adicionais de apoio seriam responsáveis por 0,1% do PIB, totalizando um aumento de 0,81% do PIB com gastos sociais. Segundo o FMI, o governo poderia aumentar em 2012 os gastos sociais entre 1% e 1,5% do PIB a médio prazo, sem representar riscos para a estabilidade fiscal do país, assumindo a continuidade de ganhos na mobilização de receitas e eliminação dos subsídios existentes ao consumo de combustíveis e de pão (ILO, no prelo (g)). Com base nesta análise, o Conselho de Ministros já aprovou a extensão da proteção social básica, comprometendo recursos equivalente até 0,6% do PIB, a serem incluídos no Projeto de Lei Orçamentária de 2012. Este número poderá atingir 0,8% a médio prazo, em conjunto com a eliminação dos subsídios regressivos existentes, em particular o incidente sobre os combustíveis.

No Benim, o custo da introdução de uma prestação familiar e de uma prestação básica de saúde equivaleria a pouco mais de 2% do PIB. Neste caso, um período de transição em que o apoio financeiro externo seria gradualmente substituído por fontes internas de financiamento constitui o cenário mais provável para o estabelecimento de um piso completo a longo prazo. Contudo, avanços imediatos na implementação de elementos prioritários do Piso já são possíveis utilizando recursos internos imediatos (ILO, no prelo, (h) e (i)).

Considerando a expectativa de que estes países adotem estratégias do Piso de Proteção Social de forma gradual, o custos estimado nos estudos mencionados anteriormente não precisaria ser coberto imediatamente. Parece realista prever um horizonte de planejamento de uma ou duas décadas para o processo de desenvolvimento almejando o alcance de uma grande parte destes níveis «finais» de provisão. O processo de determinação da sequência de introdução de elementos do Piso de Proteção Social deve ser regido por um diálogo nacional regular, com a participação ativa dos parceiros sociais. E deve basear-se na análise de custos e benefícios potenciais (ou seja, em termos da capacidade para redução da pobreza) dos vários elementos.

A Tailândia, por exemplo, conseguiu implementar entre 1990 e 2010 um Piso de Proteção Social quase completo, com a introdução do seguro social e de uma pensão básica universal. O programa *Bolsa Família* no Brasil também mostra que projetos mais significativos, abrangendo 26% da população, podem ser iniciados com custo equivalente a menos de 0,5% do PIB. À medida que os países

criam espaços fiscais adicionais, não há dúvida de que a extensão e ampliação dos componentes do Piso de Proteção Social se tornarão possíveis. Ao mesmo tempo, porém, muitos países de baixa renda continuarão a necessitar de mecanismos de solidariedade internacional de longo prazo para apoiar seus esforços em matéria de proteção social.

O custo de um Piso de Proteção Social é pequeno se comparado ao custo resultante da incapacidade de proporcionar proteção social, considerando o aumento da pobreza e da vulnerabilidade, a desintegração do tecido social, os baixos níveis de escolaridade, atrasos do crescimento e a perda de ativos de capacidade produtiva (European Commission, 2010, p. 32).

A experiência internacional mostra que pisos nacionais eficazes, suscetíveis a uma expansão gradual, não são apenas viáveis, como podem se autofinanciar a longo prazo com o aumento da produtividade da força de trabalho, da resiliência da sociedade e das receitas fiscais, perdidas frequentemente devido a uma arrecadação ineficaz. A redução da taxa de evasão fiscal e da ineficiência na arrecadação de impostos ajudará, a curto prazo, a mobilizar recursos para a introdução progressiva dos pisos de proteção social.

Garantindo oportunidades adequadas de trabalho decente

Um dos objetivos fundamentais da Agenda do Trabalho Decente é oferecer oportunidades econômicas e de inclusão para assegurar uma saída permanente da pobreza. Políticas e programas bem concebidos, no âmbito do Piso de Proteção Social, reúnem condições para apoiar e alcançar tal objetivo. Assim, é importante que as políticas nacionais traçadas para construir e estender programas sociais estejam vinculadas às políticas e instituições da área de emprego.

Para enfrentar os efeitos da recente crise econômica e financeira sobre o emprego, muitos países têm adotado medidas de fortalecimento desses vínculos (ILO, 2010a). Em particular, muitos se concentraram na melhora da eficiência dos sistemas de proteção social ajustando políticas e benefícios de modo a maximizar as possibilidades de participação dos indivíduos no mercado de trabalho. No entanto, a exclusão social de pessoas e grupos vulneráveis permanece significativa, e as medidas tomadas tendem a ser pouco integradas, mostrando que ainda há muito a ser feito nesta área.

Embora haja receio de que as transferências sociais de renda possam substituir o emprego decente, as evidências disponíveis indicam que isso não ocorre na prática. A proteção social tem registrado pouco ou nenhum efeito negativo sobre

a oferta de trabalho e a produtividade¹⁵. Pelo contrário: as prestações de proteção social podem melhorar o acesso aos mercados de trabalho. Avaliações de impacto realizadas para África do Sul e para o Brasil mostram que famílias beneficiárias de transferências monetárias procuraram trabalho de forma muito mais intensa e extensiva, obtendo mais sucesso na identificação de um emprego. Isso faz com que a taxa de participação na força de trabalho seja mais elevada entre as famílias beneficiárias do que entre as famílias que não recebem o benefício (Samson, 2009, p. 134).

A correlação entre o Piso de Proteção Social e as políticas de emprego pode assumir diferentes formas. Em muitos países de baixa renda, onde prevalecem o trabalho independente e a informalidade, busca-se urgentemente formas para implementar medidas de proteção social básica, enquanto em países de renda média e elevada, onde o trabalho assalariado é mais representativo, esta correlação dá-se, muitas vezes, através de regimes formais de seguridade social associados a serviços essenciais de emprego, com o objetivo de melhorar a empregabilidade. A crise econômica aumentou a urgência com que a maioria dos países busca reforçar a correlação (ILO, 2010a).

A proteção social deve ser vista como investimento produtivo, tanto sob o ponto de vista de indivíduos e famílias, que desenvolvem competências e capacidade produtiva, como do ponto de vista dos empresários, que se beneficiam da boa saúde e do forte empenho de uma força de trabalho bem protegida.

Baixos níveis de educação, condições precárias de saúde dos chefes de domicílios e a falta de acesso ao crédito estão entre as principais características dos domicílios pobres. Fatores como a falta ou o afastamento de escolas e centros de saúde e a falta de ativos que possam servir de garantia também fazem com que famílias permaneçam em situação de pobreza. Em alguns casos, a pobreza é consequência das dificuldades enfrentadas pelas famílias na utilização dos seus ativos produtivos. A falta de dinheiro para comprar sementes ou fertilizantes pode, por exemplo, impedir agricultores de atingir uma produção plena e uma renda estável. As responsabilidades em termos de cuidados podem impedir que as mães obtenham empregos mais bem remunerados, participem de capacitação profissional ou adquiram novas competências. A falta de proteção social e os altos níveis de exposição a riscos, vulnerabilidade e sentimento de insegurança levam famílias pobres a adotar estratégias de subsistência de baixo risco, renunciando assim às oportunidades que ofereçam retornos mais altos (Dercon e Christiaensen, 2011).

¹⁵ É importante mencionar que a proteção social não reduz a oferta de trabalho da população em idade ativa, mas reduz a oferta de trabalho das crianças, das pessoas portadoras de deficiência e dos idosos, o que é um resultado desejado do ponto de vista do desenvolvimento de um país (ILO, 2010d).

Transferências de renda regulares podem favorecer a melhoria da capacidade produtiva de famílias em situação de pobreza através do investimento em ativos produtivos, em particular os físicos e humanos, e do acesso a crédito. Programas de assistência social fornecendo transferências para as famílias em situação de pobreza na África do Sul, em Bangladesh e no Brasil produziram nítidas melhorias na escolaridade e saúde, especialmente das crianças (ILO, 2010d). Programas que facilitam a acumulação de ativos financeiros e físicos dos seus beneficiários, como o TUP de Bangladesh (Hashemi and Montesquiou, 2011) e o Programa Rede de Segurança Produtiva da Etiópia (Lieuw-kie-Song, No prelo) almejam melhorar a capacidade produtiva das famílias mais pobres. O mesmo se aplica a programas que privilegiam o investimento em bens coletivos, tais como o Regime Nacional de Garantia do Emprego Rural *Mahatma Gandhi* na Índia. O Piso de Proteção Social pode incentivar e facilitar investimento e acumulação de ativos pelos grupos mais pobres, o que provavelmente trará ganhos sustentáveis, produzindo benefícios a longo prazo.

A função do Piso de Proteção Social de, no sentido amplo, desbloquear a capacidade produtiva empresarial favorece o progresso econômico auto-sustentável. Uma compilação de estudos sobre transferências monetárias sociais mostra que as transferências regulares permitem que as famílias afetadas por restrições de liquidez e de crédito redistribuam seus recursos produtivos e acumulem ativos (Barrientos e Nino-Zarazua, 2010). Isso possibilita que indivíduos procurem trabalho mais ativamente e tenham maior participação na atividade produtiva. Na Namíbia, por exemplo, as pensões de velhice e invalidez universais estimularam mercados locais de bens serviços (ILO, 2011b). A regularidade dos pagamentos possibilita o processo de planejamento orçamentário familiar e acesso a crédito.

No que concerne as empresas e o empreendedorismo, o Piso permite que indivíduos sintam-se mais seguros ao fornecer uma segurança mínima de rendimento, o acesso à saúde, à educação e a outros serviços básicos. Gera fluxos de renda mais previsíveis e regulares, o que resulta em cidadãos mais confiantes, empreendedores e menos avessos ao risco (quadro 5). Também aumenta as oportunidades de formação e qualificação profissional, gerando indivíduos mais produtivos e que compõem uma força de trabalho também mais produtiva e estável. O desbloqueio de uma capacidade produtiva anteriormente inexplorada melhora o desempenho macroeconômico (ILO, 2010d).

A falta de trabalho remunerado é um fator crucial que evidencia a necessidade de desenvolvimento de políticas ativas de emprego e de proporcionar serviços eficazes de geração de emprego para os beneficiários dos programas de transferência social. É necessário desenvolver políticas e serviços essenciais integrados e coordenados que agreguem estratégias adaptadas aos grupos mais expostos à pobreza e à

Quadro 5

Efeitos positivos das transferências sociais sobre a atividade produtiva

- No Brasil, há evidências de que os beneficiários têm mais probabilidades de trabalhar do que os não beneficiários (Bolsa Família) enquanto no México, não há nenhuma evidência de redução da oferta de trabalho (*Oportunidades*).
- Na África do Sul, a participação das famílias beneficiárias no mercado de trabalho passou de 13% para 17% em comparação com as famílias similares não beneficiárias, o que favoreceu principalmente as mulheres.
- Melhoria na motivação para a procura de emprego e aumento da participação e reinserção no mercado de trabalho (Chile Solidário).
- Melhoria do acesso ao crédito devido à supressão de restrições (*Pension Social*, Namíbia).
- Proporciona capital inicial possibilitando o investimento em ativos produtivos (*Previdência Rural*, Brasil, *Oportunidades*, México).
- Transferências, tais como a NREGS, associa positivamente a transferência social com a prestação de trabalho. Incentiva os indivíduos a correr riscos, permitindo, assim, que estes participem plenamente das atividades produtivas e possam prover o seu próprio sustento (NREGS, Índia).

Fontes: Hanlon; Barrientos e Hulme (2010); ILO (2010d) e ILO (2010c).

exclusão social (Bertranou, Marinakis e Velázquez, 2010). Para desenvolver competências e qualificações, os serviços de geração de emprego podem associar-se às políticas nacionais do Piso de Proteção Social, abrangendo, por exemplo:

- *Assistência e orientação na procura de trabalho*: Definir um perfil de emprego e de competências profissionais, informar e aconselhar os beneficiários sobre o mercado de trabalho.
- *Favorecer a exposição ao mercado de trabalho (setores público e privado)*: Facilitar a aprendizagem e oferecer oportunidades de aquisição de experiência profissional.
- *Assistência técnica e financeira para as pessoas interessadas em criar empresas e atividades autônomas*: Fornecer informação e ferramentas de gestão para a criação de microempresas, incluindo formação na área comercial.
- *Desenvolvimento de competências*: Desenvolver competências e qualificações técnicas básicas e específicas reconhecidas pelo mercado de trabalho e não fornecidas pelo sistema formal de educação.

- *Assistência para completar a educação formal*: Possibilitar que jovens e adultos concluam o programa de educação formal.
- *Subsídios que favoreçam a inclusão no mercado de trabalho*: Fomentar oportunidades de trabalho assalariado no setor privado e possibilitar que beneficiários apliquem os seus conhecimentos.

Diversos países começaram a responder a estes desafios. É necessário priorizar o desenvolvimento e a integração das intervenções – incluindo as políticas ativas de mercado de trabalho e de criação de microempresas – capazes de gerar oportunidades de trabalho e emprego para os beneficiários dos programas de transferência social. É igualmente indispensável alinhar os incentivos ao emprego com os objetivos dos programas de redução da pobreza.

Nos países desenvolvidos, em particular na Europa, as medidas de ativação muitas vezes abrangem serviços de apoio, tais como assistência na procura de emprego, formação continuada, incentivos ao emprego e programas de criação direta de emprego. Programas de transferência monetária prevêem no seu desenho incentivos ao cumprimento das regras e ao retorno ao trabalho remunerado. Uma tendência recente tem sido a de fortalecer a conexão entre serviços de apoio à procura de emprego e seguro-desemprego. Na França, por exemplo, desde 2008, o *Pôle emploi* tornou-se o ponto de contato com trabalhadores desempregados, proporcionando-lhes orientação e aconselhamento, bem como seguro-desemprego e benefícios de assistência social (Hirsch, 2011).

Os países de renda média também têm procurado associar educação, formação profissional e serviços públicos de emprego. A Coreia do Sul é um exemplo: criou um conjunto inovador de mecanismos destinados a intervir antecipadamente, minimizando a necessidade de recorrer aos benefícios de desemprego. Tais mecanismos envolvem auxílios para o regresso antecipado ao emprego, qualificação profissional, procura de emprego e mudança de região (ILO, 2011f, p. 36). A Argentina, a partir da crise econômica de 2001, desenvolveu políticas de emprego incluindo programas destinados a criar oportunidades para jovens e desempregados de longa duração com baixas qualificações (Bertranou e Mazorra, 2009). Para os jovens, foi criado o *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* para incentivar beneficiários a desenvolver as suas aspirações vocacionais ou profissionais enquanto completam o ensino obrigatório ou uma outra atividade de desenvolvimento de competências. O programa não-contributivo *Seguro de Capacitación y Empleo*, dirigido aos desempregados com baixos níveis de competências, oferece uma transferência de renda mensal e assegura o acesso a uma ampla gama de serviços públicos de emprego, tais como orientação profissional e apoio na procura de trabalho. Experiências semelhantes podem ser observadas em outros países da

América Latina, como o Chile, para os beneficiários do *Chile Solidário*¹⁶ e no Uruguai, no âmbito do *Plan de Equidad*, cujo objetivo principal é proporcionar às famílias vulneráveis acesso a uma série de serviços públicos de emprego e outros auxílios do governo.

Respondendo ao impacto das crises e aos desequilíbrios econômicos globais

A crise financeira e econômica dos últimos anos colocou em evidência o papel da proteção social e em particular de intervenções tais como as que compõem o Piso de Proteção Social. Durante o período de crise, tais medidas se mostraram eficazes na redução do impacto da crise sobre indivíduos, funcionando como estabilizadores contra-cíclicos. Ajudaram a atenuar o impacto negativo da crise sobre os mercados de trabalho, contribuíram para manter a coesão social e estimularam a demanda agregada, facilitando uma recuperação mais rápida.

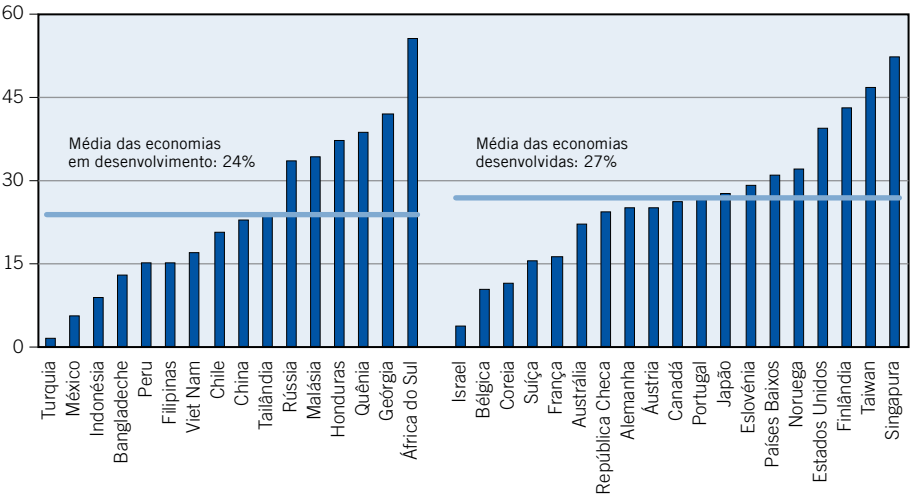
Para maximizar seu impacto, medidas de proteção social devem estar ligadas, de forma apropriada, a um quadro macroeconômico mais amplo que integre as políticas fiscal e monetária. É importante que correlações entre as diversas medidas de proteção social (entre políticas de ativação para desempregados e estabilizadores automáticos, tal como transferências de renda para aqueles que se encontram fora do mercado de trabalho) permitam reforço mútuo e complementação. Isoladas e separadas, essas medidas serão, provavelmente, muito menos eficazes.

Em países em diversos estágios de desenvolvimento, a proteção social tem constituído uma parte significativa dos pacotes de estímulo fiscal. Estima-se que nos países de renda média e alta, cerca de 25% dos gastos com estímulos fiscais representaram alguma forma de proteção social (figura 11) (UNICEF, 2010a).

O principal impacto das medidas de proteção social tem sido o de manter a capacidade de consumo das famílias de baixa renda, tendo em conta que os bens consumidos são fortes multiplicadores de emprego. Programas como o *Bolsa Família* do Brasil podem reduzir a volatilidade econômica provocada por um choque. Como parte do pacote de estímulo introduzido em resposta à crise de 2008, as transferências sociais do país foram aumentadas, produzindo uma injeção de cerca de US\$ 30 bilhões na economia, o que resultou num aumento na demanda de produtos nacionais e na recuperação ou criação de 1,3 milhões de empregos (quadro 6). Os benefícios foram mais significativos entre os programas

¹⁶ Chile Solidario, www.chilesolidario.gov.cl

Figure 11. Dimensão do componente de proteção social nos pacotes de estímulo (Porcentagem do montante total)



Fontes: Ortiz, I; Chai, J. Cummins, M. e Vergara, G. (2010).

que já estavam estabelecidos antes no início da crise, pois estes puderam ser facilmente ampliados (ILO, 2011c).

Programas bem concebidos podem produzir efeitos num prazo menor do que outras medidas fiscais discricionárias. Este impacto anticíclico de mostra a capacidade do Piso de agir como suavizador da renda individual e estabilizador automático da demanda agregada. Nos Estados Unidos, o Congressional Budget Office estima-se que as transferências sociais desempenharam um papel particularmente importante na atenuação do impacto da crise. Calcula-se que tiveram efeito multiplicador no produto de 0,8 a 2,1, o que foi consideravelmente mais importante que o impacto de medidas como reduções fiscais para trabalhadores de alta renda ou a extensão de crédito para compra de imóveis (*Congressional Budget Office*, 2010).

Os principais programas de transferência social que operam na América Latina apresentaram diferentes resultados, mas, em geral, foram capazes de amenizar o impacto da crise, especialmente entre grupos de baixa renda (*International Policy Centre*, 2009). Este foi também o caso da Indonésia, que reforçou seus sistemas de proteção social durante a crise. O governo direcionou 7% do pacote de estímulo diretamente para famílias de baixa renda. Em 2009, o gasto com os vários programas que compõem o Piso de Proteção Social aumentou em mais de 34%, ou 20 trilhões de rupias (US\$ 2,3 bilhões). O quadro 7 apresenta de que forma estes programas tiveram um impacto positivo.

Quadro 6

A resposta à crise: a extensão dos benefícios do programa *Bolsa Família* no Brasil

No Brasil, a proteção social permitiu amortecer os impactos da crise e reduzir o tempo de duração da mesma. Como parte de um pacote de estímulo nacional, o governo ampliou a cobertura do programa *Bolsa Família*, incluindo 1,4 milhão de beneficiários adicionais entre 2008 e 2009. O custo dessas medidas foi estimado em R\$ 410 milhões (US\$ 206 milhões), ou cerca de 0,014% do PIB, elevando o custo total do programa para R\$ 11.8 bilhões (0,4% do PIB).

Como resultado, o número de famílias beneficiárias aumentou significativamente, passando de 11 milhões em 2008 para 12,4 milhões em 2009. Estima-se que, no final de 2010, este número tenha chegado a 14 milhões de pessoas.

Impacto

Levando-se em conta que famílias de baixa renda têm uma alta propensão ao consumo, grande parte do dinheiro recebido através do *Bolsa Família* é gasta em bens e necessidades básicas. De acordo com estudo do IPEA, o multiplicador de renda é maior quando as transferências públicas são direcionadas para famílias de baixa renda: por exemplo, um aumento de 1% do PIB no *Bolsa Família* produz uma variação positiva de 1,44% no PIB e de 2,25% na renda familiar.

O programa aumenta a dinâmica das economias locais, uma vez que o dinheiro é gasto em mercados locais, gerando maior demanda por produtos e serviços nacionais. Em muitos casos, isso favorece pequenas e microempresas importantes em áreas rurais. O programa desempenha, assim, um papel importante na dinamização da criação de emprego.

Estudos demonstram impactos positivos sobre a geração de fluxos regulares de renda e níveis de consumo, evitando o declínio na atividade econômica global.

Da mesma forma, observou-se redução dos impactos negativos da crise sobre o consumo alimentar infantil, manutenção da frequência escolar e da ausência de crianças na força de trabalho e redução de riscos de aumento dos níveis de trabalho informal.

Fonte: Berg e Tobin (2011); Veras (2009); ISSA (2011b).

É importante que os países construam o seu Piso de Proteção Social durante os períodos de prosperidade para estar melhor preparados para enfrentar os momentos adversos. A experiência do passado mostra que países que já contavam com sistemas abrangentes de proteção social em vigor antes das crises conseguiram neutralizar os impactos destas com mais facilidade. Nos países em que programas já estavam em funcionamento, houve mais possibilidades de resposta imediata,

Quadro 7
Impacto dos programas de proteção social na Indonésia

Medida

Programa de transferência monetária não condicionada (BLT) foi temporariamente reativado.

Programa Piloto da Indonésia de transferência de renda condicionada (PKH) foi ampliado duas vezes durante a crise financeira.

O Programa Nacional de Capacitação Comunitária (PNPM). Programas no quadro PNPM serviram para criar oportunidades de emprego local e fornecer fundos para infra-estrutura, atividades sociais e econômicas.

Raskin (um subsídio alimentar) é dado às duas categorias de famílias mais pobres para reduzir os gastos com alimentação, nomeadamente para o arroz.

Impacto

- Beneficiários utilizam o dinheiro do benefício para assegurar a educação e a saúde das crianças, comprar alimentos e atender a outras necessidades básicas.
- Aumentos nas taxas de vacinação e matrícula escolar, em comparação com grupos de controle.
- Estímulos do desenvolvimento econômico, através da melhoria da qualidade da infra-estrutura local (estradas, pontes, mercados, centros de saúde, escolas e abastecimento de água).
- Diminuição do tempo de transporte, melhoria da produtividade, maior acesso aos serviços de saúde e água potável.
- O programa tem registrado efeitos positivos na redução do custo de vida, especialmente durante a escassez de alimentos ou aumentos de preços.

Fonte: ILO (2011g).

por meio de medidas orientadas à sustentação da demanda agregada e à proteção dos grupos mais vulneráveis (ISSA, 2011b).

A recente crise mostrou que a proteção social não deve ser vista como um custo adicional para a sociedade, mas sim como um elemento integrante de seu bom funcionamento, contribuindo para manter a coesão e a paz social. Em tempos de crise ou não, sociedades que privilegiam o desenvolvimento humano através da proteção social e outros meios, não apenas se beneficiam de um impacto direto, mas também estão mais aptas a sustentar o desenvolvimento econômico a longo prazo (Boozer, Ranis e Suri, 2011).

O efeito de estabilizador automático contribuiu para promover argumentos em favor do Piso de Proteção Social. No rastro da crise, o papel social e econômico da proteção social passou a ser visto de forma mais positiva e tem sido reconhecido como um meio solidário de partilha de risco diante de adversidades econômicas

e como uma ferramenta coletiva para atenuar os efeitos da crescente desigualdade social e econômica.

Após a crise financeira e econômica mundial e à luz de altos níveis de dívida pública, houve aumento na pressão por medidas de austeridade fiscal e consolidação orçamentária, num grau que ameaça seriamente os recursos destinados à proteção social. Como observado por Stiglitz, alguns países começaram a dismantelar seus sistemas de proteção social, minando a eficácia dos estabilizadores automáticos (Stiglitz, 2009).

Um estudo recente feito pelo UNICEF mostra que muitos países em desenvolvimento, incluindo de baixa renda, estão reduzindo gastos sociais por meio de cortes ou limitação da massa salarial dos funcionários nas áreas de saúde e educação, remoção de subsídios à alimentação, bem como a realização de cortes na área de proteção social como uma forma de poupança fiscal (Ortiz, I; Chai, J. and Cummins, M. 2010). Em tais condições, é importante reiterar a necessidade de assegurar a coerência entre as estratégias de curto e longo prazo relacionadas à política econômica e fiscal, emprego, desenvolvimento e objetivos de proteção social.

Logicamente, durante um período de recuperação econômica, a proteção social deve ser reforçada, não enfraquecida. Sem investimento contínuo, os sistemas de proteção social perdem sua capacidade para lidar com a maior demanda por prestações e serviços, potencialmente gerada por uma recessão futura.

Além da função de estabilizador automático, alguns especialistas têm destacado também o papel que a extensão dos sistemas de proteção social pode desempenhar na redução dos desequilíbrios mundiais provocados pelo nível elevado de poupança interna em alguns países em desenvolvimento (Padoan, 2010).

Estudos recentes mostraram que, em muitas economias emergentes, famílias frequentemente poupam a um nível maior que o ideal numa perspectiva macroeconômica, pois não contam com proteção social adequada, tal como cuidados de saúde e seguro-desemprego. A poupança preventiva funciona como uma forma de substituição em relação à proteção social e é usada para segurar os trabalhadores e suas famílias em relação às necessidades em caso de doença, perda de emprego e da capacidade de trabalho por conta de acidentes ou idade avançada. Essa tendência é particularmente evidente em vários países asiáticos. Da mesma forma, observam-se elevados níveis de poupança por parte de alguns governos na Ásia. Ao acumular reservas, criam um grande colchão contra eventuais choques internacionais. No entanto, altos níveis de poupança preventiva podem reduzir o consumo, bem como a demanda agregada, o que afeta a atividade econômica interna e global.

O *superávit* de conta corrente gerado nesses países, sobretudo na Ásia, corresponde a déficits em outras partes do mundo. A partir desta perspectiva, a

expansão da proteção social, através de medidas do Piso e o progressivo acesso a níveis mais elevados de seguridade social, pode contribuir para a redução tanto da poupança preventiva¹⁷ quanto do *superávit* das contas externas, ajudando assim a reduzir os desequilíbrios na economia global (ibidem).

Neste contexto, o 12º Plano Chinês de Cinco Anos (*Chinese 12th Five-Year Plan*), aprovado em março de 2010, propõe uma série de medidas que contribuirão para o desenvolvimento do Piso de Proteção Social do país. O Plano prevê uma mudança estrutural no modelo econômico, diversificando gradualmente a principal fonte de dinamismo do setor exportador para o mercado interno. Ao mesmo tempo em que o Plano se concentra em iniciativas de sustentação de renda e consumo, incluindo incentivos para o desenvolvimento de setores de trabalho intensivo e aumentos salariais, também prevê medidas para ampliar a cobertura dos serviços de saúde, das pensões e da proteção ao desemprego. Estas deverão reduzir as poupanças preventivas, e, assim, baixar os *superávits* do país, com consequentes efeitos para o déficit de outros países (Roach, 2011).

De forma mais ampla, a abordagem do Piso orientada para a renda pode contribuir para combater os desequilíbrios na economia global através do aumento do poder de compra das classes emergentes de consumidores em certas partes do mundo. Assim, o Piso poderá contribuir diretamente para um crescimento mais sustentável, através da expansão da demanda agregada em países emergentes.

Estudos do Banco Asiático de Desenvolvimento corroboram essa posição ao sugerir que incentivos ao consumo e aumento do nível de renda familiar podem gerar maior retorno em termos de redução dos desequilíbrios no crescimento. O aumento dos gastos em proteção social, incluindo seguro de saúde, seguro-desemprego e pensões, além de investimentos em educação, é considerado um elemento-chave para reduzir a tendência das famílias de manter elevados níveis de poupança preventiva (Morgan, 2011). Ao mesmo tempo que contribui para a melhoria do desenvolvimento humano (Boozer, Ranis e Suri, 2010).

¹⁷ Uma pesquisa mostrou que a educação, saúde e poupanças para a velhice e/ou em caso de perda do emprego são as principais razões para que famílias chinesas poupem uma porcentagem significativa da sua renda, em vez de o consumir ou investir. Entre 1995 e 2007, a porcentagem de poupanças preventivas dos agregados chineses atingiu os 10%. Isto foi conjugado com a duplicação da despesa privada em seguro e necessidades de proteção social entre 1992 e 2007 (17% em 1992 a 34% em 2001). Entre estes custos, a despesa em saúde representa atualmente em média 10% da renda dos domicílios chineses, e pode exceder 14% em 2025 (McKinsey Global Institute, 2009).

Promovendo o empoderamento das mulheres

A participação das mulheres no mercado de trabalho e seu acesso à proteção social é um tema chave para promoção da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres. Em geral, mulheres estão desproporcionadamente representadas entre os pobres e na pobreza crônica e extrema (DFID, 2005). Há várias razões para isso. Na maior parte do mundo, elas continuam a enfrentar uma série de restrições (como as normas legais, culturais, sociais e práticas) que não só limitam seu acesso ao mercado de trabalho, mas também aos bens de produção e trabalho mais bem remunerados. Além disso, em muitos casos, mulheres estão mais expostas a relações de trabalho inseguras e perigosas, particularmente na economia informal e sem acesso à proteção social (Commonwealth Secretariat, 2009), bem como representação mais limitada nas instâncias políticas e nos processos de diálogo social. O enfoque do Piso na extensão da proteção social básica àqueles que se encontram excluídos e aos trabalhadores da economia informal tem grande potencial para corrigir alguns dos desequilíbrios de gênero existentes. A ênfase numa abordagem baseada em direitos permite que o Piso desempenhe papel ainda mais importante, garantindo acesso igualitário das mulheres aos benefícios e à proteção, desbloqueando a capacidade produtiva e permitindo a participação das mulheres no mercado de trabalho.

Para muitas mulheres, a falta de apoio público e privado no que se refere às responsabilidades familiares, significa que a economia informal acaba por oferecer oportunidades de trabalho remunerado com flexibilidade, autonomia e proximidade geográfica necessárias para aliar a atividade econômica às responsabilidades familiares não-remuneradas (ILO, 2009c).

Diferenças de gênero nas taxas de participação na força de trabalho e nas taxas de desemprego são uma característica persistente dos mercados de trabalho mundiais. Em todo o mundo, 77,9% dos homens são considerados empregados, enquanto entre as mulheres este grupo representa apenas 52,7%, ilustrando uma diferença marcante (ILO, 2009d).

Mulheres estão mais representadas no emprego mal remunerado e precário (tais como o setor informal agrícola e doméstico). Por exemplo, 90% dos trabalhadores domésticos são mulheres e a maioria delas não têm contratos de trabalho ou acesso ao seguro social e a outros direitos de que se beneficiam os trabalhadores assalariados (ILO, 2009g). Mesmo quando mulheres conseguem encontrar trabalho assalariado estável, muitas vezes na mesma posição profissional, não recebem a mesma remuneração que seus colegas do sexo masculino (ILO, 2009d).

Crises têm efeito desproporcional e prejudicial sobre grupos vulneráveis e desfavorecidos, incluindo mulheres. Mulheres são, muitas vezes, excluídas da proteção

social durante crises, porque os mecanismos normalmente são fornecidos por meio de regimes de seguridade social baseados no emprego e que não cobrem o trabalho informal e temporário. É provável, aliás, que as mulheres perdendo o emprego terão mais dificuldade para recuperá-lo se e quando se der a recuperação econômica (ILO, 2010h). Há também risco de aumento de marginalização do trabalho feminino, pois muitas vezes mulheres ocupam postos de trabalho flexíveis e a tempo parcial. Durante crises isso produz subemprego ou desemprego e, frequentemente, exclusão da proteção social proporcionada aos desempregados (ILO, 2010i).

Algumas das medidas tomadas por vários países em resposta à crise econômica tiveram impacto desproporcional sobre mulheres. Apesar de elas terem sido mais fortemente afetadas pela crise nos países em desenvolvimento, exemplos citados em estudos da UNIFEM mostram que pacotes de estímulo tenderam, em vários países, a favorecer homens (McCarty, Corner and Guy, 2009). Quando a dimensão de gênero não é considerada ativamente no desenvolvimento das políticas de resposta à crise, há sério risco de que a recuperação exclua as mulheres.

O Piso de Proteção Social proporciona oportunidades para aprimorar os sistemas de proteção social básica em muitos os países. Dessa forma podem surgir novas formas de responder ao espectro de problemas descritos acima, muitos dos quais refletem os desequilíbrios tradicionais de poder que têm caracterizado as relações de gênero ao longo da história.

Transferências sociais podem ter impacto importante sobre gênero, principalmente quando mulheres são as recipientes em nome do domicílio. Isso pode aumentar a autonomia ou facilitar o empoderamento feminino, pois eleva o estatuto social das mulheres e permite que exerçam maior controle sobre as formas de utilização da renda familiar. Programas sociais podem contribuir para maior aproveitamento do potencial produtivo das mulheres, subaproveitado ou ainda inexplorado, e para integrar e ampliar a participação feminina na economia.

Todavia, em alguns casos, programas de transferências monetárias condicionadas têm sido considerados problemáticos, baseado no fato de que as condições a elas associadas podem reforçar preconceitos de gênero relacionados às responsabilidades de cuidados dentro das famílias, vinculando as mulheres a papéis sociais. Tais questões exigem cuidados especiais durante a concepção e implementação de transferências, o que pode ser difícil de levar a cabo em países com baixa capacidade administrativa. Como ferramenta de implementação da Agenda do Trabalho Decente, a abordagem integrada inerente ao conceito do Piso de Proteção Social deve fornecer alguma garantia contra este tipo de problema.

Além de reduzir a pobreza e a desigualdade de renda, transferências sociais podem oferecer uma série de outros impactos benéficos para as mulheres, cujos exemplos estão listados no quadro 8.

Quadro 8

Efeitos positivos das transferências sociais em relação à igualdade de gênero

- **Educação:** Prestações familiares, pensões sociais e outras transferências monetárias ligadas à frequência escolar tendem a ter efeitos positivos de gênero, como o aumento da frequência das meninas na escola. Em Bangladesh, o programa subsídio à escola tem ajudado a alcançar a paridade de gênero na educação primária. Há evidências no Brasil de que a aposentadoria rural tem ajudado a aumentar a frequência escolar, especialmente entre as meninas de 12 a 14 anos de idade.
- **Saúde:** No Peru, o programa *Juntos* de transferência monetária condicionada reduziu o número de mulheres dando à luz em casa em áreas geográficas com altos níveis de mortalidade materna. Além disso, recém-nascidos cujas mães participaram do programa colombiano *Familias en Acción* nas áreas urbanas tiveram, no período de um ano, um aumento de cerca de 0,58 quilos no peso, o que se atribui à melhoria da nutrição materna.
- **Nutrição:** O fornecimento de transferências monetárias diretamente para as mães e avós é uma estratégia eficaz para melhorar a nutrição infantil. A pensão de velhice da África do Sul teve efeitos particularmente positivos no estado nutricional de meninas, sendo que as meninas das famílias beneficiadas tinham, em média, de 3-4 centímetros de altura a mais que as da mesma idade em famílias não beneficiárias.
- **Participação no mercado de trabalho:** Na Índia, o enfoque do Regime Nacional de Garantia de Emprego Rural (*Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme*) na igualdade salarial produziu um diferencial de salário entre homens e mulheres que é quase insignificante. A participação das mulheres no regime foi razoavelmente boa. Em 2008-09, a proporção de mulheres no total de pessoas/dias de emprego no âmbito do regime, considerando o país como um todo, foi de 47,9%. Em todo o Estado, a participação das mulheres no regime é muito maior que as taxas de participação feminina na força de trabalho rural.

Fontes: de Carvalho Filho (2000); Jones, Vargas and Villar (2007); La Garde, Haines and Palmer (2007); Samson, van Niekerk and Mac A Queen (2006); UNICEF (2010a).

Reforçando a coesão social

É cada vez mais reconhecido e demonstrado que onde há desigualdade de renda e pobreza, há também maior probabilidade de tensão social e conflito e, assim, de instabilidade (Picket e Wilkinson, 2010). Os países mais desenvolvidos têm investido fortemente em seguridade social – em níveis que atualmente superam 20% do PIB – como parte de suas estratégias de crescimento a longo prazo e de redução da pobreza (ILO, 2011b). Mais importante ainda é que começaram a fazê-lo quando ainda eram pobres – num dado momento de suas histórias, tais países adotaram estratégias favorecendo o crescimento equitativo.

O objetivo de alcançar a coesão social, tal como é visto hoje, exige abordagem de políticas integradas. O conselho da Europa, por exemplo, defende a necessidade de «uma sociedade justa, ativa e socialmente coesa, em que as políticas de desenvolvimento econômico e social funcionam conjuntamente» (Council of Europe, 2008). Há também necessidade de fortalecimento da representação e da ampliação do diálogo social e envolvimento cívico, com a participação ativa dos parceiros sociais, para aumentar a legitimidade política e a sustentabilidade institucional dos sistemas de proteção social.

É cada vez mais reconhecido que sociedades relativamente desiguais em termos de renda também tendem a ter resultados medíocres numa série de áreas chave da vida econômica e social, o que contribui para a instabilidade política. Há evidências de que a desigualdade de renda afeta negativamente níveis de confiança social, expectativa de vida, mortalidade infantil, níveis de doença mental, desempenho educacional, homicídios, taxas de aprisionamento e mobilidade social, entre outros indicadores de desenvolvimento social (Picket e Wilkinson, 2010).

Um estudo do *International Food Policy Research Institute* concluiu que a desigualdade persistente poderia originar instabilidade política, conflitos e baixos níveis de investimento e cooperação na provisão de bens públicos (Ferroni, Mateo e Payne, 2008). Alesina e Perotti, num estudo que abrangeu 71 países no período de 1960-85, demonstraram que a desigualdade de renda, ao alimentar o descontentamento social, aumenta a instabilidade sociopolítica, que por sua vez diminui o investimento, prejudicando ainda mais a prosperidade econômica (Alesina e Perotti, 1995).

Os perigos da desigualdade de renda, da exclusão social e de segurança de renda insuficiente, bem como de oportunidades para o mercado de trabalho foram destacados pela crise financeira. De acordo com um estudo da OIT-IILS sobre o estado do «clima social» no mundo, a crise parece ter provocado um declínio global sem precedentes no nível de satisfação com a vida. Isso traduziu-se num maior pessimismo em relação à qualidade de vida, no aumento da percepção de injustiça, numa forte revolta contra os regates de bancos públicos, na diminuição da confiança na capacidade dos governos para construir um futuro melhor e mais justo (IILS, 2010). Os conflitos que marcaram vários países do Norte da África e do Oriente Médio fornecem uma ilustração adicional do que pode acontecer quando há pobreza generalizada e ausência de proteção social eficaz, de um mercado de trabalho adaptado e de oportunidades de vida suficientes (especialmente para os jovens). Em geral, fornecer condições materiais para a liberdade e a autonomia é condição prévia para favorecer uma cidadania mais ativa (Van Parijs, 1997).

O Piso de Proteção Social tem um papel a desempenhar na redução do estresse decorrente da pobreza e da desigualdade. Em muitos países, os mecanismos

pelos quais o Piso é implementado também podem ter um efeito benéfico ao dar «voz» aos grupos desfavorecidos e vulneráveis. Em alguns países, beneficiários têm sido incentivados a participar de organizações comunitárias e de diversas formas de democracia deliberativa (ILO, 2010d). Constatou-se ainda que as transferências aumentam o capital social e a cooperação social, contribuindo assim para a coesão social. De acordo com Skoufias (2005), o programa de transferência *Progres*a, no México, fortaleceu as relações sociais entre mulheres beneficiárias, construindo potencialmente novas formas de capital social. Da mesma forma, o programa *Familias en Acción* na Colômbia demonstrou ter melhorado o capital social, a confiança social e a vontade de cooperar por parte de seus beneficiários (Attanasio, Pellerano e Polania, 2008).

Neste contexto, é importante que as garantias de um certo nível de segurança de renda assegurada através do Piso de Proteção Social sejam concebidas como um direito e não como uma ação de caridade. É essencial que não haja, em nenhum programa ou regime deste quadro conceitual, qualquer sentimento de estigma relacionado à recepção dos benefícios, tendo em conta que beneficiários simplesmente exercem seus direitos como cidadãos.

Implementando Pisos de Proteção Social

4

O cenário atual

Os últimos anos têm sido marcados por progressos significativos na implementação de componentes do Piso de Proteção Social em muitos países em desenvolvimento. Estes processos avançaram mais rapidamente em países de renda média, especialmente no contexto de políticas e programas centrados na segurança de renda, nos quais foram criadas disposições administrativas e institucionais inovadoras. Da mesma forma, a extensão de serviços essenciais contribuiu significativamente para preencher as brechas de cobertura. Uma série de questões relacionadas à concepção e implementação dos componentes do Piso que vieram à tona a partir destas experiências serão discutidas de forma mais detalhada neste capítulo.

Escolhas relativas à concepção devem ser feitas tendo em conta uma ampla variedade de aspectos para cada elemento do Piso, de forma a assegurar a viabilidade política, técnica e institucional dos programas. Disposições legais e administrativas para a implementação dos elementos do Piso de Proteção Social variam conforme seu grau de centralização ou descentralização e de integração ao sistema de proteção social mais amplo. Isso deve ser encarado como um processo dinâmico que inclui decisões iniciais, ajustes posteriores ou mudanças em relação à população-alvo, critérios de elegibilidade e condicionalidade, concepção de benefícios, mecanismos de concessão e disposições administrativas e financeiras. As escolhas podem ser orientadas por necessidades prevalecentes, preferências políticas, circunstâncias sociais, culturais e econômicas, capacidades nacionais e estruturas institucionais existentes em cada país. Mecanismos de avaliação e monitoramento são

essenciais para fundamentar as decisões, avaliar os custos e impactos de cenários alternativos e, se necessário, fazer correções no desenho dos programas.

A diversidade presente na concepção do programa muitas vezes reflete uma variedade de objetivos subjacentes escolhidos pelos formuladores de políticas públicas. Estes podem prever a participação de beneficiários, parceiros sociais, organizações comunitárias e organizações da sociedade civil na concepção e gestão dos benefícios. Podem tratar também de diferentes dispositivos de controle e de regulação que asseguram o cumprimento das regras, e mecanismos de reclamação e recurso para garantir a aplicação justa das regras e buscar uma maior capacidade e eficiência em geral. O compromisso de atores sociais na formulação e implementação de políticas de proteção social contribui para garantir a legitimidade política e sustentabilidade institucional.

A mudança recente mais visível foi a introdução em grande escala de programas relacionados com o conceito de Piso Social em países populosos de renda média, que se mostraram eficazes para a redução da pobreza. O programa de Padrões Mínimos de Vida da China (*China's Minimum Living Standards Scheme*) passou de pouco mais de 2 milhões de beneficiários em 1999, para mais de 22 milhões em 2002, em resposta ao desemprego gerado pela reestruturação de empresas públicas. Inicialmente, o programa era limitado às áreas urbanas, mas foi estendido posteriormente às áreas rurais, cobrindo mais de 46 milhões de beneficiários. O governo pretende alcançar até 2015 a cobertura nacional da assistência social e cuidados de saúde primários e, até 2020, a cobertura completa da previdência rural (ILO-UNDP, 2011).

Da mesma forma, a Indonésia introduziu programas de transferência de renda de grande escala e reformulou seu regime de seguro de saúde. O regime de cobertura universal de cuidados de saúde da Tailândia foi completamente implementado e cobre mais de 80% da população. O Regime Nacional Mahatma Gandhi de Garantia de Emprego Rural da Índia (*India's Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme*) chega a mais de 50 milhões de domicílios afetados pelo desemprego e subemprego, paralelamente a outras iniciativas para estender o seguro de saúde básico à maioria da força de trabalho da economia informal (ibid). A expansão dos auxílios (*grants*) de assistência social na África do Sul garante que metade de todos os domicílios tenha um membro da família recebendo assistência.

No Brasil, Equador e México, programas de transferências monetárias de larga escala condicionadas a objetivos de desenvolvimento humano atingem mais de um quarto de todos os domicílios (ILO-UNDP, 2011). Argentina e Uruguai expandiram de forma considerável seus programas de subsídios familiares para atingir as famílias com crianças na economia informal. Argentina,

Quadro 9

Bases de um Piso de Proteção Social no México

O governo mexicano impulsionou a despesa social e integrou os programas sociais sob uma estratégia de desenvolvimento social abrangente denominada *Vivir Mejor*. Seus programas emblemáticos incluem o programa de desenvolvimento humano *Oportunidades*, para famílias pobres, e o regime de pensão social *70 y Más*, para os idosos. Recentemente, o regime de seguro de saúde *Seguro Popular* ampliou o acesso à saúde a famílias que anteriormente não estavam cobertas. Estes regimes combinam o acesso a serviços essenciais com a atribuição de transferências monetárias e em espécie, criando as bases para o Piso de Proteção Social mexicano.

O programa *Oportunidades* fornece transferências monetárias, formação e outros serviços para apoiar o desenvolvimento humano de famílias pobres. Em 2010, 5,8 milhões de famílias, cerca de 30% de todos os mexicanos, receberam esses benefícios. O programa tem um orçamento de 65,7 bilhões de pesos (MXN), o equivalente a cerca de US\$ 5,7 bilhões, e teve um impacto considerável na qualidade de vida das famílias pobres. Por exemplo, o consumo das famílias beneficiárias aumentou entre 16% e 22%, e as matrículas escolares e taxas de frequência cresceram. Isso ilustra a maneira pela qual a proteção social pode ajudar a enfrentar os principais mecanismos causadores de pobreza.

O regime de pensão não contributivo *70 y Más* destina-se a combater a pobreza na velhice, atribuindo uma transferência mensal de MXN 500 (US\$ 41.65) às pessoas idosas pobres com mais de 70 anos e que vivem em cidades pequenas. Os beneficiários também têm acesso a atividades e serviços orientados para a sua saúde física e mental. Em janeiro de 2011, o regime possuía 2.1 milhões de beneficiários.

O seguro de saúde *Seguro Popular* permite às famílias desprotegidas obter um seguro de saúde. É oferecido gratuitamente aos mais pobres e com baixo custo para os outros. Em 2011, 44 milhões de pessoas estavam inscritas. O orçamento do programa triplicou em quatro anos, passando de MXN18 bilhões (US\$ 1.56 milhão) em 2006 para MXN 52 bilhões (US\$ 4.5 bilhões) em 2010. O objetivo a longo prazo é proporcionar cobertura de saúde para um total de 51 milhões de pessoas.

Estes programas e a sua coordenação no âmbito do *Vivir Mejor* contribuíram para o desenvolvimento social no México. De acordo com a Secretaría de Desenvolvimento Social, 2.8 milhões estariam em situação de pobreza extrema entre 2006 e 2008 sem os programas sociais.

Fonte: ILO. (No prelo (j)).

Brasil e Chile aumentaram substancialmente a cobertura dos regimes de pensões não-contributivas. O México combina transferências monetárias condicionadas, pensões não-contributivas e seguros de saúde básicos (quadro 9).

A implementação destes regimes exigiu operações logísticas em larga escala para identificar e conceder prestações e serviços às pessoas vivendo em áreas remotas e de difícil acesso. Em muitos países, a utilização de tecnologias de informação e comunicação modernas tem sido combinada com mecanismos tradicionais de base

comunitária de identificação e concessão de benefícios. Na região da Amazônia Brasileira, por exemplo, a seguridade social para trabalhadores rurais e populações indígenas é proporcionada por meio de barcos equipados com as instalações necessárias para identificar os beneficiários e avaliar as condições de qualificação para o benefício. Os barcos estão conectados via satélite às bases de dados da sede. As organizações comunitárias cumprem um papel fundamental na identificação dos segurados (Alvarez and Pinheiro, 2001).

Nos países de baixa renda, o progresso rumo a um sistema de direitos coerente e coordenado, introduzido através do quadro do Piso de Proteção Social, tem sido lento, apesar de ter havido alguns desenvolvimentos significativos de certos elementos do Piso. Um número crescente de países na África e na Ásia introduziu programas piloto de transferências, incluindo Gana, Quênia, Ruanda, Tanzânia, Uganda e Zâmbia. Além destes países, Moçambique expandiu o programa Subsídio de Segurança Alimentar (*Food Security Subsidy*). O Programa Rede de Segurança Produtiva da Etiópia (*Productive Safety Net*) alcança cerca de um em cada dez domicílios. Na Namíbia, a introdução de uma pensão social universal aumentou a cobertura dos idosos para 86% a partir de 2008 (ILO, 2010c). Programas de assistência social na África do Sul também têm ampliado sua cobertura às pessoas idosas, assim como em Bangladesh e no Nepal.

Embora serviços básicos essenciais procurem responder às necessidades das pessoas pobres, desigualdades na concessão e acesso tendem a limitar seu potencial impacto positivo sobre as famílias pobres e a aumentar os custos relacionados com implementação e manutenção de infra-estrutura social e serviços.

Investigações no Centro para o Desenvolvimento Social em África concluíram que os beneficiários de subsídios sociais tendem a usar o dinheiro onde os serviços públicos falham – por exemplo, no pagamento de mensalidades escolares, transporte, serviços de saúde e serviços básicos como eletricidade e água. Tais falhas nos serviços públicos corroem o valor do subsídio. Essa é uma indicação de que o apoio à renda, por si só, pode ter impacto limitado, a não ser que funcione de forma concertada com outros serviços públicos. O enfoque do Piso Social enfatiza a necessidade de fortalecer a relação entre a promoção da segurança de renda com o acesso a serviços básicos de saúde, educação e serviços sociais, incluindo os cuidados às crianças (Patel and Hochfeld, 2011).

Abordagens inovadoras testaram a eficiência de combinar programas de transferência com o acesso privilegiado a serviços de saúde e/ou educação. Exemplos desta abordagem são os programas de transferências condicionadas de desenvolvimento humano na América Latina, como o *Oportunidades* do México e o *Bolsa Família* do Brasil. Além disso, o *Chile Solidário* do Chile, e programas de subsídios às famílias com crianças na Argentina e no Uruguai, assim como

o *Challenging the Frontiers of Poverty Reduction – Targeting the Ultra Poor* em Bangladesh fornecem opções de concepção de programas. Para os países de baixa renda, desenhos muito complexos (por exemplo, com múltiplas condicionalidades) se mostraram de difícil implementação em virtude da baixa capacidade administrativa. Regimes que não prevêm condicionalidades direcionados para populações vulneráveis tendem a ser de mais fácil execução (World Bank and UNICEF 2009).

A extensão da proteção social fundamentada em pisos sociais é, certamente, uma tarefa progressiva e gradual. Contextos e condições diferentes determinam a rapidez com que aspectos do Piso podem ser implementados. No entanto, é importante que haja extensão gradual da cobertura, com o objetivo eventual de uma cobertura total.

Padrões semelhantes podem ser encontrados para outros tipos de proteção social, em que países têm gradualmente incluído diferentes grupos da população na sua abordagem de Piso de Proteção Social. O Uruguai, com uma longa história de seguridade social, iniciou em 1943 um programa contributivo de prestações às famílias com crianças. Em 1980 e 1990, alterações legislativas permitiram a ampliação do programa a pessoas originalmente excluídas do regime original. Após a crise econômica entre 1999 e 2002, houve maior expansão em 2004 e 2008, quando o regime foi redesenhado para cobrir crianças e adolescentes vulneráveis, independentemente do emprego formal ou informal do responsável pelo agregado familiar (ISSA, 2009b).

Espaço fiscal e sustentabilidade financeira

O capítulo 3 apresenta evidências, baseadas em observações e estudos realizados nos últimos anos, indicando que o custo do pacote de prestações que compõem o Piso deve ser viável na maioria dos países. Não obstante, os regimes apenas podem ser mantidos a longo prazo se os recursos financeiros forem assegurados nos planos orçamentários. Além disso, é importante lembrar que a viabilidade dos programas deve ser analisada tanto pelo lado da sustentabilidade financeira, como pelo da adequação dos benefícios. Programas que pagam benefícios de valor irrisório ou provêm serviços inadequados apresentam maiores dificuldades para cumprir os objetivos. É necessário, portanto, analisar com maior detalhe a questão de como disponibilizar espaço fiscal suficiente para programas nacionais e garantir financiamento previsível e sustentável a longo prazo de prestações e serviços adequados.

A melhoria das condições macroeconômicas em países em desenvolvimento, mais especificamente em países de renda média, na última década tem facilitado o aumento dos esforços governamentais para responder aos déficits sociais e à exclusão social. Em muitos países de baixa renda, o perdão de dívidas e as receitas provenientes da exploração de recursos naturais, combinadas com o crescimento econômico, têm contribuído para melhorar as finanças nacionais, permitindo aos governos mais espaço de manobra. De fato, as recentes melhorias no desempenho do crescimento e na eficácia dos sistemas de arrecadação de impostos nos países em desenvolvimento ajudam a garantir o espaço fiscal para a construção progressiva de pisos de proteção social sustentáveis. A solidariedade internacional pode contribuir para dar início e consolidar o processo em países de baixa renda, mas a implementação a longo prazo deve ser financeiramente sustentável a nível nacional.

O crescimento econômico proporciona a maneira mais fácil de criar espaço fiscal, que pode ser então reivindicado para a proteção social. Antes da crise financeira de 2008, vários países em desenvolvimento experimentavam processos de crescimento econômico acelerado, que permitiu uma margem de manobra fiscal para tornar possível a rápida expansão da proteção social. Porém, mesmo na ausência de crescimento elevado, medidas orientadas para melhorar a arrecadação, realocar despesas e aumentar a eficiência dos gastos podem contribuir para criar espaço fiscal para aumento da despesa social, desde que haja vontade política. Países com níveis de PIB semelhantes apresentam diferenças consideráveis em seu nível de despesa, demonstrando o papel fundamental que as escolhas políticas desempenham neste processo.

Países que mostraram progressos no estabelecimento do Piso de Proteção Social têm utilizado frequentemente fontes inovadoras de financiamento, tanto internas como externas. Em países de renda média-elevada, a receita gerada internamente forneceu a maior parte do financiamento para a expansão dos componentes do Piso. A extensão dos programas de assistência social na África do Sul, Brasil, China e Índia tem sido essencialmente financiada por receitas fiscais gerais. Na China e na Índia, isso foi facilitado pelo rápido crescimento econômico. O financiamento baseado nos impostos tem a vantagem de garantir a sustentabilidade e legitimidade das instituições do Piso de Proteção Social, ao relacionar os processos orçamentários às prioridades políticas sociais.

Na África do Sul e, até recentemente, no Brasil, a relação entre impostos e PIB tem aumentado, apesar do crescimento moderado a médio prazo. Essa tendência também ocorreu em outros países da América Latina. De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (ECLAC, 2010), a carga fiscal média na América Latina (incluindo as contribuições para a seguridade

social) foi 12,9% do PIB em 1990, 16,3% em 2000 e 18,7% em 2008 (ECLAC, 2010). O aumento médio de 2000-8 oculta desempenhos bem diferentes entre os países. No mesmo período, a proporção imposto/PIB subiu de 21,5% para 30,6% na Argentina; de 30,4% para 35,5% no Brasil e de 11,6% para 16,5% no Equador (ibid., p. 248).

A crise financeira de 2008 afetou de forma adversa as condições econômicas globais, com implicações para os países em desenvolvimento, que incluíram cortes nos orçamentos da proteção social (UNICEF, 2010c). No entanto, a recuperação tem sido rápida em muitos países, indicando que condições de crescimento e possibilidades de investimento em sistemas de proteção social irão melhorar, o que deve permitir aos países passarem de respostas de emergência para estratégias de desenvolvimento, e de projetos de ajuda de curta duração para modalidades de ajuda mais eficazes, incluindo o apoio orçamentário geral.

Além de gerar os recursos necessários para apoiar o Piso de Proteção Social, as modalidades de financiamento têm implicações para o modelo dos incentivos econômicos que operam na economia (Heller, 2005; UNDP, 2010a; Ribe, Robalino and Walker, 2010), bem como a sustentabilidade e legitimidade das instituições do Piso de Proteção Social (ILO, 2011b; Roy and Heuty, 2009).

Em países de renda média-baixa, espaço fiscal adicional vem de fontes variadas. Na Indonésia, a introdução de programas de desenvolvimento humano direcionados aos domicílios em situação de pobreza tem sido amplamente financiada através da redefinição gradual das despesas sociais (Wening, Handayani e Burklez, 2009). No México, o *Progres*a foi inicialmente financiado por meio de prioridade renovada dada ao orçamento para a redução da pobreza (Levy, 2006).

Na África do Sul, o governo decidiu financiar a totalidade dos programas sociais através das receitas públicas. Isso foi possível pela mudança de prioridades nas alocações do orçamento, que incluíram uma redução de 48% nos gastos com a despesa na defesa (Lund et al., 2009, p.6). No Lesoto, a introdução de um programa de pensão não-contributiva em 2004 foi financiada por receitas provenientes da SACU, a União Aduaneira da África do Sul (Barrientos, 2008).

Na Bolívia, em 1997, o governo introduziu uma pensão social paga anualmente a todas as pessoas com mais de 65 anos. A prestação foi parcialmente financiada por um fundo criado com recursos provenientes da privatização de empresas públicas. Em 2007, a idade limite foi reduzida para 60 anos e o governo alterou a fonte de financiamento para um imposto sobre vendas de hidro carburantes.

Nos países de baixa renda, especialmente na África Subsaariana, ajuda internacional e programas de cancelamento da dívida forneceram, até ao momento, as principais fontes para aumentar o espaço fiscal. O Programa de Rede de Segurança Produtiva da Etiópia (*Productive Safety Net Programme*), um dos maiores entre os

países de baixa renda da região, foi financiado através de um grupo de doadores que forneceram financiamento de longo prazo (Ashley, Brown e Gibson, 2007). A ausência de coordenação dos doadores levou outros países da região subsaariana a adotarem programas piloto de pequena escala, muitas vezes financiados bilateralmente. No Quênia e Gana, os governos comprometeram-se a financiar parcialmente novos programas de transferência de renda. O apoio e o envolvimento do governo levaram a uma rápida expansão do Programa de Órfãos e Crianças Vulneráveis (*Orphans and Vulnerable Children Programme*) no Quênia.

No Gana, o cancelamento da dívida externa permitiu o financiamento inicial do Programa Piloto de Fortalecimento dos Meios de Vida contra a Pobreza (*Livelihoods Empowerment Against Poverty Programme*)¹⁸ e estão em curso discussões para expandir a iniciativa (ILO, 2010f). Através da Iniciativa para o Alívio da Dívida Multilateral (IADM) (*Multilateral Debt Relief Initiative* – MDRI), gerida por FMI, Banco Mundial e Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD), alguns países de baixa renda podem beneficiar-se do alívio da dívida para apoiar a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Experiências em Uganda e Zâmbia mostram que o sucesso do processo depende do direcionamento dos recursos advindos do alívio da dívida à redução da pobreza e a outras ações relacionadas com os ODM (HelpAge International, 2011b).

Uma análise recente da experiência em oito países (África do Sul, Bolívia, Botsuana, Brasil, Costa Rica, Lesoto, Namíbia e Tailândia) mostra que é possível encontrar e aumentar o espaço fiscal necessário para financiar a proteção social, embora não haja uma receita única para fazê-lo. O estudo demonstra que a expansão de programas sociais nas últimas duas décadas foi possível mesmo em países com crescimento econômico moderado ou expansão limitada das receitas fiscais (ILO, no prelo, k).

A tabela 4 mostra uma gama de opções políticas para aumentar o espaço fiscal para a proteção social. Em países onde a margem para o aumento dos níveis das receitas tem sido limitada, alguns têm realocado ou definido novas prioridades para as despesas. Em vários casos, incluindo Costa Rica, Lesoto, África do Sul e Tailândia, o governo cortou as despesas em áreas consideradas de prioridade baixa. Na Costa Rica e Tailândia, os governos reduziram ou eliminaram, respectivamente, despesas militares, liberando recursos para a proteção social.

Em alguns países, a corrupção é, ou é entendida como, responsável pela fuga considerável de recursos dos sistemas de proteção social. Na África Subsaariana, a União Africana estima que, em 2002, as perdas totais ligadas à corrupção foram

¹⁸ Programa concebido no âmbito da Cooperação Brasil-Gana (Vide: <http://www.ipc-undp.org/ipc/PageAfrica-Brazil2.do?id=21>)

Tabela 4. Espaço fiscal para a proteção social, opções políticas por país

	Bolívia	Botsuana	Brasil	Costa Rica	Lesoto	Namíbia	África do Sul	Tailândia
Tributação de base-mineral /sobre a exploração mineral ou impostos individuais similares para fins específicos (tributação reservada)	×	×	×					
Aumento da tributação geral			×		×			×
Contribuições sociais			×	×	×	×	×	×
Excedentes orçamentários		×	×			×		
Redefinição do orçamento. Redução da despesa não prioritária ou decréscimo das despesas militares				×	×		×	×
Redução da dívida e do serviço da dívida	×	×	×	×	×		×	×
Assistência oficial ao desenvolvimento						×		
Venda de ativos do Estado	×							
Via da eficiência			×					
Via constitucional			×	×			×	×

Fonte: (ILO, no prelo (k)).

de US\$ 148 bilhões, equivalente a cerca de 50% das receitas fiscais totais. Está claro que os esforços para combater a corrupção são importantes para garantir espaço fiscal necessário para financiamento e extensão da proteção social.

Em vários países, a gestão da diminuição do montante e do serviço da dívida pode alargar o espaço fiscal disponível para a proteção social. Quase todas as nações estudadas sofreram reduções significativas nos encargos da dívida, especialmente da dívida pública, e no serviço de dívida correspondente. Como resultado, têm sido capazes de alocar mais recursos para fins sociais. Um exemplo é a Tailândia, onde quase um terço dos recursos liberados foi utilizado para financiar programas sociais.

A «via constitucional» refere-se a países onde a despesa social é especificamente mandatária (tanto total ou parcialmente) a nível constitucional, de modo que os governos interessados devem considerar os programas relevantes como importantes iniciativas nacionais e, consequentemente, abordar suas necessidades orçamentárias. Em países como África do Sul, Brasil, Costa Rica, Tailândia, a constituição menciona explicitamente a oferta de educação, saúde e seguridade social. No caso da Costa Rica, as despesas com educação não podem ser inferiores a 6% do

PIB; Brasil, África do Sul e Tailândia têm constituições que definem vinculação de receitas à saúde e reconhecem saúde e seguridade social como direitos dos cidadãos.

A dependência de assistência internacional para gerar espaço fiscal parece ser inevitável a curto prazo em alguns países de baixa renda, mas isso acarreta importantes implicações para incentivos, sustentabilidade, e legitimidade do Piso de Proteção Social a médio e a longo prazo. Existe o perigo de que o financiamento possa contribuir para limitar o espaço político, dificultando o desenvolvimento de mais políticas de proteção social de longo prazo. A maioria dos programas piloto de um Piso de Proteção Social existentes na África Subsaariana apresenta limitações relacionadas a debilidades institucionais e ausência de políticas nacionais. O recente desempenho de crescimento dos países da África Subsaariana e as melhorias em seu espaço fiscal indicam que há uma oportunidade para diversificar e fortalecer o financiamento do Piso de Proteção Social nesses países.

Comprometendo os doadores e promovendo mecanismos inovadores de financiamento

Há necessidade crucial de renovar e revigorar a cooperação internacional para avançar ainda mais com a adoção de Pisos de Proteção Social definidos a nível nacional. É fundamental o apoio a ser desempenhado pelos doadores neste processo. Muitos países pobres, em particular na África Subsaariana, necessitam de apoio externo para ajudar a construir o seu Piso de Proteção Social.

Um apoio renovado implica que os doadores concedam financiamentos adequados, previsíveis e plurianuais. Isso exigiria dos países de alta renda o fornecimento de fundos de ajuda ao desenvolvimento para despesas de proteção social setoriais diretas no âmbito dos quadros orçamentais dos países de baixa renda, respeitando o caminho específico que cada país percorre para construir ou reforçar o seu Piso de Proteção Social, através de suas próprias prioridades e liderança.

Até o momento, no curto período durante o qual houve assistência internacional para tais esforços, o financiamento da ajuda para o Piso de Proteção Social tendeu a adotar uma abordagem de «projeto». Isso implica iniciativas transitórias que não servem necessariamente às populações de uma forma sustentável a longo prazo. Como reconhecido no Relatório Europeu sobre o Desenvolvimento de 2010,

Transferências financiadas por doadores evoluem raramente, ou nunca, de projetos-piloto temporários de pequena escala, coordenados por pequenos doadores

permitindo a recolha de dados, para os mecanismos governamentais perenes de provisão de serviços sociais. [...] programas piloto coordenados a partir do exterior são problemáticos, pois tendem a criar «ilhas temporárias de acesso» ao bem-estar social financiado por doadores internacionais, sacrificando a apropriação nacional e a sustentabilidade. (European Commision, 2010, p. 94)

Na África Subsaariana, por exemplo, algumas novas iniciativas de proteção social são pilotos de pequena escala, muitas vezes totalmente financiadas e dirigidas por parceiros internacionais, com dimensões e capacidade de progressão limitadas a longo prazo. Uma abordagem mais promissora seria a de ajuda internacional dirigida e focalizada no apoio orçamentário direto, reforço das capacidades dos funcionários nacionais para o desenvolvimento de políticas sólidas, sensibilização, análises financeiras e fiscais e avaliações sobre o impacto da pobreza, definindo os pré-requisitos para a criação de um Piso de Proteção Social sólido e sustentável apropriado para cada país.

Conforme acordado pelos doadores da OCDE e seus países parceiros na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e da Agenda de Acra para a Ação (2005-08), há também a necessidade de simplificar a arquitetura de ajuda internacional e coordenar a ajuda dos doadores. Sobreposições e falta de coordenação no terreno levaram a programas piloto de menor escala nas regiões mais pobres, o que representa um duplo desafio para os doadores. Conforme acordado, doadores devem superar a fragmentação institucional através da harmonização e simplificação de seus procedimentos. Além disso, precisam coordenar o aumento das sinergias e reduzir a ampla diversidade dos seus respectivos programas e mecanismos de financiamento em vigor no mesmo país parceiro, melhorando a sua divisão do trabalho, e respeitando a autonomia dos países beneficiários.

Para ser eficaz, a ajuda internacional ao desenvolvimento por países avançados deve financiar programas pertencentes ao destinatário; usar sistemas e processos do destinatário; ser integrada ao orçamento global e ao planejamento do destinatário, e prestar conta à população e ao parlamento do destinatário. Tal abordagem, prevista pela Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e da Agenda de Acra para a Ação, favorece a provisão de ajuda na forma de apoio orçamentário setorial em vez da abordagem tradicional de projeto.

Isso tornaria explícita a relação entre redução da pobreza e assistência externa, mantendo-se fiel ao princípio internacionalmente estabelecido da apropriação pelo país. Da mesma forma, esse procedimento ajudaria a atrair o necessário apoio público sustentado pelos eleitores dos países doadores para esforços de longo prazo. O apoio é especialmente importante em razão dos cortes nas despesas sociais que ocorrem em algumas economias avançadas. Também é fundamental

que contribuintes dos países mais desenvolvidos tenham garantia de que a ajuda não será capturada pelas elites ricas dos países de baixa renda, mas será eficaz na melhoria das condições de vida das pessoas pobres.

Além disso, os doadores das economias emergentes têm um papel importante a desempenhar. De acordo com Herfkens:

O conceito de muitos programas de proteção social eficazes foi desenvolvido nos próprios países em desenvolvimento, pioneiros da nova geração de líderes do G20 – África do Sul, Brasil, China, Índia, Indonésia e México, e são, em muitos casos o produto de uma intensa cooperação Sul-Sul, tornando automática a apropriação de uma forma que nenhuma iniciativa liderada por doadores possivelmente pode proporcionar (Herfkens, 2011, p. 18).

Na mesma linha, alguns vêem o conceito de transferências monetárias como uma «revolução genuinamente do Sul», em resposta aos esforços anteriores de ajuda pouco efetivos (Hanlon, Barrientos e Hulme, 2010).

O valor acrescentado por novos doadores é particularmente relevante para o reforço das capacidades, dado que sua vantagem comparativa mais forte reside no fato de que podem partilhar suas experiências de desenvolvimento únicas e de transferência do seu conhecimento sobre a implementação de programas de proteção social.

Por esta razão, a cooperação Sul-Sul sobre o Piso deve continuar e ser ampliada. Um bom exemplo disso foi o intercâmbio Sul-Sul OIT-PNUD, realizado em Genebra em novembro de 2010 e o estudo da OIT-PNUD sobre experiências bem-sucedidas em Pisos de Proteção Social. Em ambos os casos, boas práticas e lições retiradas das experiências do Piso foram compartilhadas entre países de renda média com programas de proteção social bem-sucedidos, que têm papel potencialmente amplo e influente a desempenhar na ajuda aos países mais pobres através do reforço de capacidades¹⁹.

Outro exemplo de aprendizagem e cooperação Sul-Sul envolve Timor Leste e Brasil. O programa *Bolsa Mãe* de Timor Leste está sendo revisto em grande parte com base na experiência do Brasil com programas de transferências monetárias e programas de proteção social de longo prazo, facilitados pelo PNUD através do seu Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) em Brasília.

¹⁹ Existe atualmente um site dedicado à Aprendizagem Sul-Sul sobre Proteção Social: <http://south-south.ipc-undp.org/>, inspirado pelo Programa de Cooperação África-Brasil sobre Proteção Social.

Quadro 10

Fontes inovadoras de financiamento aplicadas à proteção social

Imposto sobre operações financeiras: Muitos países, incluindo o Brasil, Coréia do Sul, Índia e Reino Unido já implementam ou implementaram algum tipo de imposto sobre operações financeiras, nomeadamente um imposto *ad valorem* sobre as transações de ações de 10-50 pontos-base. Em média, estes impostos aumentaram menos do que 0,5% do PIB (Matheson, 2011). No Brasil, a contribuição provisória sobre transações financeiras ajudou a consolidar a universalização do sistema de saúde. O relatório Bill Gates, apresentado na reunião do G20 em Cannes, estima que uma pequena taxa de 10 pontos-base em ações e 2 pontos-base sobre os títulos renderia cerca de US\$ 48 bilhões por ano nos países do G20 (Lamb, 2011). Parte desses recursos poderia ser alocada para apoiar o desenvolvimento de pisos de proteção social em países de baixa renda.

Imposto sobre operações cambiais de divisas: O Grupo Líder em Financiamento Inovador para o Desenvolvimento estimou que um imposto de 0,005% sobre operações cambiais em todos os mercados de divisas no ponto de liquidação arrecadaria entre US\$ 25 bilhões e US\$ 36 bilhões para se aplicado em operações cambiais das quatro principais moedas (dólar, euro, iene e libra esterlina). O comitê sugere que os recursos sejam usados para criar um Fundo de Solidariedade Global, que poderia ser dedicado ao desenvolvimento da cooperação internacional, e que sugerimos que poderia incluir a implementação de pisos sociais.

Contribuição solidária sobre passagens aéreas: Em 2006, Brasil, Chile, França, Noruega e Reino Unido, em colaboração com as Nações Unidas, acordaram em tributar passagens aéreas e investir os recursos arrecadados na proteção da saúde básica, em particular facilitando a compra de remédios e medicamentos para combater HIV, tuberculose e malária em países de baixa renda. Benin, Burkina Faso, Camarões, República do Congo, Guiné, Costa do Marfim, Coréia do Sul, Madagascar, Mali, Ilhas Maurício e Níger aderiram mais tarde ao regime. O custo para os passageiros varia de US\$ 1 (bilhetes em classe econômica) a US\$ 40 (classe executiva). Desde sua criação, a cobrança pelas companhias ajudou a UNITAID a arrecadar cerca de US\$ 2 bilhões para financiar programas que beneficiam pessoas em 94 países (UNITAID, 2010).

Remessas: A migração laboral sempre foi uma fonte de proteção social informal para as famílias que permanecem nos países de origem. Estima-se que os fluxos de remessas para países em desenvolvimento atingirão US\$ 346 bilhões em 2011, representando cerca de 2% do PIB dos países em desenvolvimento e 6% do PIB em países de baixa renda (World Bank, 2010c). As remessas ajudam a aumentar o consumo e reduzir a pobreza nos países de origem dos migrantes. Uma ação decisiva para reduzir os custos de transação, estimada numa média de 9%, pode aumentar o valor líquido transferido. Um estudo recente nas áreas rurais de Moçambique mostra que a migração associada às remessas está positivamente relacionada ao estímulo da solidariedade nas comunidades (Mendola, 2010). A partilha dos riscos e mecanismos de inclusão financeira entre os destinatários de remessas também pode ser estimulada para aumentar o impacto dos fluxos de remessas no bem-estar da comunidade e converter disposições informais em regimes de piso social formal.

Instrumentos baseados na dívida: Desde 2007, sob o regime de troca *Debt2health*, Alemanha e Austrália converteram cerca de US\$ 160 milhões em dívida bilateral detida por Costa do Marfim, Egito, Etiópia, Indonésia, e Paquistão para investimentos em saúde básica nesses países. Neste regime, o credor cancela a dívida bilateral e o devedor se compromete a investir em saúde básica. A troca da dívida e as facilidades no perdão da dívida poderiam ser melhoradas para aumentar o investimento na proteção social (The Global Fund, 2011).

Os fóruns regulares sobre a eficácia da ajuda internacional representam oportunidades para discussões aprofundadas sobre cooperação internacional tri-lateral na proteção social entre doadores novos e tradicionais e os países parceiros, o que poderia eventualmente levar a acordos internacionais. É o momento certo para reconfigurar o papel desempenhado pelos doadores e de que forma eles funcionam e interagem com países de baixa renda. Doadores tradicionais poderiam comprometer-se a fornecer apoio plurianual adequado e previsível para reforçar o Piso de Proteção Social em países de baixa renda, no âmbito dos quadros orçamentários dos destinatários e respeitando a forma que esses países dão ao seu Piso. Entretanto, países doadores de economias emergentes poderiam empenhar-se em continuar a promover a partilha de conhecimento Sul-Sul e o reforço de capacidades.

O desenvolvimento de uma nova arquitetura de cooperação também deve considerar novas fontes de financiamento. O quadro 10 fornece alguns exemplos específicos de fontes alternativas que poderiam ser usadas para financiar a expansão da proteção social.

Coerência internacional e coordenação

Outro fator fundamental na implementação de pisos de proteção social é a melhoria da coordenação internacional e nacional para eliminar as sobreposições, reduzir as ineficiências e desenvolver sinergias. A coordenação é muitas vezes inexistente, por exemplo, entre ministérios, ONGs e agências das Nações Unidas, entre as instituições financeiras internacionais e agências das Nações Unidas, e mesmo entre as próprias agências das Nações Unidas. No entanto, desde o seu lançamento em 2009, a Iniciativa Piso de Proteção Social tem alcançado progressos significativos nesta matéria, formando uma coalizão de 19 organismos das Nações Unidas, instituições financeiras internacionais e 14 parceiros de desenvolvimento, incluindo doadores bilaterais, bancos de desenvolvimento e ONGs internacionais que cooperam e coordenam as suas atividades a nível nacional, regional e global²⁰.

²⁰ Membros da coligação incluem: a OIT, OMS, UNICEF, FMI, Banco Mundial, UN Habitat, PNUD, UNDESA, ONUSIDA, UNODC, PAM, UNESCO, ACNUR, CEPAL, CESAP, FNUAP, UNRWA, UNWOMEN (ONU MULHER), ACDH, FAO, OMM, Banco para o Desenvolvimento Asiático, OCDE, CE, França, Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, Ministério das Relações Exteriores da Finlândia, Concern, HelpAge International, International Council of Social Welfare Social, Save the Children, Rede Solidariedade Educação.

Dado que a definição de Piso de Proteção Social ultrapassa o mandato de qualquer agência individual ou parceiro de desenvolvimento, a iniciativa foi estabelecida como um estrutura para coordenar as atividades de todos os atores que trabalham na proteção social, garantindo a coerência das diferentes abordagens e assessoria técnica em todos os setores. Atividades do Piso de Proteção Social em nível nacional são coordenadas e executadas através de um grupo de trabalho nacional sobre o Piso de Proteção Social liderado por governos e composto por parceiros sociais, instituições de seguridade social, ONGs, doadores e agências bilaterais, bem como equipes nacionais das Nações Unidas para o Piso de Proteção Social, que recorre aos funcionários do país, regionais e da sede das agências de cooperação das Nações Unidas e às instituições de Bretton Woods.

A Iniciativa Piso de Proteção Social desenvolveu um manual de operações para a assistência técnica aos países (ILO-WHO, 2009)²¹ para facilitar a coordenação e coerência a nível nacional. O manual descreve o processo, funções e responsabilidades para apoiar os países na construção do seu Piso de Proteção Social, bem como as ferramentas relevantes que têm sido desenvolvidas pelas agências das Nações Unidas ou por parceiros de desenvolvimento para implementar os elementos do Piso de Proteção Social.

Os coordenadores Residentes das Nações Unidas desempenham um papel fundamental no lançamento do processo do Piso nos países, organizando a equipe nacional das Nações Unidas para sua implementação. Dependendo da presença e participação de diferentes agências das Nações Unidas no país, existem diferenças na composição das equipes nacionais e em relação à agência que lidera o processo.

Por exemplo, na Tailândia, a OIT facilita o trabalho da equipe do Piso de Proteção Social, que inclui UNRCO, UNICEF, UNFPA, UNESCO, OMS e Banco Mundial. A equipe apoia o governo na concretização da sua política de implementação de um Piso de Proteção Social para todos até 2017. Em Moçambique, a OIT, UNICEF, PMA, o FMI e o Banco Mundial colaboraram de forma estreita para apoiar as atividades em quatro áreas prioritárias do governo para garantir a seguridade social básica: Ação Social Direta, Ação Saúde Social, Ação Educação Social e Ação Social Produtiva. Na Argentina, a ação inter-agências para o Piso de Proteção Social começou em maio de 2010. Na sequência de um processo consultativo, do qual participaram as agências residentes das Nações Unidas e o Banco Mundial, foram realizadas atividades incluindo o desenvolvimento de notas conceituais e uma proposta de agenda de trabalho a ser apresentada e discutida com os homólogos governamentais de alto nível.

²¹ NT: Manual das Nações Unidas e um quadro estratégico para operações conjuntas das Nações Unidas no âmbito nacional a ser utilizado durante a implementação do Piso de Proteção Social.

A coerência das políticas e a coordenação deve ser assegurada entre as ações das agências das Nações Unidas e a política nacional. As atividades do Piso de Proteção Social não devem criar estruturas paralelas, mas considerarem os processos já em curso nos países, posicionando a proteção social dentro dos desenvolvimentos existentes e da agenda política. Como tal, as atividades do Piso são integradas aos processos de planejamento de desenvolvimento do país e aos quadros de planejamento das Nações Unidas e regionais. Dependendo do contexto e da existência de políticas nacionais de proteção social, o Piso de Proteção Social poderá ser incluído, por exemplo, nas Estratégias Nacionais de Proteção Social, Planos Nacionais de Desenvolvimento, Estratégias de Redução da Pobreza e Estratégias e de Aceleração do Crescimento.

Um dos benefícios do Piso de Proteção Social é reunir num único quadro diversos processos de planejamento, envolvendo diferentes setores – muitas vezes descoordenados – mas com interesses comuns. Estes incluem saúde, educação, habitação, alimentação, água e saneamento. O enfoque integral abrange grupos sociais como desempregados, idosos, portadores de deficiência, famílias, mulheres grávidas, crianças e portadores de HIV/AIDS. O agrupamento facilita a definição de prioridades e sequências para introdução, reforma e financiamento das políticas de proteção social, e permite sinergias entre diferentes setores. Além disso, cria um quadro propício à coordenação geral mais ampla e à coerência das políticas a nível nacional, mesmo para além da esfera da proteção social.

Além disso, para a coordenação de tais esforços a nível nacional, o sistema das Nações Unidas funciona a nível regional e global. Isso envolve o desenvolvimento de abordagens coerentes por meio de ferramentas e metodologias conjuntas; trabalho em conjunto em estatísticas de seguridade social e dados; intercâmbio de informações; sensibilização para promover o Piso de Proteção Social; e coordenação de ações de formação destinadas a melhorar a capacidade dos países para implementar políticas de Piso de Proteção Social. Por exemplo, a OIT e a UNICEF desenvolveram uma ferramenta de cálculo de custos para apoiar os países na análise da viabilidade financeira de diferentes opções políticas para a introdução de vários elementos do Piso de Proteção Social e que já foi usada em 20 países; os membros da coligação desenvolveram uma estratégia de comunicação e uma declaração conjunta para garantir que os membros da iniciativa transmitem mensagens coerentes; e a OIT e o PNUD publicaram conjuntamente uma antologia de histórias de sucesso (ILO-PNUD, 2011).

Caminhos para a inclusão produtiva e socioeconômica

A saída permanente da pobreza implica a criação de vias efetivas para o trabalho decente, e este é um elemento base na concepção dos pisos de proteção social. Países em desenvolvimento adotaram formas inovadoras de facilitar a inclusão econômica pela expansão de políticas e programas de Piso de Proteção Social. Os programas de transferência para a redução da pobreza concentram-se cada vez mais na melhora do desenvolvimento humano de crianças, em particular nutrição, saúde e educação, de modo a melhorar sua empregabilidade quando atingirem a idade adulta. Seu impacto tem sido documentado em vários países (World Bank, 2009; UNICEF, 2000a). Muitos programas dispõem-se a reduzir ou eliminar o trabalho infantil e apoiar a transição da escola para o trabalho de forma a aumentar as oportunidades de empregos decente para os jovens²². Intervenções focalizadas em crianças podem ajudar a garantir sua integração ao mercado de trabalho em melhores condições que as de seus pais.

Programas de Piso de Proteção Social centrados no desenvolvimento humano terão impacto maior a médio e longo prazo, mas esforços para fornecer oportunidades econômicas também são importantes a curto prazo²³.

As garantias de emprego, juntamente com programas focalizados na proteção e acumulação de ativos, quando concebidos e implementados de forma adequada, podem promover de imediato a inclusão econômica de grupos em situação de pobreza. O programa «*Challenging the Frontiers of Poverty Reduction: Targeting the Ultra Poor*», gerido pelo *Bangladesh Rural Advancement Committee*, conhecido por BRAC, mostra como as oportunidades econômicas podem ser ampliadas a famílias extremamente pobres. Um conjunto de intervenções integradas estabiliza o consumo, melhora a condição de saúde, forma as mulheres em atividades produtivas adequadas, além de atividades como gestão orçamentária, e transferência de ativos. A abordagem gradual tem sido bem-sucedida em Bangladesh e atualmente vem sendo testada em outros países e contextos. Garantias de emprego e programas de transferência de renda são particularmente importantes na proteção dos ativos familiares e da capacidade produtiva num contexto de desemprego elevado e flutuante.

Por meio de concepções inovadoras, garantias de emprego para pobres e desempregados podem também ser utilizadas para beneficiar outros grupos

²² Como resposta ao contexto da crise, muitos países expandiram a cobertura dos programas de assistência social a adolescentes desempregados.

²³ De fato uma perspectiva de gênero crítica sobre os programas de desenvolvimento na América aponta para o fato de que são exigidas às mães responsabilidades adicionais para o desenvolvimento humano das suas crianças sem que recebam apoio para garantir a sua inclusão econômica.

vulneráveis. Além de programas de obras públicas, que servem para construir infra-estruturas, desempregados podem ser convertidos em prestadores de cuidados. É o caso do programa *Isibindi*, da África do Sul, que forma membros da comunidade desempregados para trabalhar em escolas, centros de saúde e agências governamentais e fornecem apoio emocional para as crianças órfãs ou vulneráveis – muitas vezes em famílias afetadas pelo HIV/AIDS. Como resultado, o programa *Isibindi* fortalece simultaneamente o desenvolvimento a longo prazo das crianças vulneráveis e garante que desempregados sejam incluídos economicamente.

O desafio de estender os programas de redução de pobreza existentes para facilitar a transição para o trabalho decente começa a ser abordado nos países em desenvolvimento. Um exemplo é o programa *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP) no Gana, concebido para conectar os beneficiários de uma transferência monetária sujeita à condição de recursos aos serviços sociais e de emprego que facilitarão sua progressão no mercado de trabalho, evitando a dependência. Os serviços incluem acesso ao Sistema Nacional de Seguros de Saúde para todos os membros da família, educação para todas as crianças em idade escolar e acesso a fatores de produção agrícola e irrigação, de processamento e instalações de armazenamento. É necessário um enfoque político forte para desenvolver e integrar as intervenções, incluindo políticas ativas de mercado de trabalho e desenvolvimento de microempresas, que podem criar novas oportunidades de emprego para beneficiários dos programas de transferência.

Outro exemplo de como programas de proteção social podem promover a inclusão econômica é associação de transferências e programas de obras públicas a outros programas e serviços que apoiem a produtividade econômica e agrícola. O PSNP da Etiópia inclui um componente de apoio direto (provisão pecuniária) para todos aqueles incapazes de trabalhar e um componente de obras públicas. O programa tem duas características adicionais, destinadas a apoiar a produtividade econômica e ajudar os participantes a sair da pobreza. A primeira é o tipo de projetos de obras públicas selecionadas, que incluem terraplanagem, irrigação e outras atividades para melhorar a produtividade agrícola. A segunda liga os participantes à extensão agrícola e serviços de microcrédito.

Também é importante alinhar incentivos ao trabalho com objetivos do programa de redução da pobreza. Em alguns países de renda média com programas de seguro social bem desenvolvidos, a sobreposição do seguro social e assistência social requer atenção dos formuladores de políticas (ver quadro 11). Chile e Uruguai têm enfatizado a necessidade de coordenação de instituições de seguro social e programas de assistência social para alcançar grupos pobres e vulneráveis. No México, inovações políticas, tais como o *Seguro Popular*, foram constituídas a partir da assistência social para incluir componentes do seguro. Tais exemplos demonstram

Quadro 11

Integrar o seguro social e a assistência social

Em 2008, a reforma da previdência chilena redesenhou o componente não contributivo do sistema e a sua relação com o contributivo, possibilitando um aumento substancial da cobertura do sistema, por meio da introdução mecanismos assistenciais para os trabalhadores com baixa densidade de contribuições provocadas por interrupções no trabalho e nas contribuições para a seguridade social e/ou por salários insuficientes.

Desde 2009, a Colômbia tem também implementado uma reforma que planeja atingir cobertura de saúde universal, unificando os regimes de seguro contributivo e subvencionando novo plano de seguro de saúde universal. O plano de saúde contributivo, conhecido como *Plano Obligatorio de Salud* (POS), é financiado por um imposto sobre os salários dos trabalhadores do setor formal e um imposto sobre os empregadores. Trabalhadores de baixa renda ou informais estão cobertos pelo *Plano de Salud Obligatorio Subsidiado* (POSS), que é financiado por uma subvenção do governo. A integração dos pisos sociais nos programas de seguro facilitará a mudança dos trabalhadores para o sistema de proteção social.

Fonte: OIT (2010d).

as vantagens de encarar o Piso de Proteção Social não como uma alternativa para instituições de seguro social, mas como parte de um sistema de proteção social abrangente e pluralista, com interações entre os componentes. Em países de baixa renda sem instituições de seguro social bem estabelecidas, o Piso de Proteção Social fornece uma base para a construção de tais instituições e facilita a migração de pessoas da assistência social para formas abrangentes de proteção social. A percepção de que a assistência social se aplica exclusivamente àqueles fora do mercado de trabalho, enquanto o seguro social se aplica apenas em condição de emprego formal, não corresponde à situação real em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento, em que existe financiamento e estruturas institucionais mistas.

Escala e seleção de beneficiários

A experiência internacional mostra uma variedade de combinações de métodos para identificar potenciais beneficiários. Critérios para a seleção de pessoas elegíveis incluem a definição de certas categorias da população, com base em atributos socioeconômicos, tais como idade, sexo, setor econômico, dimensão da família ou áreas geográficas e prova de meios baseados em indicadores de renda ou riqueza.

Na prática, a maioria dos programas usa uma combinação de métodos, em alguns casos adaptando procedimentos a partir dos mais pobres ou mais vulneráveis para os limites que separam elegíveis de não-elegíveis. A combinação de métodos permite melhorar a precisão e eficiência dos sistemas de concessão de benefícios e ao mesmo tempo reforçar a eficácia do combate à pobreza extrema e crônica (Coady, Grosh e Hoddinott, 2004).

Programas de desenvolvimento humano na América Latina puseram em prática sistemas complexos de identificação e seleção de beneficiários com o objetivo de melhorar a eficácia de alcance e maximizar o impacto das políticas. Os projetos geralmente envolvem a seleção geográfica das áreas pobres, testes de condições de meios ou procedimentos de avaliação indireta para a identificação dos domicílios pobres e validação com base na comunidade.

Outros tipos de programas dependem das características de concepção para incentivar beneficiários a se registrarem. Nos programas de emprego e regimes de garantia de emprego, a auto-seleção é obtida através da exigência de que famílias beneficiárias trabalhem por salários mais baixos que os pagos pelo mercado²⁴.

Nos países de baixa renda, com pouca diferenciação entre as pessoas pobres, é difícil alcançar uma seleção precisa dos beneficiários. Métodos de seleção de base comunitária têm-se mostrado muito eficazes em determinados contextos. Na Zâmbia, por exemplo, o Regime de Transferências Monetárias Sociais de Kalomo (*Zambia's Kalomo Social Cash Transfer Scheme*), que teve início em 2004, está direcionado tanto para as famílias mais vulneráveis (ou seja, sem nenhum apoio externo regular, sem ativos produtivos valiosos, e/ou nenhuma renda significativa) ou incapacitados (com mais de três dependentes por cada membro produtivo) e para pessoas com mais de 60 anos. O mecanismo de direcionamento baseia-se na comunidade, com verificações e monitoramento (Schuering, 2008).

Outra característica importante destes programas é sua escala. Muitas experiências, particularmente em países de baixa renda, envolveram programas pilotos ou de pequena escala que não têm efeitos significativos e apenas cobrem uma porcentagem limitada do grupo da população-alvo. O próximo passo nesses casos é estabelecer um conjunto coordenado de intervenções na área da proteção social sob a forma de um piso.

Há muitos riscos associados ao processo de focalização. A criação de um mecanismo que diferencie os pobres dos não-pobres pode resultar num estigma e desestimular a procura por emprego formal. Além disso, abre a possibilidade para

²⁴ Isto não é o caso do NREGS na Índia, nomeadamente para as mulheres. Os dias de trabalho são pagos ao nível do salário mínimo; que é mais elevado do que os salários do mercado para mulheres e semelhantes aos dos homens. Da mesma forma, correspondem aos salários mínimos legais, que são significativamente mais elevados do que os salários existentes no mercado.

erros em que indivíduos elegíveis são rejeitados ou não-elegíveis recebem as prestações. De fato, em muitos países, a focalização tem sido associada com subcobertura e desperdícios graves de recursos, com muitas pessoas em melhores condições beneficiando-se dos regimes. A explicação mais comum para esses resultados é a má implementação e problemas de governança. Em locais onde a pobreza é generalizada, a focalização é desnecessária e administrativamente onerosa, porque exige demasiados recursos, competências e capacidade administrativa que, em muitos casos, não se encontram disponíveis.

A principal forma de evitar os problemas colocados pela focalização é expandir gradualmente os componentes do Piso de Proteção Social, com pelo menos alguns dos seus instrumentos (como aqueles que podem garantir a segurança de renda) vistos como um passo no desenvolvimento da seguridade social que claramente siga os princípios da universalidade.

Programas universais que garantam o acesso irrestrito à proteção social podem promover direitos sociais e funcionar para a redução e erradicação da pobreza. Ao mesmo tempo, proporcionam às famílias pobres acesso preferencial a serviços básicos que ajudam a enfrentar a exclusão social.

É controversa a eficácia da imposição de condições para o acesso a serviços essenciais, em particular as que punem crianças cujos pais não respeitem as normas dos programas ou incentivem a corrupção. Segundo estudos de caso para Brasil, Camboja, Equador e México, as evidências disponíveis indicam que a presença de condicionalidades pode ter desempenhado um papel fundamental nos resultados positivos em relação à frequência escolar. Por outro lado, é questionável se as condições ligadas a estas iniciativas, tais como exames de saúde obrigatórios, são necessárias e suficientes para o impacto positivo dos programas de saúde. Além disso, as potenciais repercussões negativas das condições obrigatórias merecem ser consideradas – se crianças são penalizadas se os pais não cumprem as regras, ou se há incentivos para a corrupção. Outras preocupações levantadas incluem dificuldades em tornar aplicáveis as condicionalidades e se os efeitos positivos se devem principalmente às transferências monetárias, em vez das condicionalidades (Fiszbein e Schady, 2009).

De acordo com o Instituto de Investigação para o Desenvolvimento Social das Nações Unidas (*United Nations Research Institute for Social Development*) (UNRISD) a diversidade de opiniões e evidências mistas sobre os efeitos das condicionalidades demonstram que o debate permanece em aberto. São necessárias mais investigações sobre seu impacto na pobreza, desigualdade e outras dimensões do desenvolvimento social (Gaia et al, 2011).

Disposições institucionais

À medida que o conceito de Piso de Proteção Social se desenvolve, é necessário maior atenção e mais análises comparativas sobre as disposições institucionais que variam amplamente nos países em desenvolvimento.

Apesar da responsabilidade final da formulação e implementação das políticas de pisos de proteção social residir nos governos, em vários países, parceiros sociais e outras partes interessadas estão envolvidas no desenho e gestão dos programas.

As conclusões sobre o debate sobre proteção social na 100ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho destacaram o papel das organizações de empregadores e de trabalhadores nos esforços de sensibilização e na construção do apoio da opinião pública para a proteção social. Também reivindicaram uma maior participação de parceiros sociais nos processos de diálogo social buscando a concepção, implementação e gestão dos sistemas de seguridade social e o estabelecimento de pisos nacionais de proteção social. Os parceiros sociais devem contribuir ainda para o desenvolvimento de soluções inovadoras, incluindo aquelas que respondam a choques econômicos, mudanças estruturais e questões de sustentabilidade. O debate inclui a negociação coletiva e, em conjunto, o desenvolvimento de iniciativas para apoiar a transição para o emprego formal (ILO, 2011a).

A participação de parceiros sociais, prestadores privados de serviços, sociedade civil, incluindo ONGs, é particularmente importante no caso da concessão de serviços de saúde. Quadro semelhante refere-se à transferência sociais, componentes do Piso de Proteção Social, em que parcerias público-privadas são amplamente utilizadas, por exemplo, para conceder prestações. Este é em particular o caso em países de baixa renda, onde há lacunas na capacidade de provisão das agências públicas, e parceiros internacionais confiam em ONGs para a concessão de projetos de assistência. Em países de renda média, como o México, a concessão inicial a agências *ad hoc*, deu lugar a sua incorporação às estruturas de governo convencionais.

A educação e a disseminação de conhecimento sobre proteção social são fundamentais para encorajar atores sociais a reivindicar seus direitos, cumprir com obrigações e participar na concepção e implementação de políticas de proteção social. Indivíduos informados sobre os diferentes riscos que podem enfrentar ao longo do ciclo de vida e conscientes de seus direitos e obrigações de proteção social são mais pro-ativos na identificação de soluções adaptadas às suas necessidades. Muitos países, como Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai, introduziram programas de educação em proteção social. Estas experiências partilham o objetivo de estender a cobertura a todos e o de promover uma cultura

de proteção social. Mesmo que tenham diferentes características e graus de sofisticação, muitos destes programas dependem de parcerias entre instituições de seguridade social e educação, parceiros sociais e organizações da sociedade civil, incluindo as ONGs. No caso do Uruguai, a oferta de conhecimentos sobre proteção social está incluída no ensino oficial e nos currículos de formação, abrangendo todas as crianças e adolescentes na educação formal e nos programas de educação informal. Iniciativas em nível regional e internacional confirmam o importante papel da educação em proteção social e a criação de uma cultura de proteção social entre as populações²⁵.

Há amplo reconhecimento das sinergias entre proteção social e políticas de emprego se as prestações forem concebidas de forma a promover a reintegração no mercado de trabalho após períodos de desemprego, doença, maternidade e invalidez, ou quando a mobilidade laboral é necessária devido à reestruturação econômica. No entanto, permanecem lacunas na coordenação de programas de transferência com as políticas ativas do mercado de trabalho e o desenvolvimento de microempresas, que são geralmente da jurisdição de diferentes ministérios e agências, como trabalho, desenvolvimento social e agricultura.

Alguns países melhoraram a coerência das políticas através de grupos de trabalho interministeriais ou outras estruturas de coordenação. O Uruguai, por exemplo estabeleceu um Gabinete Social que facilita a harmonização das políticas sociais, reunindo o Presidente e Ministros de Desenvolvimento Social, Finanças, Educação e Cultura, Trabalho e Seguridade Social, Saúde, Turismo e Desporto, Habitação, Ordenamento do Território e Ambiente, do Departamento de Planejamento e Orçamento e o presidente do Congresso. (ILO, 2011e, para.507).

Integrar e consolidar programas de proteção social fragmentados e de baixo desempenho em um Piso de Proteção Social pode trazer ganhos importantes. A liderança do governo ajuda a garantir a responsabilização, especialmente no que diz respeito às atribuições e direitos das pessoas apoiadas pelo Piso, e que os programas e políticas se encaixem nos objetivos de desenvolvimento.

Disposições institucionais descentralizadas podem melhorar muito a efetividade do Piso, envolvendo os governos locais e ONGs no cumprimento e na concessão de programas. É importante assegurar boa coordenação e evitar a potencial captura do programa pelas elites locais (Levy, 2006; Lindert et al, 2007;

²⁵ A Declaração da Guatemala sobre Seguridade Social para Todos afirma o compromisso das organizações internacionais e os estados Americanos de construir uma cultura de seguridade social (Vide. <http://www.seguridadsocialparatodos.org/en/documents>). A Resolução Internacional sobre Educação em Proteção Social, adotada em 2011 confirma o compromisso dos profissionais da educação no processo de construção desta cultura (Vide <http://www.seguridadsocialparatodos.org/en/node/199>).

Schubert, 2008). A descentralização difundiu-se no mundo em desenvolvimento nas últimas três décadas por vários motivos. O deslocamento de mais responsabilidades para níveis locais da administração, incluindo serviços sociais essenciais e administração de alguns programas de transferência monetária, tem o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços e a eficácia de alcançar a excluídos. Ainda que os compromissos de descentralização sejam específicos de cada país, em geral podem ajudar a envolver as autoridades locais com as metas de política social e refletir as preferências e circunstâncias locais. Também podem contribuir para fortalecer as autoridades locais e adequar a concepção de programas às culturas e línguas locais. A cooperação entre governo local e agências centrais/nacionais pode ser crucial no processo de implementação, especialmente em tempos de crise ou emergência (Grosh et al., 2008).

Desenvolver a proteção social através da coordenação de agências ou redes, como experimentado no Chile (quadro 12), é uma opção política para resolver tal questão (MIDEPLAN, 2009). Redes de proteção social proporcionam um fórum para a harmonização e coordenação entre agências e setores. Redes de proteção social podem facilitar muito a integração e harmonização na concessão de um Piso de Proteção Social aos beneficiários. Podem também servir para a normalização dos mecanismos de prestação de contas e dos devidos processos em todas as agências.

Outro exemplo de como os componentes chave de concepção podem ser fundamentais para apoiar uma abordagem integrada entre setores é o programa *Livelihood Empowerment Against Poverty* (LEAP), do Gana, criado em 2008 para fornecer transferências monetárias às famílias vulneráveis. O Departamento de Bem-Estar Social (DSW) supervisiona a coordenação, enquanto a participação de ministérios relevantes (tais como Educação, Saúde, Trabalho, e outros) é facilitada através de uma comissão interministerial. Foi assinado um Memorando de Entendimento entre os Ministérios da Saúde e da Educação, estabelecendo vínculos entre os serviços complementares, tais como a inscrição automática de beneficiários LEAP no Seguro Nacional de Saúde, a participação na isenção do pagamento da educação e programas de bolsas uniformes. Além disso, o governo está trabalhando na criação de um mecanismo comum de direcionamento a todos os ministérios relevantes, que poderiam integrar ainda mais prestações.

A coordenação entre as agências de concessão e execução orçamentária é essencial para garantir financiamento estável e regular. Os ministérios de economia têm um importante papel a desempenhar no apoio à coordenação. Disposições institucionais devem também considerar processos de monitoramento e avaliação no âmbito dos programas do Piso de Proteção Social, que podem fornecer importantes informações para o processo de alocação orçamentária.

Quadro 12

Chile – Rede para a segurança de renda básica e acesso preferencial aos serviços essenciais

O Chile experimentou progresso significativo na garantia dos direitos sociais para as populações carentes. A assistência às necessidades básicas focalizada na pobreza foi substituída pela abordagem de direito à proteção social. O conjunto de programas que garantem os direitos sociais é coordenado por uma rede de proteção social chamada *Red Protege*, envolvendo programas diferentes para cada direito social básico, com um denominador comum – a unidade de intervenção é o domicílio. Além disso, a cobertura tem uma abordagem de ciclo de vida.

O primeiro programa a fazer parte desta rede foi o *Chile Solidário*. Inicialmente, em 2003, o programa concentrou-se na redução da pobreza, mas seu papel tem crescido ao longo do tempo para cobrir outras pessoas em risco. Os seus componentes envolvem a segurança de renda, bem como acesso a serviços essenciais para todos os membros do domicílio. O programa *Chile Cresce Contigo* (2006) foi projetado para proteger grávidas e crianças menores de 4 anos. Também objetiva reforçar a participação feminina na força de trabalho através da oferta de creches e berçários gratuitos. Uma intervenção sob a *Red Protege* personalizada é eficaz na resolução do problema das pessoas que não conseguem aceder aos serviços a que têm direito. Além disso, a Reforma de Saúde em 2005 criou um Plano de Acesso Universal de Garantias Explícitas de Saúde (AUGE) que estabelece garantias pormenorizadas de acesso, oportunidade, qualidade e proteção financeira para melhorar e estender os cuidados de saúde. As reformas do sistema de pensões e seguro-desemprego de 2008 e 2009, incluíram, respectivamente, componentes não-contributivos de solidariedade que estenderam a cobertura a pessoas anteriormente excluídas.

A rede ganhou legitimidade através de um processo político longo e intenso. Os principais pontos fortes são o consenso e um quadro jurídico de apoio aos programas. O processo institucional começou com Comissões Presidenciais Consultivas, em que as reformas da proteção social foram analisadas e discutidas. Isso significa que havia um grau de acordo técnico e político entre as partes interessadas relevantes quando o ramo executivo apresentou as contas ao Congresso Nacional para aprovação. A lei também assegura o financiamento da *Red Protege*, com um quadro jurídico que apóia o programa definindo o compromisso financeiro necessário para a sua implementação.

Fonte: Hardy (2011).

Monitoramento e avaliação

O monitoramento é um instrumento de gestão essencial para fornecer informações regulares sobre o funcionamento de um programa e deve ser considerado um processo contínuo ao longo da sua vida. Isso permite aos gestores agir para melhorar a implementação do programa. Os sistemas de monitoramento devem ser adaptados ao país e ao contexto de cada programa. Embora a tecnologia da informação seja um elemento crucial do de monitoramento, não é suficiente para

seu sucesso. É vital o apoio político para desenvolver a capacidade de acompanhamento e avaliação.

Instrumentos de monitoramento e avaliação exigem competências adequadas, atenção à gestão e financiamento. Em países de renda baixa e média, é essencial assimilar plenamente os benefícios da tecnologia de informação para melhorar a eficácia dos componentes do Piso de Proteção Social. No Brasil, o *Cadastro Único* e, no Chile, a *Ficha de Protección Social* são exemplos significativos de como a tecnologia de informação pode levar à inclusão social e melhorias na execução do programa. Exemplos de mecanismos de monitoramento e avaliação na África Subsaariana são fornecidos no quadro 13.

Avanços nas análises sobre a pobreza também foram importantes na formação de programas. O aumento da disponibilidade de informações sobre domicílios tem melhorado a mensuração da pobreza, bem como a utilização de métodos associados para identificar domicílios e indivíduos em situação vulnerável, incluindo de acordo com profundidade e intensidade da pobreza. Perspectivas multi-dimensionais sobre a pobreza têm ajudado a promover a coordenação de intervenções sociais, especialmente as transferências monetárias e serviços básicos. Técnicas de avaliação contribuem para informação e conhecimento sobre o impacto dos programas e suas características de concepção e alcance.

A avaliação dos programas de transferência tem ajudado a difundir o conhecimento sobre seu impacto real. Métodos experimentais de avaliação, tais como os usados no *Progres a/Oportunidades* (México), produziram estimativas mais confiáveis sobre a forma como políticas e programas alcançam os seus objetivos. A avaliação também tem permitido melhor compreensão das condições exigidas para a eficácia dos programas.

Recursos adequados e processos de monitoramento são essenciais para evitar discriminações e garantir imparcialidade ou correção das estruturas na concepção e concessão do Piso de Proteção Social (*United Nations Human Rights Council*, 2006). Avaliações de impacto de programas de transferência monetária condicionada, por exemplo, têm destacado o papel das mulheres nas famílias. O *Progres a*, primeiro programa de transferência monetária condicionada de larga escala com avaliação aleatória, é um dos mais estudados na América Latina e nele foram as mães que receberam prestações pecuniárias. Resultados sugerem que o programa fortalece as mulheres, que assumiram papel mais importante dentro da família. A probabilidade de o marido ser o único a tomar decisões diminuiu em domicílios beneficiados pelo *Progres a*, ao passo em que cresceu o número de domicílios em que mulheres decidem por si mesmas como utilizar a renda suplementar (Skoufias, 2005).

Avaliações aleatórias também clarificaram o tipo de intervenções que ajudam mais crianças a frequentar a escola e melhorar o aprendizado. De fato,

Quadro 13

Monitoramento e Avaliação na África Subsaariana

Reconhecendo a importância do monitoramento e avaliação para a melhoria do programa e do financiamento, muitos países de baixa renda têm investido em rigorosos sistemas de monitoramento e avaliação de impacto. Exemplos na África Subsaariana incluem África do Sul, Etiópia, Gana, Quênia, Lesoto, Malawi, e Tanzânia.

No caso do Lesoto, um sistema central de registro está sendo desenvolvido para acompanhar a implementação do Programa de Subsídio de Apoio à Criança (Cash Grant Programme). Através do armazenamento e processamento de dados recolhidos sobre os domicílios durante a implementação do programa, o Sistema Nacional de Informação para a Assistência Social do Lesoto (NISSA) (*Lesotho's National Information System for Social Assistance*) contém atualmente informações cruciais para a identificação das famílias vulneráveis em futuros programas de proteção social. O Sistema de Gestão da Informação também foi implementado para facilitar o monitoramento da cobertura do programa entre todos os beneficiários.

as intervenções bem-sucedidas *ex ante* podem exigir disposições institucionais específicas ou precisam ser inseridas num conjunto mais amplo de intervenções. Experiências aleatórias permitiram às autoridades políticas descobrir que o fornecimento de mais elementos existentes, tais como livros didáticos professores, não é necessariamente refletido nos resultados dos testes. Isso pode estar relacionado com as especificidades dos sistemas nacionais de educação, que impedem escolas de otimizar o uso dos recursos. Por exemplo, a avaliação de um projeto piloto, em que um segundo professor foi designado para centros de educação informal em aldeias da Índia, mostrou que os resultados dos testes não foram afetados, embora o projeto tenha permitido manter o centro aberto por mais dias e tenha aumentado a frequência de meninas (Duflo and Kremer, 2008).

Apesar do crescimento significativo na avaliação de impacto na última década, ainda há a necessidade de aprofundamento da compreensão sobre a maximização das intervenções políticas sociais. Esforços recentes para estabelecer e reforçar os sistemas de monitoramento em tempo real, tais como o «*Global Pulse*» das Nações Unidas, representam um passo importante para medir o impacto dos choques econômicos e climáticos nas populações mais vulneráveis, orientando assim a implementação de políticas públicas.

Novas tecnologias podem apoiar a extensão de cobertura da seguridade social

Novas tecnologias podem desempenhar um papel fundamental na extensão de cobertura da proteção social, tanto para dar início aos programas quanto para permitir que sejam executados de forma eficaz e eficiente, especialmente para a gestão de participantes e na solicitação e concessão de prestações. É, sobretudo, o caso de países onde há riscos substanciais de ineficiência devido a baixa competência administrativa, infra-estrutura inadequada, grandes distâncias ou corrupção.

Novas tecnologias já são utilizadas na concessão de benefícios da proteção social em vários países, particularmente na África, com o uso intensivo de sistemas de comunicação digital. A concessão eletrônica de programas de transferências monetárias oferece aos responsáveis pela implementação e aos beneficiários maior eficiência de custos e flexibilidade. A rápida penetração de telefones celulares, combinada com um crescente interesse dos bancos em oferecer serviços financeiros, provavelmente incentivará tal tendência. Do ponto de vista dos beneficiários, tecnologias podem ajudar a reduzir obstáculos colocados pela habitação em áreas remotas ou isoladas, bem como os custos envolvidos na obtenção de prestações, tais como viagens, perda da renda do trabalho e encontrar babás ou creches para crianças (Vincent and Cull, 2011).

A concessão em espécie por via eletrônica pode ser obtida por meio de vários mecanismos. Estes incluem cartão de débito, cartões inteligentes ou telefones celulares, podendo ainda envolver uma série de infra-estruturas financeiras, como bancos, caixas automáticos (ATMs), e dispositivos de pontos-de-venda (POS), como os usados na Namíbia para a entrega das pensões sociais. Isso também pode contribuir para uma maior inclusão financeira em países onde as pessoas pobres têm estado, até agora, fora do âmbito das finanças de sistemas formais. No sul da África, conjuntos de sistemas de concessão eletrônica têm sido experimentados para aumentar a eficácia dos programas de transferência monetária (tabela 5).

Caixas automáticos podem distribuir pagamentos de proteção social. Em alguns países, ATM móveis são montados em veículos. No entanto, na maior parte dos ambientes, guardas armados são necessários para garantir a segurança dos caixas, como é o caso da Namíbia e África do Sul, onde assaltos ao transporte de dinheiro são um problema. Além dos números de identificação pessoal, sistemas computadorizados de gestão dos ATM poderiam conectar-se à base de dados administrativa do programa de transferência social, verificando elegibilidade. Também podem ser equipados com sistemas de verificação

Tabela 5. Programas e projetos de transferência monetária que possuem mecanismos eletrônicos de concessão

Nome do Programa/ Projeto	País	Mecanismo de concessão	Infra-estrutura financeira	Período de execução
Programa de Transferências Monetárias de Emergência de Dowa (Concern Worldwide's Dowa Emergency Cash Transfer)	Malawi	Cartão biométrico inteligente	POS Móvel	Dezembro 2006-Abril 2007
Save the Children's Emergency Drought Response	Suazilândia	Cartão de débito opcional/estação dos correios	Banco/ATM (Banco normal)	Novembro 2007-Abril 2008
Subvenção para a Terceira Idade (Old-age Grant)	Suazilândia	Cartão de Débito	Banco/ATM (um dos cinco maiores bancos da Suazilândia)	Fase piloto começou em 2009
Programa Piloto de Transferência Monetária (Concern Worldwide's Kerio Valley Cash Transfer Pilot)	Quênia	Telefone celular (cartão SIM)	POS	Abril-Junho 2008
Programa de Rede de Segurança contra a Fome (Hunger Safety Net Programme)	Quênia	Cartão biométrico inteligente	Banco/ATM/POS	2009-2012 (primeiros dos três anos em fase experimental)
Subvenção Piloto de Renda Básica (Basic Income Grant Pilot)	Namíbia	Cartão biométrico inteligente	POS correios	Janeiro 2008-Dezembro 2009
Pensão Universal para a Terceira Idade (Old-age Pension)	Namíbia	Cartão biométrico inteligente	POS correios	2006-atualidade

Fonte: Vincent e Culm (2011).

biométricos – tais como *scanners* de impressões digitais. Os caixas não dependem da rede elétrica porque podem funcionar com os geradores dos veículos que os transportam. Dados dos beneficiários podem ser previamente carregados nos ATM antes de iniciar suas rondas e os caixas também podem operar *off-line*, eliminando a dependência de infra-estruturas de comunicação (Vincent and Cull, 2011).

Apesar dos benefícios dos sistemas de distribuição eletrônica, há restrições. Dada a natureza do tempo e o custo oneroso da criação de mecanismos de pagamento, o incentivo para a participação de parceiros do setor privado é muito maior para programas de longo prazo que para experiências piloto de curto prazo. Programas de concessão de prestações por meio de reuniões comunitárias, como o *Livelihood Empowerment Against Poverty*, no Gana, registraram efeitos secundários benéficos, incluindo a difusão de informações, aumento da sensibilização e formação de laços comunitários mais fortes.

Este relatório propõe um enfoque renovado sobre as questões da proteção social e considera que importantes ações nacionais e internacionais são necessárias para fazer avançar a extensão da cobertura da proteção social concebida sob a forma de pisos de proteção social.

Ao abordar as causas estruturais da pobreza e da desigualdade no contexto do processo de envelhecimento demográfico acelerado, tais ações podem contribuir para melhorar a coesão social, a paz e a estabilidade, o que por sua vez ajuda a minimizar tensões sociais. As ações também podem promover estabilidade macro-econômica, na medida em que países podem contar com a proteção social para atuar como estabilizador automático e fornecer as bases para uma globalização equitativa, inclusiva e sustentável.

Com este objetivo, recomenda-se os seguintes passos.

Princípios para a implementação de pisos de proteção social definidos a nível nacional

Este relatório mostra que não há soluções universais na implementação de pisos de proteção social. Ainda que adotado como um conceito global, cada país deve decidir sobre a concepção e implementação dos pisos, moldando-os de acordo com um quadro de estruturas institucionais, limitações econômicas, dinâmicas políticas e aspirações sociais específicas.

Em países onde já existam sistemas de proteção social abrangentes e bem desenvolvidos, a abordagem do Piso Social pode servir para fortalecer componentes

mais fracos dos sistemas, preencher lacunas de cobertura, melhorar a coerência entre políticas sociais e a coordenação entre instituições.

Em países com níveis de cobertura da proteção social baixos e médios, o Piso de Proteção Social pode servir como um instrumento para a extensão da cobertura de forma horizontal e como um primeiro passo para a construção de sistemas de proteção social universais e abrangentes.

Embora a concepção e implementação de pisos de proteção social definidas no plano nacional deva seguir dinâmicas específicas de cada país, recomendamos que alguns princípios gerais sejam levados em conta para assegurar que o potencial pleno das intervenções do Piso seja desencadeado. Tais princípios incluem:

- Ter objetivos combinados para evitar a pobreza, proteger os indivíduos contra riscos sociais e os empoderar para aproveitar as oportunidades de trabalho decente e estimular o empreendedorismo.
- Um processo gradual e progressivo de introdução do Piso, construído, sempre que possível, com base em regimes já existentes, dentro de uma perspectiva de longo prazo para aumentar a cobertura da proteção social, desde a básica até níveis mais elevados, de acordo com as prioridades nacionais e as restrições fiscais.
- Coordenação e coerência entre programas sociais nas áreas de assistência social, saúde, pensões, educação, nutrição, habitação, saneamento e serviços de emprego. Tendo em conta o ciclo de vida e a perspectiva de desenvolvimento humano, o Piso deve abordar as vulnerabilidades das crianças e suas famílias, dos subempregados e desempregados; idosos e as pessoas portadoras de deficiência. O Piso deve ser constituído em um contexto sistêmico de intervenções coordenadas, abordando as causas multidimensionais da pobreza e exclusão social, com o objetivo de desbloquear a capacidade produtiva e empoderar indivíduos.
- Combinar transferências de renda para famílias com crianças, com os objetivos de educação, nutrição e saúde, para promover o desenvolvimento humano e reduzir o trabalho infantil.
- Introduzir gradualmente sistemas que agreguem funções de substituição de renda a políticas ativas do mercado de trabalho, quando necessário, bem como a assistência e os incentivos que promovam a participação no mercado de trabalho formal.
- Minimizar os entraves ao trabalho para que indivíduos empregados estejam em situação relativamente melhor que pessoas recebendo benefícios para desempregados.

- Assegurar a coerência entre políticas contributivas e de assistência social.
- Assegurar a viabilidade econômica e sustentabilidade fiscal a longo prazo, ancorada, em fontes de financiamento internas previsíveis e sustentáveis. A solidariedade internacional poderia contribuir para iniciar o processo em alguns países de baixa renda sob uma lógica de co-responsabilidade.
- Coerência entre políticas laborais, sociais e macroeconômicas, como parte de uma estratégia de desenvolvimento sustentável a longo prazo.
- Quadro normativo e jurídico eficaz que estabeleça direitos e responsabilidades de forma explícita, critérios de elegibilidade e condições de acesso às garantias e prestações, critérios de focalização, alcance e níveis das prestações, bem como concepção, governança e disposições financeiras.
- Estruturas institucionais adequadas com recursos orçamentários suficientes, profissionais bem formados em áreas sociais fundamentais, incluindo saúde e educação, e regras de governança eficazes, e com a participação dos parceiros sociais e outros interessados. O quadro deve incluir: responsabilidades operacionais e de supervisão claramente identificadas; mecanismos de responsabilização, acompanhamento e divulgação; mecanismos de intercâmbio de informações e de coordenação inter-institucional, incluindo procedimentos de identificação única dos beneficiários; uso intensivo de tecnologias de informação e comunicação; e instâncias recursais.
- Embora o papel do Estado na concepção e implementação dos Pisos de Proteção Social nacionais seja essencial, o envolvimento de parceiros sociais e atores relevantes da sociedade civil e partes interessadas deve ser incentivado. A participação dos parceiros sociais aumenta a legitimidade e sustentabilidade política. As parcerias público-privadas devem ser promovidas.
- Divulgação de informação adequada e conhecimento sobre direitos e obrigações relativas à proteção social, aliado a um reforço de capacitação, formação e mecanismos de sensibilização através de canais de educação formal e informal.
- Assegurar mecanismos para promover a igualdade de gênero e apoiar o empoderamento das mulheres.
- Sistemas de financiamento de saúde eficazes para garantir acesso aos serviços de saúde de boa qualidade.

Monitoramento do progresso

Os países devem estabelecer seus próprios objetivos, estratégias e prazos para expandir a cobertura de proteção social e adotar mecanismos de monitoramento para avaliar e medir o progresso, através de indicadores adequados.

Em relação à saúde, um indicador relevante de acesso aos cuidados poderia ser o nível do gasto direto das famílias (out of pocket) com dos serviços de saúde (em conformidade com as recomendações da OMS, que recomendam o limite para as despesas diretas correspondente a 15-20% do total das despesas de saúde). A proporção de pessoas que recebem os serviços de saúde de que necessitam também deve ser monitorada.

Níveis mínimos de segurança de renda poderiam levar em consideração o valor monetário de uma cesta básica e serviços essenciais necessários para viver com saúde e dignidade, definidos a nível nacional.

Esforços a nível nacional para mapear a cobertura e avaliar o perfil dos excluídos podem contribuir na concepção de medidas específicas adequadas à necessidade de cada grupo em situações de vulnerabilidade ou exclusão quando forem implementados planos nacionais para ampliar a cobertura de proteção social.

Mecanismos para avaliar o impacto e a eficiência de intervenções sociais específicas e dos regimes de proteção social deveriam ser utilizados, inclusive através de programas sociais experimentais inovadores. Organizações internacionais, se necessário, devem apoiar os esforços nacionais. Deve-se encorajar assistência técnica e financeira e o intercâmbio de conhecimentos para superar as barreiras associadas à implementação de programas experimentais em países que não possuem os recursos financeiros necessários.

As capacidades das organizações internacionais para avaliar de forma eficaz o progresso global da extensão da cobertura da proteção social deveriam ser reforçadas.

Coerência política e coordenação entre as organizações internacionais

A Iniciativa Piso de Proteção Social do UNCEB é um passo importante para promover a coerência e a coordenação de políticas dentro do sistema das Nações Unidas, mas é fundamental desenvolver esforços adicionais, incluindo um envolvimento mais profundo das instituições financeiras e bancos de desenvolvimento multilaterais.

Recomendamos a criação de um mecanismo de colaboração e coordenação, que inclua especialistas de agências relevantes das Nações Unidas, programas, fundos, comissões regionais e instituições financeiras internacionais envolvidas nas questões relacionadas à proteção social.

O objetivo deste mecanismo inter-agências *ad hoc* seria assegurar uma ação integradora abrangente, coordenada e colaborativa em resposta aos desafios imediatos e de longo prazo da proteção social, com um enfoque no Piso de Proteção Social nos planos global, regional e nacional. Em particular, as principais funções do grupo poderiam incluir:

- Aconselhar o sistema das Nações Unidas sobre respostas adequadas aos desafios da proteção social e sobre formas de reforçar a cooperação internacional, coerência e coordenação sobre as questões de proteção social.
- Discutir e aprovar um quadro global coerente e coordenado para a ação, incluindo um conjunto de estratégias integradas de ação imediata e de longo prazo nos níveis global, regional e nacional.
- Garantir a implementação coordenada do quadro e de suas atividades relacionadas.
- Promover a sensibilização coerente e coordenada e o intercâmbio de informações.
- Proporcionar apoio conjunto no plano nacional para a implementação do Piso de Proteção Social em resposta às solicitações dos países.
- Estabelecer um fundo de proteção social de doadores múltiplos para financiar serviços de assistência técnica conjunta de apoio à implementação de pisos de proteção social em países de baixa renda.

Como instrumentais práticos para essa ação coordenada e colaborativa sobre os pisos de proteção social, recomendamos que o grupo *ad hoc* inter-agências também se focalize:

- No estabelecimento de uma plataforma eletrônica global para intercâmbio de conhecimentos, com base em iniciativas já existentes, incluindo informações sobre experiências e políticas bem-sucedidas de proteção social e possibilitando a conexão entre especialistas, acadêmicos, formuladores de políticas e administradores de organizações internacionais.
- Na criação de um painel de indicadores adequados para monitorar o progresso global na extensão da proteção social.

Recomendamos que a abordagem do Piso de Proteção Social seja totalmente integrada à Estratégia de Proteção Social do Banco Mundial 2012-2020, bem como aos programas de assistência técnica em proteção social pelos bancos de desenvolvimento regional.

Recomendamos que os programas apoiados pelo FMI tenham em conta as medidas tomadas pelo governo para expandir os sistemas de proteção social com base na abordagem do Piso de Proteção Social.

Também seria apropriado recorrer à OIT e ao FMI para aumentar a cooperação no apoio aos países para a criação e melhoria do espaço fiscal e a implementação de políticas sociais numa base sustentável.

Recomendamos que organizações internacionais unam esforços a nível nacional para apoiar um grupo de países piloto auto-selecionados. Para estes países, recomendamos que a abordagem do Piso de Proteção Social seja integrada a planos de desenvolvimento nacional e apoiada pelos parceiros internacionais de desenvolvimento através de mecanismos como o Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDAF).

Sugerimos também participação ativa e envolvimento de parceiros sociais, doadores privados e ONGs e sugerimos que esforços sejam integrados a uma estratégia abrangente de promoção da construção de Pisos de Proteção Social definidos a nível nacional.

Articulação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e com a agenda pós-2015

Com a rápida aproximação da data limite dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), é importante intensificar esforços para alcançar os compromissos existentes e começar a discutir um novo marco para as próximas décadas. O Piso de Proteção Social pode ajudar nesses esforços. Abordar as vulnerabilidades multidimensionais de forma integrada e interligada complementa a perspectiva dos ODM e fornece um instrumento coerente e consistente de política social para acelerar a concretização dos ODM antes de 2015 e para depois. Recomendamos que a abordagem do Piso seja considerada na concepção de compromissos futuros de desenvolvimento.

Mecanismos de definição de normas internacionais

Congratulamo-nos com as conclusões da 100ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho e as discussões sobre uma possível recomendação internacional sobre Pisos de Proteção Social para complementar as normas de seguridade social já existentes, em particular a Convenção N° 102 da OIT. Valorizamos muito as consultas tripartidas e o trabalho dos parceiros sociais no apoio ao Piso de Proteção Social. Sugerimos ao Conselho de Administração da OIT que seja dada uma clara prioridade nas atividades da OIT ao processo de elaboração e possível adoção da referida recomendação. Sugerimos aos representantes de governos, empregadores e trabalhadores que avancem na promoção da extensão da cobertura de proteção social através da adoção de uma recomendação da OIT sobre a implementação de Pisos de Proteção Social.

Dada a perspectiva mais abrangente do Piso de Proteção Social como um conceito de coerência das políticas, incluindo as áreas de seguridade social, emprego, saúde, educação, nutrição, habitação e saneamento, bem como seu comprovado papel como instrumento para permitir a realização dos direitos humanos fundamentais consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e outras convenções internacionais relevantes, encorajamos os países a incluir informações sobre a implementação de pisos de proteção social quando se reportarem regularmente no âmbito das obrigações dos Tratados das Nações Unidas. Convidamos também outros órgãos e comitês relevantes a considerar, no contexto das suas atividades futuras, a preparação de uma recomendação geral sobre a contribuição da implementação de Pisos de Proteção Social na realização dos direitos sociais no âmbito das diferentes convenções. Em particular, recomendamos que o Conselho de Direitos Humanos elabore princípios orientadores sobre a pobreza extrema e os direitos humanos, que incluam a promoção da implementação dos pisos de proteção social.

Cooperação internacional para o desenvolvimento e apoio a países de baixa renda

Reconhecemos que alguns países de baixa renda necessitam de apoio externo internacional para construir a proteção social e recomendamos a intensificação da cooperação Sul-Sul e a cooperação triangular Norte-Sul nesta área.

Recomendamos que países doadores forneçam apoio financeiro plurianual previsível para o fortalecimento de Pisos de Proteção Social definidos e decididos

a nível nacional em países de baixa renda, no âmbito dos seus próprios quadros orçamentários e de acordo com as suas prioridades.

Encorajamos as organizações regionais, tais como a União Africana, a Liga Árabe, a Associação das Nações do Sudeste Asiático, a Comunidade de Estados Independentes, a União Européia e a Organização dos Estados Americanos, a se comprometer com a cooperação internacional para promover o intercâmbio de conhecimentos e apoiar os países de baixa renda na implementação de Pisos de Proteção Social.

Sugerimos que doadores tradicionais, como os países membros da OCDE, e doadores emergentes, como os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), cheguem a acordo sobre os mecanismos de cooperação triangular que permitam a construção de sistemas de proteção social em parceria com países de baixa renda. Tais mecanismos poderiam criar uma divisão de trabalho em que doadores tradicionais proporcionariam financiamento plurianual previsível através do apoio orçamentário direto para aumentar a viabilidade dos programas sociais, enquanto doadores emergentes continuariam a se concentrar no intercâmbio de conhecimentos e reforço de capacidades com base em suas próprias experiências de desenvolvimento. Fóruns internacionais sobre cooperação para o desenvolvimento, como fóruns de alto nível sobre a eficácia da assistência internacional, poderiam servir como plataforma para acordos sobre tais mecanismos.

Congratulamo-nos com a reunião do G20 dos Ministros do Emprego e Trabalho e com o trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho sobre Desenvolvimento que colocou a implementação do Piso de Proteção Social definido a nível nacional no centro da agenda do G20 sobre a dimensão social da globalização. Em particular, congratulamo-nos com o compromisso dos países do G20 de estender a cobertura de proteção social através da expansão de Pisos de Proteção Social de acordo com a situação específica de cada país, com vista a alcançar um crescimento forte, sustentável e equilibrado, e a apoiar países de baixa renda a fazerem o mesmo, garantindo fontes de financiamento eficazes, nomeadamente através da solidariedade internacional. O G20 solicitou que organizações internacionais coordenem ações de forma mais eficaz para assistir os países a desenvolver seus pisos sociais, fato que é também um passo fundamental para a promoção da coordenação internacional e a coerência de políticas.

Dado a vantagem comparativa do G20 em relação ao intercâmbio de conhecimentos, valoramos também seu compromisso de promover o intercâmbio de informações, experiências e conhecimentos por meio do desenvolvimento de uma plataforma eletrônica, que incluía tanto casos específicos de experiências bem-sucedidas, como tecnologias que possam ser transferidas entre os países.

Recomendamos que o G20 elabore um plano de ação para implementar suas conclusões e crie mecanismos eficazes, em coordenação com as organizações internacionais, para monitorar e reportar a implementação do plano de ação e para mapear o progresso na extensão da cobertura de proteção social em países de renda média e baixa, utilizando, para esse efeito, indicadores adequados. Mecanismos de monitoramento e elaboração de relatórios adequados devem ser postos em prática para garantir a implementação das recomendações.

Anexo

Grupo Consultivo sobre o Piso de Proteção Social: antecedentes e composição

Este Grupo Consultivo foi constituído em agosto de 2010 pela OIT, com a colaboração da OMS, no âmbito da Iniciativa Piso de Proteção Social do Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos do Sistema Nações Unidas (CEB), para fornecer orientações sobre os aspectos conceituais e políticos do piso social e contribuir com os esforços de sensibilização sobre o tema. O Grupo recebeu a responsabilidade de preparar um relatório global sobre o Piso de Proteção Social para uma globalização equitativa e inclusiva e de participar de uma série de atividades de melhoria da promoção e sensibilização a nível mundial, regional e nacional para incentivar o diálogo político entre os principais atores e as partes interessadas sobre as medidas adequadas para extensão da proteção social.

Membros do Grupo

Presidente

MICHELLE BACHELET é Subsecretária-geral das Nações Unidas e a primeira Diretora Executiva da ONU Mulheres. Foi Presidente do Chile entre 2006 e 2010. Uma das principais marcas deixadas pelo seu governo foi a expansão dos programas de proteção social, incluindo a introdução do pilar solidário no sistema de pensões, investimentos maciços em centros de acolhimento para crianças

de famílias de baixa renda e políticas de apoio à natalidade, bem como a criação de redes sociais inovadoras combinando um nível mínimo de segurança de renda com o acesso preferencial aos serviços essenciais na forma de pisos sociais. A Sra. Bachelet também foi Ministra da Defesa (2002-2004) e Ministra da Saúde (2000-2002), quando liderou a implementação de políticas importantes de atenção à saúde básica e aumento da rede de atendimento, com o objetivo de garantir uma resposta de cuidados de saúde mais rápida e melhor para as famílias e aumentar a eficiência, qualidade e cobertura do sistema público.

Membros

AURELIO FERNÁNDEZ LÓPEZ é Conselheiro do Secretário de Estado da Seguridade social de Espanha. Foi Presidente do Comitê de Proteção Social da União Européia (2009-2010) e Presidente da Comissão para o Desenvolvimento Social das Nações Unidas (1998-2000). O Sr. Fernández tem uma longa experiência na representação do seu país em fóruns europeus e das Nações Unidas, como Conselheiro para os Assuntos Sociais da Missão Permanente da Espanha nas Nações Unidas em Viena (1991-1994) e Nova Iorque (1994-2000), delegado na Terceira Comissão da Assembléia Geral, no Conselho Econômico e Social e no Conselho Executivo da UNICEF. Foi membro do Grupo de Alto Nível do Conselho da Europa sobre Coesão Social no Século XXI (2007-2008) e Comissário espanhol para as Nações Unidas na 2ª sessão da Assembléia Mundial sobre o Envelhecimento (Madrid, 2002).

EBRAHIM PATEL é Ministro do Desenvolvimento Econômico da África do Sul, responsável pela coordenação e planejamento de políticas econômicas focalizadas na eliminação da pobreza. Foi porta-voz do Grupo dos Trabalhadores no Comitê de Emprego e Política Social do Conselho de Administração da OIT durante várias sessões de 2000 a 2008 e esteve diretamente envolvido nas negociações de um conjunto de instrumentos fundamentais da OIT, incluindo a Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa (2008). Durante o mesmo período, o Sr. Patel foi chefe do movimento sindical (Overall Labour Convenor) para o trabalho organizado na África do Sul, liderando as negociações sobre as questões de política social e econômica em instituições tripartites nacionais.

EVELINE HERFKENS foi Ministra da Cooperação para o Desenvolvimento dos Países Baixos de 1998 a 2002. Em 2002, foi nomeada Coordenadora Executiva da Campanha de Desenvolvimento dos Objetivos do Milênio. Entre 2008 e 2010, continuou envolvida de forma voluntária na campanha, como sua

co-fundadora. Atualmente, é vice-presidente do Conselho de Administração do Centro Internacional para o Comércio e Desenvolvimento Sustentável (Genebra), membro do Conselho de Administração do Centro Africano para a Transformação Econômica (Acra), e membro da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização (Genebra). Antes de assumir o cargo de ministra, a Sra. Herfkens foi embaixadora, Representante Permanente dos Países Baixos, em Genebra (1996-98) e membro do Conselho de Diretores Executivos do Grupo do Banco Mundial em Washington, DC (1990-96). Também foi membro do Parlamento de 1981 a 1990.

KEMAL DERVIŞ é Vice-Presidente e Diretor de Economia Global e Desenvolvimento do Instituto Brookings, em Washington, DC. Foi Diretor do PNUD e Presidente do Grupo para o Desenvolvimento das Nações Unidas de 2005-2009. Antes disso, o Sr. Derviş foi membro do Parlamento da Turquia (2002-2005) e Ministro da Economia e do Tesouro (2001-2002). Trabalhou no Banco Mundial de 1977-2001, ocupando cargos como Vice-Presidente para o Oriente Médio e Região do Norte da África e Vice-Presidente para a Redução da Pobreza e Gestão Econômica. O Sr. Derviş tem sido um participante ativo em várias redes européias e internacionais e comissões, inclusive da Comissão sobre a Medição do Desempenho Econômico e Progresso Social, presidida por Joseph Stiglitz.

MARTIN HIRSCH é o presidente da Agência Francesa de Serviço Cívico. Foi Alto Comissário para a Solidariedade Ativa contra a Pobreza e Alto Comissário para a Juventude de França (2007-10) e foi responsável pela concepção e execução da *Revenu de Solidarité Active* (RSA), que combina apoio à renda dos desempregados com incentivos para regressar ao mercado de trabalho e incorpora vários elementos que contribuíram para o desenvolvimento internacional do conceito do Piso Proteção Social. O Sr. Hirsch foi presidente da organização não-governamental francesa Emaús 2002-2007 e ocupou vários cargos na administração pública francesa, incluindo o de Diretor Executivo da Agência Francesa de Segurança Alimentar (1999-2005).

MARGARET WILSON é professora de Direito e Política Pública da Universidade de Waikato, Nova Zelândia. Foi Deputada do Parlamento de 1999-2008 e ocupou vários cargos de nível superior na administração pública da Nova Zelândia, incluindo Procuradora-Geral, Ministra do Trabalho, Ministra Responsável pelas negociações do Tratado de Waitangi, Ministra do Comércio, Ministra dos Tribunais e Ministra-Adjunta da Justiça, Conselheira-Chefe e Chefe de Gabinete do Primeiro Ministro. Foi Presidente da Câmara dos Representantes da Nova

Zelândia (2005-08), Presidente do Partido Trabalhista da Nova Zelândia (1984-87), Diretora do Banco Central (1984-88) e Presidente do Conselho Consultivo Nacional para o Emprego de Mulheres.

SUDHA PILLAI é Secretária-Membro da Comissão de Planejamento da Índia presidida pelo Primeiro-Ministro Manmohan Singh e responsável por promover a melhoria dos níveis de vida das pessoas pela exploração eficiente dos recursos do país, aumentando a produção e oferecendo oportunidades de emprego para todos. A Sra. Pillai desempenhou funções como Secretária do Trabalho e Emprego (2006-09) e como Presidente e Diretora Gestora da Kerala Finance Corporation.

ZHENG SILIN é Vice-Presidente da Comissão para os Assuntos Externos do Comitê Permanente do Congresso Popular Chinês. Foi Ministro do Trabalho e Seguridade Social (2003-2005) responsável pelo planejamento e implementação de políticas chinesas destinadas a aumentar a cobertura da seguridade social. O Sr. Zheng desempenhou cargos governamentais nas províncias de Liaoning e Shaanxi no início na década de 1980. Foi eleito governador da província de Jiangsu (1995-98). Também ocupou outros cargos importantes do governo, de Vice-Secretário-Geral da Comissão dos Assuntos das Empresas (1999-2003) e Vice-Presidente de Estado da Comissão de Comércio e Economia (1998-99). O Sr. Zheng foi membro do 14º e 15º Comitês Centrais do Partido Comunista da China. Atualmente é membro do 16º Comitê Central do PCC.

Membros Ex-officio

JUAN SOMAVIA, de nacionalidade Chilena, é o Diretor-Geral da Organização Internacional do Trabalho desde março de 1999. Sob a sua liderança, a Organização estabeleceu o Trabalho Decente como seu objetivo principal, como reafirmação da missão histórica da OIT de promover a justiça social através do mundo do trabalho. De 1990 a 1999, foi Representante Permanente do Chile nas Nações Unidas, durante este período esteve envolvido ativamente com organizações da sociedade civil. Propôs a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social de 1995 e presidiu a sua Comissão de Preparação. Foi duas vezes presidente do ECOSOC (1998-99, 1993-94), e do Conselho de Segurança (1996 e 1997) e presidiu ao Conselho de Administração do Instituto de Investigação para o Desenvolvimento Social das Nações Unidas (1996-99). A experiência do Sr. Somavia em todas as áreas da vida pública – na política, diplomacia e academia – ajudou a moldar a sua visão segundo a qual a dignidade do trabalho é central para o empoderamento pessoal, estabilidade familiar e comunidades pacíficas.

MARGARET CHAN é Diretora-Geral da Organização Mundial de Saúde. A Dra Chan tem uma longa carreira nacional e internacional na área de saúde. Entrou na OMS em 2003 e ocupou vários postos de alto nível, como Representante do Diretor-Geral para a Pandemia da Gripe e do Diretor-Geral Adjunto para as Doenças Transmissíveis. Antes de entrar na OMS, a Dra. Chan ocupou o cargo de Diretora de Saúde de Hong Kong, China (1994-2003). No seu mandato de nove anos, lançou novos serviços para prevenir a propagação de doenças e promover uma melhor saúde. Apresentou também iniciativas para melhorar a vigilância e a resposta às doenças transmissíveis, aumentar a formação de profissionais de saúde pública e estabelecer uma melhor colaboração internacional e local. Geriu de forma eficaz os focos da gripe aviária e da síndrome respiratória aguda grave (SARS).

Bibliografia

- Adato, M. Bassett, L. 2008. *What is the potential of cash transfers to strengthen families affected by HIV and AIDS? A review of the evidence on impacts and key policy debates*. Joint Learning Initiative on Children and HIV/AIDS (Washington, DC, International Food Policy Research Institute).
- Addison, T.; Arndt, C.; Tarp, F. 2010. *The triple crisis and the global aid architecture*, Working Paper No. 2010/01 (Helsinki, UNU-WIDER).
- Ashley, S.; Brown, T.; Gibson, S. 2007. *Building consensus for social protection: Insights from Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP)* (London, Department for International Development).
- Alesina, A.; Perotti, R. 1995. «Income distribution, political instability and investment», in *European Economic Review*, Vol. 40, pp. 1203-1228.
- Alvarez, G.; Pinheiro, V. 2001. «Amazônia Cidadã: A Previdência Social na Região Norte to Brasil», in *Informe de Previdência Social*, Vol 13:11 (Brasília, MPS). http://www.inss.gov.br/arquivos/office/3_081014-104626-166.pdf
- Antigo, M.; Fontes, G.; Gonzales, R.; Machado, A.; Soares, F. Forthcoming. *Decent Work Agenda and large-scale social assistance programmes: Assessment of the implications of Bolsa Família programme for the Decent Work Agenda* (Brasília, ILO, IPC-IG).
- Asia-Europe Meeting. 2010. «Greater well-being and more dignity for all citizens», Chair's statement of the Eighth Asia-Europe Meeting, Brussels, 4-5 October 2010, available at <http://www.asem8.be/official-documents>.
- Attanasio, O.; Battistin, E.; Fitzsimons, E.; Mesnard, A. 2005. *How effective are conditional cash transfers?* The Institute for Fiscal Studies Briefing Note No. 54 (London, Institute for Fiscal Studies).
- . Pellerano, L.; Polania, S. 2008. *Building trust? Conditional cash transfers and social capital*. IFS Working Papers EWP08/02 (London, Institute for Fiscal Studies).

- Avato, J.; Koettl, J.; Sabates-Wheeler, R. 2009. *Definitions, good practices, and global estimates on the status of social protection for international migrants*, SP Discussion Paper No. 0909 (Washington, DC, World Bank).
- Barrientos, A. 2008. *Social pensions in low-income countries* (Manchester, Brooks World Poverty Institute).
- . Hulme, D. 2008. *Social protection for the poor and poorest in developing countries: Reflections on a quiet revolution*, Working Paper 30 (Manchester, World Poverty Institute).
- . Nino-Zarazua, M. 2010. *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium* (Manchester, Brooks World Poverty Institute).
- Baeza C.; Packard T. 2006. *Beyond survival: Protecting households from health shocks in Latin America* (Washington, DC, World Bank).
- Berg, B.; Ostry, J. 2011. *Inequality and unsustainable growth: Two sides of the same coin?* IMF Staff Discussion Note, April (Washington, DC, IMF).
- Berg, J.; Tobin, S. 2011. «Income-led growth as a crisis response: Lessons from Brazil» Ch. 13 in ILO: *The global crisis – Causes, responses and challenge* (Geneva, ILO).
- Bertranou, F.; Mazorra, X. 2009. *Argentina: Experiences in income protection programmes and employability improvements*, Notes on the Crisis (Lima, ILO).
- . Marinakis A.; Velázquez, M. 2010. *Essential services for employment during recovery*, Notes on the Crisis (Lima, ILO).
- . Maurizio, R. 2011. «Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina», in *International Social Security Review*, Vol. 65, Issue 1.
- Boozer, M.; Ranis, G.; Suri, T. 2011. «Paths to success: The relationship between human development and economic growth», in *World Development*, Vol. 39, No. 4, pp. 506–522.
- Cantillon, B. 2009. «The poverty effects of social protection in Europe: EU enlargement and its lessons for developing countries», in Townsend, P. (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan), pp. 220-242.
- CEB. 2009a. *The global financial crisis and its impact on the work of the UN system* (Geneva, CEB Issue Paper).
- . 2009b. *Initiative VI: A social protection floor* (Geneva, CEB Issue Paper).
- Coady, D.; Grosh, M.; Hoddinott, J. 2004. *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience* (Washington, DC, World Bank).
- Commonwealth Secretariat. 2009. *Gender and social protection*. Discussion Paper 3 (London).
- Congressional Budget Office. 2010. *Estimated impact of the American Recovery and Reinvestment Act on employment and economic output from April 2010 through 2010* (Washington, DC).
- Cornia, G. A. (ed.) 2004. *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization* (Oxford, Oxford University Press/United Nations University, World Institute for Development Economics Research).

- Cornia, G.A. 2010. *Transition, structural divergence and performance: Eastern Europe and the former Soviet Union over 2000-07*, UNU-WIDER Working Paper No. 32 (Helsinki, UNU-WIDER).
- Council of Europe. 2008. *Report of the High-level Task Force on Social Cohesion in the Twenty-first Century: Towards an active, fair and socially cohesive Europe*. TFSC (2007) 31E (Strasbourg).
- Department for International Development (DFID). 2005. *Social transfers and chronic poverty: Emerging evidence and the challenge ahead*, a DFID Practice Paper (London, United Kingdom Department for International Development).
- . 2011. *Cash Transfers. Evidence Paper Policy Division 2011*. (London, Department for International Development).
- Dercon, S.; Christiaensen, L. 2011. «Consumption risk, technology adoption and poverty traps: Evidence from Ethiopia», *Journal of Development Economics*, Vol. 96(2).
- De Carvalho Filho, IE. 2000. *Household income as a determinant of child labour and school enrolment in Brazil: Evidence from a social security reform*, www.bu.edu/econ/ied/neudc/papers/carvalho-paper.pdf.
- Duflo, E.; Kremer, M. 2008. «Using randomization in the evaluation of development effectiveness», Ch. 3, pp. 93-121 in *Reinventing foreign aid* by Estearly, W. (ed) (The MIT Press).
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2010. *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago).
- Economic and Social Council (ECOSOC). 2011. *Recovering from the world financial and economic crisis: A Global Jobs Pact*. Resolution E/2011/L.21/Rev.1, adopted on 26/07/2011.
- Elson, D. 2009. *Social reproduction in the global crisis*. Presentation at UNRISD Conference on Social and Political Dimensions of the Global Crisis, 12-13 November 2009 (Geneva).
- ESCAP. 2011. *The promise of protection: Social protection and development in Asia and the Pacific*. (Bangkok, United Nations).
- European Commission. 2010. *The 2010 European report on development, social protection for inclusive development*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute (San Domenico di Fiesole, European Communities).
- . 2011a. *The measurement of extreme poverty in the European Union* (York University, European Union). <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6462&langId=en>
- . 2011b. *The social dimension of the Europe EU2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee (2011)* (Belgium, European Union).
- European Union. 2010. *Comunicado final del encuentro Unión Europea. 2010. América Latina y Caribe sobre coordinación del regímenes de seguridad social: Reunión de ministros y máximos responsables de seguridad social*, Alcalá de Henares, 13-14 May 2010.
- Fiszbein, A. and Schady, N. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty* World Bank Publications (Washington, World Bank).

- Food and Agricultural Organization (FAO). 2010. *Global hunger declining, bust still unacceptably high: International hunger targets difficult to reach* (Rome, FAO).
- . 2011. *The state of food and agriculture 2010-11* (Rome, FAO).
- Ferroni, M.; Mateo, M.; Payne, M. 2008. *Development under conditions of inequality and distrust: Social cohesion in Latin America*, Discussion Paper 00777 (Washington, DC, International Food Policy Research Institute).
- Förster, M.F.; d'Ercole, M.M. 2005. *Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No. 22 (Paris, OECD).
- Gaia, E, Hujo, K, Hesse, S and Neil Gilbert. 2011. *International Journal of Social Welfare: Social Policy and Poverty*, Vol. 20, No. 3, April 2011
- Galasso, E. 2006. *With their effort and one opportunity: Alleviating extreme poverty in Chile*, Development Research (Washington, DC, World Bank).
- Gassmann, F.; Behrendt, C. 2006. *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Issues in Social Protection Discussion Paper No. 15 (Geneva, ILO).
- Glassman, A. 2011. *Food prices, health and nutrition: Focus on the poor now!* <http://blogs.cgdev.org/globalhealth/2011/02/food-prices-health-and-nutrition-focus-on-the-poor-now.php>.
- Grosh, M.; del Ninno, C.; Tesliuc, E.; Ouerghi, A. 2008. *For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets* (Washington, DC, World Bank).
- Hardy, C. 2011. *The Red Protege, the Social Protection System, 2006-2010*. In ILO – UNDP 2011. *Sharing innovative experiences: Successful social protection floor experiences* (New York).
- Hanlon, J.; Barrientos, A.; Hulme, D. 2010. *Just give money to the poor: The development revolution from the global South* (Sterling VA, Kumarian Press).
- Hashemi, S.; Montesquiou, A. 2011. *Reaching the poorest: Lessons from the graduation model*, Focus Note No. 69 (Washington, DC, CGAP).
- Heller, P. 2005. *Understanding fiscal space*. IMF Policy Discussion Paper PDP/05/4 (Washington, DC, IMF).
- HelpAge International. 2011a. *The price of income security in older age: cost of a universal pension in 50 low- and middle-income countries*, Pension Watch Briefings on social protection in older age, Briefing No. 2. (London, HelpAge International).
- HelpAge International. 2011b. *Financing social pensions in low- and middle-income countries*. Pension Watch Briefings on social protection in older age, Briefing No 4, (London, HelpAge International).
- Herfkens, E. 2011. *Enhancing the Millennium Development Goals: Reducing inequalities and improving coherence through social protection floors*. Background paper prepared for the Social Protection Floor Advisory Group (International Labour Office, Geneva). <http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/sfp-mdg.pdf>
- Hirsch, M. 2011a. *Social protection floor: Some issues to discuss by the SPF Advisory Group* (unpublished).

- .2011b. *Sécu: Objectif Monde. Le Défi Universel de la Protection Sociale*. (Paris, Editions Stock)
- Holmes, R., Jones, N.; Wiggins, S. 2008. *Understanding the impact of food prices on children* (London, ODI)
- The Independent Evaluation Group. 2011. *Social Safety Nets: An Evaluation of World Bank Support, 2000–2010*. (Washington, DC, The World Bank Group)
- International Institute for Labour Studies (IILS). 2008. *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (ILO–IILS, Geneva).
- . 2010. *The World of Work Report: From one crisis to the next?* (ILO–IILS, Geneva).
- International Monetary Fund (IMF). 2011a. *The Right Kind of Recovery*. Speech by Dominique Strauss-Kahn, Managing Director, International Monetary Fund Monetary Authority of Singapore, February 1, 2011
- . 2011b. *World Economic Outlook Database*, April 2011 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>.
- . 2011c. *El Salvador: Second review under the Stand-by Arrangement – Staff report*, IMF Country Report 11/90 (Washington, DC). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr1190.pdf>
- International Labour Office (ILO). 2004. *A fair globalization: Creating opportunities for all*, Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization (Geneva).
- . 2008. *Can low-income countries afford basic social security?* Social Security Policy Briefings, No. 3 (Geneva).
- . 2009a. *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact* (Geneva).
- . 2009b. *Report of the Director-General. Second supplementary report: Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage*, 17th item on the Agenda, 2-4 September 2009 (Geneva).
- . 2009c. *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality – Challenges and strategies* (Geneva).
- . 2009d. *Global Employment Trends for Women* (Geneva).
- . 2010a. *Global Wage Report 2010-11 – Wage policies in times of crisis* (Geneva).
- . 2010b. *Yaoundé Tripartite Declaration on the implementation of the social protection floor*. Adopted at the Second African Decent Work Symposium, Yaoundé, Cameroon, 6-8 October 2010.
- . 2010c. *World Social Security Report 2010-11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Geneva).
- . 2010d. *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Geneva).
- . 2010e. *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium* (Geneva).
- . 2010f. *Building a social protection floor with the Global Jobs Pact*, background report, Second African Decent Work Symposium Yaoundé, Cameroon, 6–8 October 2010.
- . 2010g. *Report IV(1). Decent work for domestic workers* (Geneva).

- . 2010h. *More women choosing to work, but gender equality remains a long way off*, press release (Geneva). www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/press-releases/WCMS_123827/lang-en/index.htm
- . 2010i. *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* (Geneva).
- . 2010j. *Panorama laboral América Latina y el Caribe* (Lima, ILO).
- . 2011a. *Conclusions of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection*, International Labour Conference 100th Session, 2011 (Geneva).
- . 2011b. *Sixth item on the agenda: A recurrent discussion on the strategic objective of social protection (social security) under the follow-up to the 2008 ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection*, International Labour Conference, 100th Session, 2011 (Geneva).
- . 2011c. *Recovering from the global crisis – Addressing the global crisis: Findings of countries experiences*, Governing Body, 310th Session (Geneva).
- . 2011d. *Extending social security to domestic workers*, policy brief for the International Labour Conference, 2011 (Geneva).
- . 2011e. *General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Report III(1B)&Add., International Labour Conference, 100th Session, 2011 (Geneva).
- . 2011f. *Social protection floors for social justice and a fair globalization*, Report IV(1), International Labour Conference, 101st Session, 2012 (Geneva).
- . 2011g. *Indonesia: Reinforcing domestic demand. Studies on growth with equity* (Geneva, International Institute for Labour Studies).
- . No prelo A. *Social Protection Floor in Argentina* (Geneva).
- . No prelo B. *Social Protection Floor in Brazil* (Geneva).
- . No prelo C. *Social Protection Floor in Cap Vert* (Geneva).
- . No prelo D. *Social Protection Floor in South Africa* (Geneva).
- . No prelo E. Technical Note. *Compatibility analysis of the National Social Protection Strategy and the UN Social Protection Floor Initiative – Costing and financial projections to implement social protection policies in Viet Nam 2011–20* (Geneva).
- . No prelo F. Technical Note. *A social protection floor calculation for El Salvador* (Geneva).
- . No prelo G. Technical Note. *Costing of social protection floor elements in Mozambique* (Geneva).
- . No prelo H. Technical Note. *Analysis of costs and fiscal space of social protection floor elements in Togo* (Geneva).
- . No prelo I. Technical Note. *National dialogue on the evaluation of a social protection floor in Benin – An overview of existing public social protection provisions and an evaluation of the costs of certain elements of the social protection floor* (Geneva).
- . No prelo J. *Social Protection Floor in Mexico*. (Geneva).
- . No prelo K. *The fiscal space and social protection extension: Lessons learned from developing countries* (Geneva).
- . International Monetary Fund (IMF). 2010. *Conclusions of the Conference «The challenges of growth, employment and social cohesion»*, Joint ILO–IMF

- conference in cooperation with the Office of the Prime Minister of Norway, Oslo, 13 September 2010.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2011. *Sharing innovative experiences: Successful social protection floor experiences* (New York).
 - United Nations Development Programme (UNDP). Forthcoming. *Inclusive and resilient development: The role of social protection*. A paper prepared by the ILO and UNDP for the G20 Development Working Group.
 - World Health Organization (WHO). 2009. *Social Protection Floor Initiative, The sixth initiative of the CEB on the global financial and economic crisis and its impact on the work of the UN system – Manual and strategic framework for joint UN country operations* (Geneva).
 - World Health Organization (WHO) 2010. *Social protection floor country brief: China*, Social Protection Floor Initiative (Geneva).
 - International Monetary Fund (IMF). 2011a. «The right kind of global recovery», address to Monetary Authority of Singapore, 1 February 2011 (Washington, DC). <http://www.imf.org/external/np/speeches/2011/020111.htm>
- International Policy Centre. 2009. *Do CCTs lessen the impact of the current economic crisis? Yes, but... One Pager*, No. 9 (Brasilia, IPC-IG).
- International Social Security Association (ISSA). 2009a. *Snapshot: South Africa uses crisis as an opportunity to extend social security coverage* (Geneva). www.issa.int/aiss/Observatory/In-Focus/In-Focus-Social-security-responding-to-the-financial-crisis/Snapshots/South-Africa-uses-crisis-as-an-opportunity-to-extend-social-security-coverage
- 2009b. *Uruguay's new family allowances scheme* (Geneva). [www.issa.int/News-Events/News2/Uruguay-s-New-Family-Allowances-Scheme/\(language\)/eng-GB](http://www.issa.int/News-Events/News2/Uruguay-s-New-Family-Allowances-Scheme/(language)/eng-GB)
 - 2010. *Social security in an ageing world: Adapting to demographic challenges*. Social policy highlight 12 (Geneva).
 - 2011a. *Survey on social security in times of crisis – Final report on findings and conclusions* (Geneva).
 - 2011b. *Coping with crisis: Strengthening social security in uncertain times*. (Geneva)
- International Trade Union Congress (ITUC). 2010. «Resolution on extending social protection and ensuring good occupational health 2CO/E/6.1 (draft)», in 2nd *ITUC World Congress*, Vancouver 21-25 June 2010.
- Ivanic, M.; Martin, W. 2008. *Implications of higher global food prices for poverty in low-income countries*, World Bank Policy Research Working Paper, WPS4594 (Washington, DC, World Bank).
- Jones, N.; Vargas, Villar, R. Date unspecified. *Conditional cash transfers in Peru: Tackling the multidimensionality of poverty and vulnerability* (London, United Kingdom Department for International Development).
- Khanna, G.; Newhouse, D.; Paci, P. 2010. *Labor market impacts of the financial crisis in middle income countries* (Washington, DC, World Bank).
- Khatiwada, S. 2011. *What explains social unrest?*, presentation at the ILO Decent Work Forum (Geneva).

- Kyloh, R. 2008. *From conflict to cooperation: Labour market reforms that can work in Nepal* (Geneva, International Labour Organization).
- La Garde, M; Haines, A.; Palmer, N. 2007. *Conditional cash transfers for improving uptake of health interventions in low- and middle-incomes countries: A systematic review*. JAMA 298 (16): pp. 1900-10, Tabor, S. 2002. *Assisting the poor with cash: Design and implementation of social transfer programmes*. (Washington, DC. World Bank).
- Lamb, G. 2011. *Technical Note on the Report of Bill Gates on Financing for Development. Background paper for meeting of the G20 Sherpas*. Paris 30 September 2011. Mimeo.
- Levy, S. 2006. *Progress against poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades programme* (Brookings Institute Press).
- Lieuw-kie-Song, M. Forthcoming. *Integrating public works and cash transfers in Ethiopia: Implications for social protection, employment and the Decent Work Agenda* (ILO, IPC-IG, IHD).
- Lindert, K.; Linder, A.; Hobbs, J.; de la Brière, B. 2007. *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Familia programme: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context*, Social Protection Discussion Paper No. 0709 (Washington, DC, World Bank).
- Lopez-Calva, L. and N. Lustig (eds.). 2010. *Declining Poverty in Latin America*. Baltimore: Brookings and UNDP; Cornia, G. A. and B. Martorano (2010). «Policies for Reducing Income Inequality: Latin America during the Last Decade.» UNICEF Policy and Practice. New York: UNICEF.
- Matheson. T. 2011. *Taxing Financial Transactions: Issues and Evidences*. IMF Working Paper WP/11/54. (Washington)
- Mendola, M. 2010. *Migration and informal Social Protection in rural Mozambique*. Paper prepared in the framework of the European Report on Development 2010. (Brussels)
- Mkandawire, T. 2007a. *Social Policy in a Development Context*». Social Policy and Development Programme, UNRISD, Paper No. 7, June.
- Mkandawire, T. 2007b. «*Targeting and Universalism in Poverty Reduction*», in José Antonio Ocampo, Jomo K.S. and Sarbuland Khan (eds.), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, London and Penang: Orient Longman, Zed Books and Third World Network, 2007, Chapter 13
- McCarty, A.; Corner, L.; Guy, K. 2009. *The differential impact of the Vietnamese economic stimulus package on women and men* (New York, UNIFEM and Mekong Economics). www.unifem.org/news_events/event_detail.php?EventID=252
- McKinsey Global Institute. 2009. *If you've got it, spend it: Unleashing the Chinese consumer* (Beijing).
- MIDEPLAN. 2009. *Fundamentos para la operación de un sistema intersectorial de protección social* (Santiago de Chile, Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Social).
- Min Yan; Yi Pan. 2009. «Households savings and social protection policies in the People's Republic of China», in *Effects of social policy on domestic demand*, ADB Institute annual conference 2009 (Tokyo, Asian Development Bank Institute).

- Morgan, P. 2011. *The role of macroeconomic policy in rebalancing growth*, Working Paper Series (Tokyo, Asian Development Bank Institute).
- Moss, J. 2010. *Life on a knife edge: Migrant domestic workers in the UK* (London, 50.50, Open Democracy).
- Nolan, A. 2009. «Social protection in the context of HIV and AIDS», in *Promoting pro-poor growth: Social protection* (Paris, OECD), pp. 155-167.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 1999. *Implementing the jobs strategy: Lessons from member countries* (Paris).
- . 2003. *World economy: Historical statistics, development centre studies* (Paris). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>
- . 2008a. *Ensuring fragile States are not left behind*, Summary report (Paris).
- . 2008b. *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries* (Paris). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>
- Ortiz, I.; Chai, J.; Cummins, M. 2011. *Escalating food prices: The threat to poor households and policies to safeguard a recovery for all*, Working Paper (New York, UNICEF).
- Ortiz, M.; Cummins, M. 2011. *Global inequality: Beyond the bottom billion. A rapid review of income distribution in 141 countries*, Social and Economic Policy Paper (New York, UNICEF).
- Orton, I. April 2010. «Social security in time of crisis: Impact on and responses of social security administrations», in *International Social Security Review*, Vol. 63, No. 2 (Geneva).
- Overseas Development Institute (ODI). 2007. *Social protection in fragile States* (London).
- Padoan, Pier Carlo. 2010. «How to correct global imbalances», in *OECD Observer*, No. 279, May 2010 (Paris, OECD).
- Patel, L. 2011. «Child support grants in South Africa», in ILO–UNDP: *Sharing innovative experiences: Successful social protection floor experiences*, Vol. 18 (New York,), pp. 363-384.
- Patel, L. and Hochfeld, T 2011. «It buys food but does it change gender relations? Child Support Grants in Soweto, South Africa», *Gender & Development*, 19:2, 229-240.
- Pickett, K.; Wilkinson, R. 2010. *The spirit level: Why equality is better for everyone* (London, Penguin).
- Preker, A. et al. 2004. «Rich–poor differences in health care financing», in Preker A.; Carrin G. (eds): *Health financing for poor people: Resource mobilization and risk-sharing* (Washington, DC, World Bank).
- Roach, S. 2011. *China's turning point*. Project Syndicate. The Asia Portfolio. <http://www.project-syndicate.org/commentary/roach2/English>.
- Rajan, R. 2010. *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy* (Princeton University Press, Princeton).
- Ribe, H.; Robalino, D.; Walker, I. 2010. *From rights to reality: How Latin America and the Caribbean can achieve universal social protection by improving redistribution and adapting programmes to labour markets* (Washington, DC, World Bank).

- Roy, R.; Heuty, A. (eds). 2009. *Fiscal space: Policy options for financing human development* (London, Earthscan).
- Samson, M. et al. 2004. *The social and economic impact of South Africa's social security system*, EPRI Research Paper No. 37, Department of Social Development (Cape Town, EPRI).
- Samson, M.; Van Niekerk, I.; Macquene, K. 2006. *Designing and implementing social transfer programmes* (Cape Town, EPRI).
- Samson, M. 2009. «The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries», P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke/Geneva, Palgrave Macmillan/ILO).
- Schady, N.; Araujo, M. 2006. *Cash transfers, conditions, school enrolment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador*, Impact Evaluation Series No. 3, World Bank Policy Research Working Paper No. 3930 (Washington, DC, World Bank).
- Schubert, B.; Huijbregts, M. 2006. «The Malawi Social Cash Transfer Pilot Scheme: Preliminary lessons learnt», in *Social protection initiatives for children, women and families: An analysis of recent experiences* (New York, UNICEF).
- Schubert, B. 2008. «Protecting the poorest with cash transfers in low-income countries», in Barrientos, A.; Hulme, D. (eds): *Social protection for the poor and poorest: Concepts, policies and politics* (London, Palgrave).
- Schuering, E. 2008. *Social cash transfers in Zambia: A work in progress*, IPC-Poverty in Focus, No.15, Aug. (Brasília).
- Stiglitz, J. 2009. «The global crisis, social protection and jobs», in *International Labour Review*, Vol. 148 (2009), No. 102, pp. 1-13.
- Skoufias, E. 2005. *Progresar and its impacts on the welfare of rural households in Mexico*. Research Report (Washington, International Food Policy Research Institute).
- Soares, S. et al. 2007. *Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon inequality*, Working Paper No. 35 (Brasília, International Poverty Centre).
- Soares, S.; Souza, P.H.G.F.; Osório, R.G.; Silveira, F.G. 2010. «Os Impactos do Benefício do Programa Bolsa Família sobre a Desigualdade e a Pobreza. As Condicionalidades do Programa Bolsa Família», in J.A. Castro and L. Modesto: *Bolsa Família 2003-10: Avanços e desafios*, Vol. 2 (Brasília, Ipea), pp. 25-53. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf
- Su T.T.; Kouyaté B.; Flessa, S. 2006. «Catastrophic household expenditure for health care in a low-income society: A study from Nouna District, Burkina Faso», in *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 84, pp. 21-27.
- Swarup, A.; Jain, N. 2010. «India – Rashtriya Swasthya Bima Yojana (RSBY)», in ILO–UNDP: *Successful social protection floor experiences: Sharing innovative experiences*, Vol. 18 (New York), pp. 257–269.
- Tankha, R.; Pankaj, A.; Sharma, A.N. Forthcoming. *Decent Work Agenda and large-scale social assistance programmes: Experiences of the National Rural Employment Guarantee Act in India and some aspects of the Decent Work Agenda* (ILO, IPC-IG, IHD).

- The American Academy of Actuaries. 2006. Issue Brief. *Wading through medical insurance pools: A primer* (Washington, DC).
- The Global Fund. 2011. Factsheet Debt2Health. (Geneva)
- United Nations. 2007. *World Economic and Social Survey 2007: Development in an Aging World*. (UN, New York)
- . 2008. *World Economic and Social Survey 2008: Economic Insecurity*. (UN, New York)
- . 2009. *Report of the Commission of Experts convened of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, September 2009. http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf
- . 2010. *World Economic and Social Survey 2010: Rethinking Poverty* (New York).
- . 2011a. *The Millennium Development Goals 2011* (New York).
- . 2011b. *Programme of action for the least developed countries for the decade 2011–10*. A/CONF.219/3/Rev.1 Fourth United Nations Conference on the Least Developed Countries, Istanbul, Turkey, 9-13 May 2011.
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). 2009. *Making economic stimulus packages work for women and gender equality*, presentation at United Nations (New York).
- . 2010. *Gender justice: Key to achieving the Millennium Development Goals* (New York).
- . 2011. *Making change happen: Actions necessary to accelerate the achievement of all Millennium Development Goals* (New York).
- United Nations Development Programme (UNDP). 2010a. *Human Development Report. The real wealth of nations: Pathways to human development* (New York).
- . 2010b. *Fiscal space challenge and financing for MDG achievements* (New York).
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2007. *Education for All by 2015: Will we make it?* (Oxford University Press).
- . 2011. *Forum of Ministers in Charge of Social Development from South Asia 2011: Colombo Declaration*. 20-22 February 2011, Colombo, Sri Lanka.
- . Institute for Statistics. 2011 (Quebec), <http://www.uis.unesco.org>.
- United Nations General Assembly. 2010a. *Resolution on integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit* (A/RES/65/1).
- . 2010b. *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona, on the draft guiding principles on extreme poverty and human rights*. Human Rights Council, Fifteenth session, A/HRC/15/41.
- . 2011. *Report of the Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona*. Human Rights Council Seventeenth session A/HRC/17/34
- United Nations Human Rights Council, Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights. 2006. «Draft guiding principles – Extreme poverty

- and human rights: The rights of the poor», Annex of the *Excerpts of the report of the Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights on its 58th Session*. A/HRC/2/2 – A/HRC/Sub.1/58/36. <http://atd-quartmonde.org/IMG/pdf/A-HRC-2-2-RES-2006-9-en-with-res.pdf>
- United Nations Human Settlements Programme (UN HABITAT). 2010. *State of the world's cities 2010-11: Bridging the urban divide* (London, Earthscan).
- . 2011. *Cities and climate change: Policy directions*, Global Report on Human Settlements 2011, abridged edition (London and Washington, DC).
- United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) and Overseas Development Institute (ODI). 2009. *Fiscal space for strengthened social protection – West and Central Africa Regional Thematic Report* (UNICEF Regional Office for West and Central Africa).
- United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF). 2010a. *Progress for Children: Achieving the MDGs with Equity*. (New York).
- . 2010b. *Social protection: Accelerating the MDGs with equity*, Working Brief (New York).
- . 2010c. *Recovery for all: A call for collaborative action*. Social and Economic Policy Note (New York).
- UNITAID. 2010. *UNITAID Annual Report 2010* (Geneva)
- United Nations Population Division (UNPOP). 2008. *United Nation's trends in total migrant stock: The 2008 revision* (New York), <http://esa.un.org/migration>.
- . 2010. *World Population Prospects: The 2010 revision* (New York).
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). 2010. *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Geneva).
- van der Berg cited in Lund, F. et al. 2009. «Is there a rationale for Conditional Cash Transfers for children in South Africa?», in *Transformation, critical perspectives on Southern Africa*, Vol. 70, pp. 70-91.
- van Doorslaer, E. et al. 2007. «Catastrophic payments for health care in Asia», in *Health Economics*, Vol. 16, pp. 1159-1184.
- van Parijs, P. 1997. *Real freedom for all: What (if anything) can justify capitalism?* (New York, Clarendon Press).
- Veras, F.; Ribas, R.; Osorio, R. 2007. «Evaluating the impact of Brazil's *Bolsa Família*: Cash transfer programmes in comparative perspective», in *Evaluation Note 1*, International Poverty Centre (Brasília, IPC).
- Vincent, K.; Cull, T. 2011. «Cell phones, electronic delivery systems and social cash transfers: Recent evidence and experiences from Africa», in *International Social Security Review*, Vol. 64, 1/2011.
- Wagstaff, A. 2007. «The economic consequences of health shocks: evidence from Vietnam», in *Journal of Health Economics*, Vol. 26, pp. 82-100.
- Wening Handayani, S.; Burkley, C. 2009. *Social assistance and conditional cash transfers: Proceedings of the regional workshop* (Manila, Asian Development Bank).
- Woolard, I. 2003. *Impact of government programmes using administrative data sets: Social assistance grants*, Project 6.2 of the Ten-year Review Research Programme (Southern African Regional Poverty Network).

- World Bank and UNICEF 2009. *Abolishing School Fees in Africa: Lessons from Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, and Mozambique*; (Washington, DC, World Bank).
- World Bank. 2006. *Gender equality as smart economics: A World Bank group gender action plan* (Fiscal years 2007-10). (Washington, DC).
- . 2009. *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*, A World Bank Policy Research Report (Washington, DC).
- . 2010a. *Covering people in times of crisis* (Washington, DC).
- . 2010b. *A cash transfer programmes reduces HIV infections among adolescent girls*. (Washington, DC).
- . 2011a. *Global Economic Prospects 2011*, Vol. 2, Jan. (Washington, DC).
- . 2011b. *Poverty* (Washington, DC).
- . 2011c. *Food Price Watch*, (Washington, DC).
- . 2011d. *Beyond Economic Growth*. (Washington, DC).
- World Food Programme (WFP). 2010. *Revolution: From food aid to food assistance – Innovations in overcoming hunger* (Rome).
- World Health Organization (WHO). 2009. *Global health risks. Mortality and burden of disease attributable to selected major risks* (Geneva).
- . 2010a. *The World Health Report: Health systems financing: the path to universal coverage* (Geneva).
- . 2010b. *Maternal mortality*, Fact sheet No. 348 (Geneva).
- . 2010c. *World Health Statistics* (Geneva).
- . 2010d. *Constraints to scaling up the health Millennium Development Goals: Costing and financial gap analysis, background document for the Taskforce on Innovative International Financing for Health Systems* (Geneva).
- . 2010e. *Millennium Development Goals: Progress towards the health-related Millennium Development Goals*, Fact Sheet No. 290 (Geneva).
- . 2011a. *World Health Statistics 2011* (Geneva).
- . and UNICEF. 2011. *Joint monitoring programme (JMP) for water supply and sanitation* (Geneva and New York), www.wssinfo.org/data-estimates/ introduction.

