



Organização
Internacional
do Trabalho

► ILC.109/V

► Construindo o futuro da proteção social para um mundo do trabalho centrado nas pessoas

Conferência Internacional
do Trabalho, 109.^a sessão, 2021



Relatório V

► **Construindo o futuro
da proteção social para um mundo
do trabalho centrado nas pessoas**

*Debate recorrente sobre o objetivo estratégico
da proteção social (segurança social), no quadro
do acompanhamento da Declaração da OIT sobre
a Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008*

Quinto ponto da ordem de trabalhos



Primeria edição 2021

Construindo o futuro da proteção social para um mundo do trabalho centrado nas pessoas
ISBN: 978-972-704-449-8 (web pdf)

Também disponível em inglês: *Building the future of social protection for a human-centred world of work* ISBN 978-92-2-132396-9 (print); ISBN 978-92-2-132397-6 (Web pdf); ISSN 0074-6681.



A tradução e edição desta publicação só foi possível com o financiamento do Governo de Portugal através do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

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

A responsabilidade pelas opiniões expressas nos artigos assinados, nos estudos e noutros contributos, continua a ser exclusiva dos seus autores e autoras, pelo que a sua publicação não constitui uma aprovação por parte do *Bureau* Internacional do Trabalho das opiniões expressas nos mesmos.

A referência ou a não referência a nomes de empresas, produtos ou procedimentos comerciais não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte do *Bureau* Internacional do Trabalho.

Para mais informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT, visite o nosso sítio na Internet: www.ilo.org/publns

Índice

	Página	
Abreviaturas e acrónimos	7	
Introdução e objetivos	9	
Introdução	9	
Objetivos	10	
Estrutura	11	
Capítulo 1. Proteção social universal para a dignidade humana, a justiça social e o desenvolvimento sustentável	13	
1.1. Reconhecer a segurança social como um direito humano e alargar o mandato da OIT à extensão da cobertura da segurança social a todas as pessoas.....	13	
1.2. Uma convergência de circunstâncias que dificulta a extensão da segurança social	14	
1.3. Um compromisso internacional renovado em matéria de proteção social	15	
1.4. A proteção social como condição prévia para o desenvolvimento sustentável – Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável	18	
1.5. A Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho – Reconhecer os sistemas de proteção social universais, abrangentes e adequados como um componente essencial para construir um futuro sustentável	19	
1.6. Aproveitar a oportunidade para mudar o rumo e cumprir a Agenda 2030	19	
Capítulo 2. Registaram-se progressos louváveis, mas subsistem lacunas significativas	21	
2.1. Progressos na construção de sistemas de proteção social	21	
2.2. Tendências na cobertura efetiva da proteção social	23	
2.3. Adequação das prestações de proteção social	32	
2.4. Investimento na proteção social	38	
Capítulo 3. Desafios, oportunidades e respostas de políticas para alcançar a proteção social universal	43	
3.1. Colmatar as lacunas em matéria de cobertura e de adequação e concretizar a proteção social universal	43	
3.2. Reforçar os sistemas de proteção social	53	
3.3. Garantir a sustentabilidade dos sistemas de proteção social	59	
Capítulo 4. O apoio da OIT aos constituintes para que as aspirações se tornem realidade	67	
4.1. Desenvolvimento de políticas e de atividades relacionadas com normas	68	
4.2. Desenvolvimento e partilha de conhecimentos	70	
4.3. Diálogo social nacional	75	
4.4. Serviços de assessoria técnica: apoio aos constituintes no quadro dos PTDP	78	
4.5. Desenvolvimento de competências	89	
4.6. Criar e reforçar parcerias para a proteção social universal e o papel da OIT	92	
4.7. Conclusões	96	
Capítulo 5. Sistemas de proteção social para todas as pessoas: nove anos para fazer	97	
a mudança acontecer no âmbito da Agenda 2030 e da recuperação da COVID-19		
Conclusões e possíveis formas de avançar	97	

Lista de quadros

Quadro 4.1.	Instrumentos de ISPA e outros instrumentos da ONU	73
Quadro 4.2.	Exemplos dos principais resultados na sequência do apoio técnico da OIT em prol do financiamento sustentável das intervenções de proteção social	85
Quadro 4.3.	Exemplos de alguns dos principais resultados dos serviços atuariais da OIT para os regimes de proteção social contributivos	87

Lista de figuras

Figura 1.1.	Estratégias nacionais de extensão da segurança social eficazes: construir regimes abrangentes (base normativa: Recomendação N.º 202)	17	
Figura 1.2.	A proteção social na Agenda 2030: objetivos e metas relevantes	18	
Figura 2.1.	Desenvolvimento de programas de proteção social assentes em legislação nacional, por domínio político, pré-1900 a 2020 (percentagem de países)	22	
Figura 2.2.	Ratificação da Convenção N.º 102 e de outras Convenções de segurança social atualizadas	23	
Figura 2.3.	Distribuição das medidas anunciadas, por tipo (esquerda) e função (direita)	24	
Figura 2.4.	Cobertura efetiva da proteção social, estimativas globais e regionais por área, 2020 (indicador 1.3.1 dos ODS)	26	
Figura 2.5.	Pensões de velhice, cobertura efetiva: percentagem de pessoas acima da idade legal de reforma que recebem uma pensão, por região, último ano disponível (indicador 1.3.1 dos ODS)	28	
Figura 2.6.	Pensões de velhice, cobertura efetiva: contribuintes ativos para os sistemas de pensões em percentagem da população ativa e em idade ativa, por região, último ano disponível	29	
Figura 2.7.	Percentagem de homens e mulheres em idade ativa que contribuem para um regime de pensões e percentagem de homens e mulheres em idade de reforma que recebem uma pensão (contributiva e não contributiva), países selecionados, últimos dados disponíveis	30	
Figura 2.8.	Cobertura de proteção social da saúde (beneficiários inscritos num seguro/programa em percentagem da população total)	31	
Figura 2.9.	Nível e duração da licença de maternidade remunerada em percentagem das remunerações anteriores e do número de semanas, último ano disponível ...	33	
Figura 2.10.	Taxas de substituição por incapacidade permanente e temporária nos regimes de proteção contra acidentes de trabalho e doenças profissionais, países selecionados, 2019 ou o último ano disponível (percentagem)	34	
Figura 2.11.	Pensões não contributivas em percentagem do limiar de pobreza nacional, por pessoa, último ano disponível	35	
Figura 2.12.	Incidência da despesa catastrófica com a saúde, em percentagem da população (indicador 3.8.2 dos ODS), último ano disponível	37	
Figura 2.13.	Despesa pública da proteção social ligada ao indicador 1.a.2 dos ODS e à cobertura de proteção social (indicador 1.3.1 dos ODS) (ambos excluindo a saúde), últimos dados disponíveis	38	
Figura 2.14.	Despesa pública da proteção social (excluindo a saúde) por região e nível de rendimento, último ano disponível, em percentagem do PIB	39	

	Página
Figura 2.15. Despesa por função da proteção social, último ano disponível	40
Figura 2.16. Despesa pública com pensões de velhice em percentagem do PIB e pessoas idosas em percentagem da população total, último ano disponível	41
Figura 3.1(a). Despesa pública da proteção social (excluindo a saúde) em percentagem do PIB (últimos dados disponíveis)	60
Figura 3.1(b). Percentagem da população coberta por, pelo menos, uma prestação em dinheiro de proteção social (em percentagem, último ano disponível)	60
Figura 3.2. Contribuições sociais em percentagem da despesa pública de proteção social (incluindo cuidados de saúde), 2016, países selecionados	61

Lista de caixas

Caixa 1. Os conceitos de "segurança social" e "proteção social"	11	
Caixa 2.1. Ratificação e aplicação das normas de segurança social da OIT	22	
Caixa 2.2. Respostas da proteção social à crise da COVID-19	24	
Caixa 2.3. Monitorização da adequação das prestações de pensões	36	
Caixa 4.1. Alguns aspetos da avaliação de alto nível da estratégia da OIT e ações para a criação e extensão de pisos de proteção social, 2012–2017	68	
Caixa 4.2. Guias de boas práticas para a segurança social	69	
Caixa 4.3. A obra de referência <i>Relatório Mundial sobre Proteção Social</i> e a base de dados da OIT	71	
Caixa 4.4. Integração do diálogo social nacional eficaz no desenvolvimento de políticas de proteção social	75	
Caixa 4.5. Exemplos de apoio aos parceiros sociais no reforço da proteção social	76	
Caixa 4.6. Apoio da OIT à extensão da proteção social na Zâmbia	80	
Caixa 4.7. Alguns exemplos de apoio da OIT à extensão da proteção social	81	
Caixa 4.8. Apoio da OIT aos constituintes na resposta à COVID-19	84	
Caixa 4.9. <i>Ecole Supérieure de la Sécurité Sociale</i> , na Argélia	91	

Abreviaturas e acrônimos

ABND	Diálogo nacional baseado na avaliação
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BRICS	Associação das cinco principais economias nacionais emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEACR	Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações
DG INTPA	Direção-Geral das Parcerias Internacionais da Comissão Europeia
PTDP	Programa de Trabalho Digno por País
Programa de Referência	Programa de Referência Global para a Construção de Pisos de Proteção Social para Todos
PIB	Produto Interno Bruto
GIZ	Agência Alemã para a Cooperação Internacional
IFI	Instituição Financeira Internacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
ISPA	Avaliação da proteção social interagências
AISS	Associação Internacional da Segurança Social
CIF-OIT	Centro Internacional de Formação da OIT
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PME	Pequenas e médias empresas
PPS	Pisos de proteção social
SPIAC-B	Comité de Cooperação Interagências sobre a Proteção Social
SSA	Administração da Segurança Social dos EUA
ISS	Inquérito sobre Segurança Social da OIT
UNCT	Equipa nacional das Nações Unidas
UNDAF	Planos-Quadro das Nações Unidas para Assistência ao Desenvolvimento
UNDG	Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNSDCF	Quadro de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas
Iniciativa PPS da ONU	Iniciativa do Piso de Proteção Social das Nações Unidas
USP2030	Parceria Global para a Proteção Social Universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial de Saúde



Introdução e objetivos

Introdução

1. Em 2019, na sua 108.^a sessão, a Conferência Internacional do Trabalho adotou a histórica Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho (Declaração do Centenário), que renova e revigora o mandato fundador da Organização Internacional do Trabalho (OIT), moldando um futuro de trabalho digno para todos. Tal como há 100 anos, a Declaração do Centenário reconhece que uma paz universal e duradoura só pode ser alcançada se se basear na justiça social e que a consecução da justiça social exige melhores condições de trabalho e direitos dos/das trabalhadores/as em todo o mundo, incluindo o direito à segurança social. No contexto das mudanças transformadoras impulsionadas pela globalização, pelas inovações tecnológicas, pelas alterações demográficas e pelas crises de saúde pública e climática, a proteção social continua a ser parte integrante do mandato da OIT e um contributo fundamental para o trabalho digno, a justiça social e o desenvolvimento sustentável.
2. Apesar de progressos significativos na extensão da proteção social em muitas partes do mundo, o direito humano à segurança social ainda não é uma realidade para a maioria da população mundial, como a pandemia da COVID-19 revelou claramente. Apenas 45 por cento da população global está efetivamente coberta por, pelo menos, uma prestação de proteção social, enquanto os restantes 55 por cento, cerca de 4 mil milhões de pessoas, ficam desprotegidos.¹
3. Os argumentos a favor da proteção social são convincentes. É simultaneamente um direito que pertence a todos os seres humanos e um investimento com elevados retornos sociais e económicos. Contribui fortemente para reduzir a pobreza, a vulnerabilidade e a desigualdade, ao mesmo tempo que reforça a estabilidade política e a coesão social. Contribui para o dinamismo da economia através do aumento da produtividade, do reforço das capacidades das pessoas para beneficiarem de um mundo de trabalho em mutação e do apoio à procura agregada, especialmente durante os períodos de recessão económica. A proteção social produz resultados: a segurança dos rendimentos e o acesso aos cuidados de saúde fazem uma diferença real na vida das pessoas. Por conseguinte, o seu potencial foi reconhecido relativamente ao cumprimento dos Objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) e foi fortemente reforçado pela pandemia COVID-19.
4. O primeiro debate recorrente sobre a proteção social (segurança social) teve lugar na 100.^a sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2011. Conduziu à aprovação da estratégia bidimensional da OIT para a extensão da segurança social, concebida para construir e manter sistemas de segurança social universais, abrangentes, adequados e sustentáveis, abrindo caminho à adoção quase unânime da Recomendação (N.º 202), sobre os Pisos de Proteção Social, de 2012, na 101.^a sessão da Conferência, em junho de 2012. É importante referir que a Recomendação fornece orientações aos Estados-membros para alcançar a proteção social universal através da construção de pisos de proteção social (PPS) no âmbito de sistemas de segurança social progressivamente abrangentes.
5. As conclusões adotadas pela 105.^a sessão (2016) da Conferência sobre a avaliação do impacto da Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa tornaram a confirmar a continuação dos debates recorrentes. Nas suas 328.^{a2} e 331.^{a3} sessões, o Conselho de

¹ OIT, *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017–19: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, 2017.



Administração decidiu sobre o próximo ciclo de debates recorrentes, colocando um debate recorrente sobre a proteção social (segurança social) na ordem do dia da 109.ª sessão (2021) da Conferência.

6. O calendário deste segundo debate recorrente é adequado, pois facilita o aperfeiçoamento de uma estratégia da OIT para alcançar a proteção social universal no contexto da Agenda 2030 e os esforços para uma recuperação inclusiva da devastação socioeconómica da COVID-19, em conformidade com as prioridades estabelecidas na Declaração do Centenário.
7. Na sua 331.ª sessão, o Conselho de Administração adotou igualmente um quadro revisto para os debates recorrentes. Este relatório foi elaborado pelo *Bureau* em conformidade com as orientações fornecidas por um grupo de trabalho composto por representantes da sede e do terreno. Em março e abril de 2019, realizaram-se consultas sobre um projeto de esboço do relatório com os governos e os grupos de empregadores e trabalhadores/as. Com o adiamento da 109.ª sessão da Conferência para 2021, devido à COVID-19, os mesmos grupos foram consultados sobre a forma de rever o relatório de modo a refletir a evolução da COVID-19. O relatório foi revisto com base num esboço das propostas de revisões relacionadas com a COVID-19 discutidas com os *Bureaux* para as Atividades dos Trabalhadores e dos Empregadores (ACTRAV e ACT/EMP) em novembro de 2020, e amplamente partilhado no *Bureau* para que fossem submetidos comentários.

Objetivos

8. De acordo com as orientações do Conselho de Administração,⁴ o relatório procura informar os constituintes da OIT:
 - fornecendo uma visão global do estado atual da segurança social em todo o mundo,
 - identificando os diversos desafios e oportunidades dos Membros em matéria de segurança social e fornecendo uma visão global das respostas nacionais,
 - apresentando uma visão global das medidas tomadas pela OIT a fim de apoiar os constituintes nos seus esforços para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades em matéria de segurança social que surgiram desde o último debate recorrente em 2011,
 - apresentando sugestões para a orientação da futura ação da OIT, com vista a informar as decisões relativas aos programas, ao orçamento e a outras decisões em matéria de governação.
9. O presente relatório analisa as conclusões do Exame de Conjunto relativo à Recomendação (N.º 202), sobre os Pisos de Proteção Social, de 2012 (doravante Exame de Conjunto de 2019), debatido pela Comissão de Aplicação das Normas na 108.ª sessão (2019) da Conferência, bem como a avaliação independente da estratégia e das ações da OIT para a criação e extensão dos PPS para o período 2012–2017, discutida pelo Conselho de Administração em novembro de 2017,⁶ e a revisão de síntese de 2019 das intervenções da OIT em matéria de proteção social (segurança social).⁷

² GB.328/INS/5/2 e decisão.

³ GB.331/INS/3.

⁴ GB.331/INS/3, n.os 1 e 6.

⁵ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development: General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*, ILC.108/III/B, 2019.

⁶ GB.331/PFA/9.

⁷ OIT, *Social Protection (Social Security) Interventions: What Works and Why? Lessons Learned from a Synthesis Review, 2012–2018*, preparado pelo ILO's Evaluation Office, 2020.



Estrutura

10. O relatório está organizado em cinco capítulos que incluem uma síntese das lições retiradas dos relatórios de avaliação ou da experiência adquirida com os serviços de consultoria técnica prestados pelo *Bureau*. O capítulo 1 recorda o papel central da OIT na defesa do direito humano à segurança social e no apoio ao desenvolvimento de sistemas de proteção social baseados nos direitos, incluindo os pisos, e discute a mudança de paradigma, passando a proteção social a ser considerada não como um custo, mas como uma condição prévia para a dignidade humana, a justiça social e o desenvolvimento sustentável. O capítulo 2 descreve o desenvolvimento progressivo dos sistemas de proteção social nos últimos anos, com especial incidência nas tendências globais e regionais. O capítulo 3 avalia as tendências das respostas políticas e as medidas tomadas pelos Estados-membros para superar os desafios no âmbito da extensão da segurança social e da construção dos sistemas nacionais de proteção social, bem como a aplicação das orientações previstas na Recomendação N.º 202. O capítulo 4 apresenta as medidas tomadas pelo *Bureau*, nomeadamente através do seu Programa de Referência, para responder às diferentes realidades e necessidades dos constituintes tripartidos no que diz respeito à consecução de uma proteção social universal para todos. O capítulo 5 destaca as principais observações e lições que resultam da análise dos capítulos anteriores e do resultado da Sessão do Centenário da Conferência, em 2019, como base para identificar propostas de futuras prioridades do *Bureau* para ajudar os Estados-membros a construir sistemas de proteção social fortes, incluindo os pisos, a adaptá-los no contexto do futuro do trabalho e a preparar-se melhor para choques e crises vindouros.

Caixa 1. Os conceitos de "segurança social" e "proteção social"

Os conceitos de "segurança social" e de "proteção social" são utilizados de forma intermutável no relatório e abrangem todas as medidas que concedem prestações através de mecanismos contributivos ou não contributivos (ou de uma combinação destes mecanismos), em dinheiro ou em espécie, para realizar o direito humano à segurança social e garantir a proteção contra, nomeadamente:

- a falta de rendimentos relacionados com o trabalho (ou os rendimentos insuficientes) em resultado de doença, incapacidade, maternidade, acidente de trabalho ou doença profissional, desemprego, velhice ou morte de um membro da família,
- a falta de acesso, ou o acesso inoportuno, aos cuidados de saúde,
- o apoio familiar insuficiente, especialmente para crianças e adultos dependentes,
- a pobreza geral e a exclusão social.

A legislação e as práticas nacionais carecem de uma compreensão harmonizada dos dois conceitos. Por vezes, mas nem sempre, a "segurança social" designa os mecanismos de seguro social, enquanto a "proteção social" é umas vezes entendida como sendo de carácter mais lato (integrando serviços e medidas sociais adicionais) e outras como sendo de sentido mais restrito (referindo-se apenas a medidas dirigidas aos membros mais pobres e vulneráveis da sociedade).



Capítulo 1

Proteção social universal para a dignidade humana, a justiça social e o desenvolvimento sustentável

11. Este capítulo apresenta uma visão global da evolução da arquitetura jurídica e das políticas internacionais nas quais se apoia o direito humano à segurança social. Recorda o mandato robusto conferido à OIT durante os seus 100 anos de existência para estender a segurança social a todos através de uma abordagem baseada nos direitos e analisa as circunstâncias que impediram o progresso da segurança social e as conjunturas que serviram como catalisadoras de ações positivas. Discute a recente mudança de paradigma que liga a proteção social à dignidade humana, à justiça social e ao desenvolvimento sustentável e que resultou na priorização da proteção social por muitos países e na proliferação de atores neste domínio, tanto a nível nacional como internacional. Conclui com a necessidade de uma maior coerência e coordenação das políticas para orientar a proteção social rumo a um desenvolvimento sustentável, tomando em consideração as normas e princípios acordados internacionalmente.

1.1. Reconhecer a segurança social como um direito humano e alargar o mandato da OIT à extensão da cobertura da segurança social a todas as pessoas

12. Em 2018, a Declaração Universal dos Direitos Humanos comemorou o seu 70.º aniversário. Os artigos 22.º e 25.º afirmam, com ousadia, que todos, enquanto membros da sociedade, têm direito à segurança social e a um nível de vida adequado à sua saúde e bem-estar. O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1966, ratificado por 170 países, estabelece a obrigação jurídica, para praticamente todos os países, de aplicar progressivamente o direito à segurança social até ao limite máximo dos recursos disponíveis (artigos 2.º e 9.º).
13. Desde 1919, com base no seu mandato constitucional, a OIT tem desenvolvido normas destinadas a proteger o mundo do trabalho – incluindo nos casos de maternidade, doença, acidentes de trabalho e doenças profissionais – e concessão de prestações por velhice. A Declaração de Filadélfia (1944), tendo como base a premissa de que "a pobreza, onde quer que exista, constitui um perigo para a prosperidade de todos", apelou à OIT para que se alcançasse "a extensão das medidas de segurança social com vista a assegurar um rendimento de base a todos os que precisem de tal proteção, assim como uma assistência médica completa" (III(f)). A declaração sublinhava que todas as políticas devem garantir os direitos humanos fundamentais à liberdade, à segurança económica e à prosperidade para todos, exortando a OIT a considerar "[...], todas as políticas e medidas internacionais de ordem económica e financeira, à luz deste objetivo fundamental".
14. Com base neste mandato alargado e numa vontade partilhada de retirar lições das crises passadas, foi desenvolvida uma arquitetura jurídica internacional abrangente para fundamentar e concretizar o direito humano à segurança social através de uma abordagem baseada nos direitos. Ao longo dos seus 100 anos de existência, os constituintes da OIT adotaram 31 Convenções de segurança social e 24 Recomendações – mais de um sexto do conjunto de normas



internacionais do trabalho; por conseguinte, a segurança social é considerada "uma das principais áreas de elaboração de normas e de supervisão da OIT"⁸.

15. O exaustivo quadro normativo desenvolvido pelos constituintes tripartidos da OIT, internacionalmente aceite, é único e serve como fundamento político e jurídico para as atividades da OIT. Ao estabelecer parâmetros e princípios claros, traça o caminho para a concretização progressiva do direito humano à segurança social. O seu elemento chave, a Convenção (N.º 102), relativa à Segurança Social (Norma Mínima), de 1952, concretiza o mandato universal da Declaração de Filadélfia. Continua a ser o único tratado internacional com uma abordagem sistémica à segurança social, conferindo ao Estado a responsabilidade geral de estabelecer e manter um sistema que garanta a proteção da sua população contra uma série de contingências enfrentadas ao longo da vida, nomeadamente quando resultam de choques sistémicos, tomando em conta um conjunto de princípios fundamentais e a indicadores mínimos qualitativos e quantitativos, e através da aplicação de uma combinação de mecanismos contributivos e não contributivos. Estas contingências incluem a necessidade de assistência médica e de segurança de rendimentos em caso de doença, desemprego, velhice, acidentes de trabalho e doenças profissionais, maternidade, invalidez e sobrevivência, e para famílias com filhos. A Convenção N.º 102, que estabelece os principais princípios associados à administração e ao financiamento das instituições relacionadas, é complementado por normas mais avançadas que estabelecem níveis mais elevados de proteção relativamente a estas contingências (exceto prestações familiares),⁹ bem como normas relativas à situação dos/das trabalhadores/as migrantes¹⁰.
16. Muitos países manifestaram o seu compromisso com o direito à segurança social através da ratificação dos Tratados em matéria de direitos humanos e dos instrumentos jurídicos da OIT. No entanto, mesmo na ausência de ratificação, estas normas continuam a guiar o desenvolvimento de políticas e quadros jurídicos nacionais de proteção social, bem como as iniciativas internacionais que buscam ampliar a cobertura da segurança social, como é o caso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas (ONU).

1.2. Uma convergência de circunstâncias que dificulta a extensão da segurança social

17. Apesar destes importantes desenvolvimentos jurídicos, a maioria da população mundial continua excluída de qualquer forma de segurança social. Vários desafios impediram a aplicação na prática do direito humano à segurança social. A persistência do emprego informal – com mais de 60 por cento da população empregada trabalhando na economia informal – resulta em importantes lacunas de proteção, principalmente nos países em desenvolvimento¹¹. As transformações desafiantes do mercado de trabalho, o desemprego estrutural e os mercados de trabalho fragmentados, não apenas nos países de elevado rendimento, implicaram o crescimento de formas de emprego flexíveis, temporárias e atípicas, incentivaram o trabalho independente e um maior recurso a contratos complexos de subcontratação, estabelecidos ao abrigo do direito civil ou de prestação de serviços públicos, muitas vezes sem proteção social adequada e comuns entre os grupos mais duramente atingidos por crises financeiras,

⁸ OIT, *Social Security and the Rule of Law: General Survey concerning Social Security Instruments in Light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, ILC.100/III/1B (2011), n.º 22.

⁹ Convenção (N.º 121), relativa às Prestações em caso de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, de 1964 [Anexo I alterado em 1980]; Convenção (N.º 128), relativa às Prestações de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, de 1967; Convenção (N.º 130), relativa aos Cuidados Médicos e Prestações por Doença, de 1969; Convenção (N.º 168), relativa à Promoção do Emprego e à Proteção contra o Desemprego, de 1988; Convenção (N.º 183), sobre a Proteção da Maternidade, de 2000; e Recomendações relacionadas.

¹⁰ Convenção (N.º 118), relativa à Igualdade de Tratamento (Segurança Social), de 1962; Convenção (N.º 157) relativa à Manutenção dos Direitos em matéria de Segurança Social, de 1982; e Recomendações relacionadas.

¹¹ OIT, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, terceira edição, 2018.



económicas ou sanitárias¹². Desde a recessão de meados da década de 70 do século XX, a recuperação tem sido frequentemente procurada através de políticas económicas e de ajuste estrutural baseadas na desregulamentação, privatização, flexibilização do mercado de trabalho, reformas da segurança social e redução dos custos do trabalho e das despesas sociais¹³. No entanto, em muitos casos, isto resultou numa redução notável do Estado-providência e na transferência da responsabilidade do Estado para o setor privado e os mercados financeiros, transferindo assim maiores riscos para os indivíduos¹⁴. Embora tenha sido empiricamente refutado, as normas laborais internacionais têm sido apresentadas como um obstáculo potencial ao crescimento económico e à competitividade¹⁵.

18. A globalização, que sem dúvida, contribuiu para retirar muitas pessoas da pobreza, tem sido igualmente acompanhada por uma crescente desigualdade social e insegurança socioeconómica, e por uma distribuição desigual dos benefícios do crescimento económico em muitas partes do mundo, o que resultou em milhões de pessoas sem proteção no momento em que a pandemia da COVID-19 inicia¹⁶. Este fenómeno teve um impacto importante na proteção social por, pelo menos, duas razões: (1) o seguro social é financiado, em grande medida, por quotas baseadas numa percentagem do rendimento do trabalho, que tem vindo a diminuir constantemente desde os anos 80 do século XX; (2) os sistemas de proteção social foram muitas vezes considerados indevidamente apenas como um custo e um subproduto do crescimento económico e não como um investimento nas pessoas e uma condição prévia para um desenvolvimento económico e social sustentável.

1.3. Um compromisso internacional renovado em matéria de proteção social

1.3.1. Redescobrir os benefícios da proteção social como condição prévia para um crescimento sustentável e inclusivo

19. Na sequência da crise económica e financeira asiática de 1997, tornou-se claro que a proteção social era uma condição prévia para alcançar um crescimento sustentável e inclusivo e enfrentar as consequências sociais da globalização. No contexto do aumento dos níveis de pobreza, desigualdade e exclusão social em muitos países, devido, em grande medida, a níveis persistentes e até crescentes de desemprego, subemprego, informalidade, flexibilização e desregulamentação dos mercados de trabalho, as experiências dos países demonstraram a eficácia das transferências sociais e o acesso efetivo aos cuidados de saúde como forma de reparação¹⁷.
20. A partir de 1999, a extensão da proteção social a todos foi reconhecida como uma das quatro componentes do trabalho digno, crucial para fazer face à dimensão social da globalização num contexto de desregulamentação e informalidade crescentes¹⁸.

¹² OIT, *Non-standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, 2016.

¹³ OIT, *Defending Values, Promoting Change: Social Justice in a Global Economy: An ILO Agenda*, Relatório do diretor-geral (Parte I), Conferência Internacional do Trabalho, 81.ª sessão, Genebra, 1994, 71; Gerry Rodgers et al., *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009* (OIT, 2009), 33.

¹⁴ OIT, *Defending Values, Promoting Change*, 10; OIT, *Social Security and the Rule of Law*, paras 119-123; Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* (Oxford: Hart Publishing, 2013).

¹⁵ OCDE, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, 1996; OIT, *Defending Values, Promoting Change*, 69-75.

¹⁶ OIT, *Piso de Proteção Social para uma globalização equitativa e inclusiva*, Report of the Social Protection Floor Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Genebra, 2011, 1-4.

¹⁷ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 19.

¹⁸ OIT, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2004.



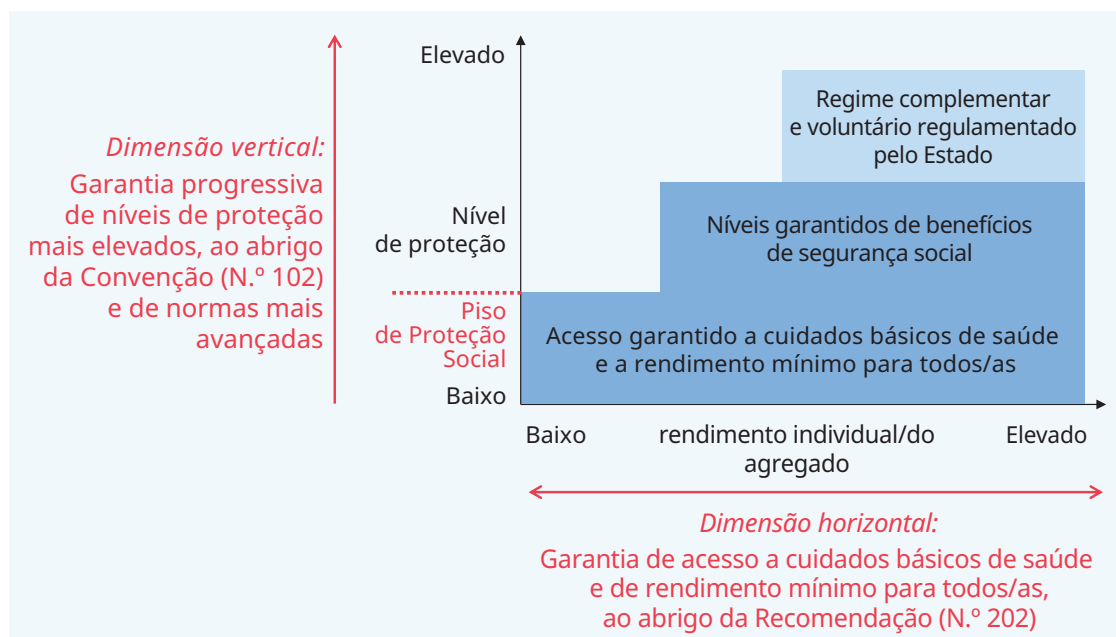
21. Quase uma década depois, no meio da agitação da crise económica e financeira global de 2008, a Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa salientou que todos os Membros da Organização têm uma responsabilidade fundamental de contribuir para a realização dos objetivos do trabalho digno. Esta responsabilidade inclui o cumprimento do objetivo da proteção social através da "extensão da segurança social a todos, incluindo medidas para garantir um rendimento mínimo a todos os que necessitem de tal proteção e adaptação do respetivo âmbito de aplicação e cobertura para responder às incertezas e às novas necessidades resultantes da rapidez das alterações tecnológicas, sociais, demográficas e económicas".
22. No rescaldo da crise, o Pacto Global para o Emprego, de 2009, apelou aos países para que construíssem "uma proteção social adequada para todos, recorrendo a um piso básico para a proteção social" e exortava "a comunidade internacional a prestar assistência ao desenvolvimento, incluindo apoio orçamental, a fim de criar um piso básico para a proteção social numa base nacional". O Conselho Executivo de Coordenação do Sistema da ONU incumbiu a OIT e a Organização Mundial de Saúde (OMS) de liderarem a Iniciativa do Piso de Proteção Social (Iniciativa PPS da ONU), lançada em abril de 2009, como uma de várias iniciativas conjuntas para combater e acelerar a recuperação.

1.3.2. Preparar o caminho para a proteção social universal utilizando a função normativa como principal vantagem comparativa da OIT

23. A constatação de que o necessário desenvolvimento da proteção social baseada nos direitos não poderia ser alcançado através de medidas pontuais de resposta a crises, mas exigia uma ação e um compromisso contínuo para a construção de sistemas sustentáveis, abrangentes e progressivamente universais, abriu caminho à adoção da Recomendação N.º 202, em 2012. A OIT retomou as suas atividades de definição de normas no domínio da proteção social através deste novo instrumento de referência que enumera os princípios que orientam a formulação de políticas e estratégias de proteção social destinadas a garantir: (i) a cobertura universal em termos de pessoas protegidas, (ii) uma proteção integral em termos de riscos cobertos, e (iii) níveis de proteção adequados.
24. Fundamentalmente, a Recomendação afirmava que todos os países deveriam dar prioridade ao estabelecimento de PPS nacionais como elemento fundamental dos seus sistemas de segurança social através de uma estratégia bidimensional que garanta, pelo menos, níveis básicos de segurança de rendimento e acesso a cuidados de saúde essenciais para todos (conhecida como dimensão horizontal) e que garanta progressivamente níveis mais elevados de proteção, guiada pela Convenção N.º 102 e pelas normas mais avançadas, para o maior número possível de pessoas e logo que possível (conhecida como dimensão vertical) (figura 1.1).



Figura 1.1. Estratégias nacionais de extensão da segurança social eficazes: construir sistemas abrangentes (base normativa: Recomendação N.º 202)



25. A Recomendação N.º 202 cristaliza o projeto do século XXI para o desenvolvimento de quadros normativos e de políticas destinados a estabelecer e manter sistemas de proteção social universais e sustentáveis, para além de abordagens meramente ad hoc, pontuais ou fragmentadas. O carácter visionário da Recomendação foi prontamente reconhecido pela comunidade internacional na Agenda 2030, que insta os países a "implementar, a nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos" (meta 1.3 dos ODS) e a "atingir a cobertura universal de saúde" (meta 3.8 dos ODS)¹⁹.
26. A adoção da Recomendação N.º 202 reforçou igualmente o reconhecimento do mandato da OIT no domínio da proteção social. Em resposta à crescente participação de múltiplos atores internacionais neste domínio, incluindo organismos da ONU, Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e outras organizações internacionais, várias iniciativas têm como objetivo racionalizar a orientação das políticas e a cooperação para o desenvolvimento no domínio da proteção social, a fim de melhorar a coerência das políticas, assegurar a coordenação e evitar duplicações. O Comité de Cooperação Interagências sobre a Proteção Social (SPIAC-B), criado em 2012, e a Parceria Global para a Proteção Social Universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (USP2030), criada em 2016, ambas copresididas pela OIT e pelo Banco Mundial, contribuíram para uma maior coerência das políticas no domínio da proteção social. No entanto, há ainda muito a fazer para racionalizar os quadros de políticas do sistema da ONU e das IFI com princípios e valores acordados internacionalmente, em sintonia com a resolução sobre o avanço da justiça social através do trabalho digno (2016)²⁰. A dinâmica de extensão da proteção social, inclusive no contexto da pandemia da COVID-19, exige uma maior coerência nas ações de assessoria às políticas e às atividades de cooperação para o desenvolvimento dos vários atores internacionais envolvidos, a fim de concretizar a proteção social universal com base em princípios e valores reconhecidos internacionalmente.

¹⁹ Assembleia Geral da ONU, Resolução 67/81, *Global Health and Foreign Policy*, A/RES/67/81 (2012), para. 3, sublinha "a importância de uma cobertura universal nos sistemas nacionais de saúde, especialmente através de mecanismos de cuidados de saúde primários e de proteção social, incluindo pisos de proteção social determinados a nível nacional".

²⁰ São fornecidas mais informações no capítulo 4.

1.4. A proteção social como condição prévia para o desenvolvimento sustentável – Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

27. A comunidade internacional reconhece que a proteção social é uma necessidade social, económica e política e atribui-lhe um lugar de destaque na Agenda 2030, com 5 dos 17 Objetivos a reconhecerem expressamente o papel da proteção social na resposta aos desafios globais e para alcançar um futuro melhor e mais sustentável para todos, sem deixar ninguém para trás (figura 1.2).

Figura 1.2. A proteção social na Agenda 2030: objetivos e metas relevantes



28. Em particular, a proteção social tem um papel fundamental na erradicação da pobreza através de sistemas de proteção social para todos (meta 1.3 dos ODS). Além disso, o sistema da ONU reconhece globalmente o mandato da OIT em matéria de proteção social, conferindo à OIT a responsabilidade oficial pela compilação de dados e pelo relato sobre os progressos realizados para atingir a meta 1.3 dos ODS através do indicador associado 1.3.1. Acresce que a meta 1.a apela à mobilização significativa de recursos de diversas fontes para pôr termo à pobreza e considera, especificamente, a despesa pública com a saúde, a educação e a proteção social (indicador 1.a.2). Os PPS contribuem igualmente para a meta 3.8 dos ODS relativa à cobertura universal da saúde, uma vez que garantem o acesso a cuidados de saúde essenciais (indicador 3.8.1) sem dificuldades (indicador 3.8.2). A Agenda 2030 salienta igualmente o papel da proteção social como meio de alcançar impactos económicos e sociais sustentáveis à escala mundial, a igualdade de género (ODS 5), o trabalho digno e o crescimento económico (ODS 8), a redução das desigualdades (ODS 10) e a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável e instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis (ODS 16). O cumprimento destes objetivos foi seriamente posto em causa pela pandemia da COVID-19, que, em muitos casos, revelou novas vulnerabilidades e desigualdades, ou agravou ainda mais as existentes, exigindo assim um compromisso renovado e robusto para sua consecução até 2030.

1.5 A Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho – Reconhecer os sistemas de proteção social universais, abrangentes e adequados como um componente essencial para construir um futuro sustentável

29. Marcando o primeiro século da OIT, a Declaração do Centenário salienta o papel fulcral da proteção social numa abordagem de crescimento e desenvolvimento centrada no ser humano. O envelhecimento da população, a globalização, a migração laboral, a digitalização e as alterações climáticas colocam desafios à adequação, à sustentabilidade financeira e económica e à extensão dos sistemas de proteção social existentes. A Declaração convida, pois, todos os Membros a reforçarem as capacidades de todos os cidadãos para beneficiarem das oportunidades de um mundo de trabalho em mutação através, nomeadamente, do "acesso universal a uma proteção social, abrangente e sustentável" (Parte III(A)(iii)), a fim de proporcionar um melhor apoio e proteção aos/as trabalhadores/as e aos empregadores/as durante as suas transições na vida e no trabalho. A pandemia da COVID-19 e os seus efeitos devastadores fizeram com que a Declaração exortando a OIT a orientar os seus esforços no sentido de "desenvolver e aperfeiçoar sistemas de proteção social adequados, sustentáveis e adaptados à evolução do mundo do trabalho" (Parte II(A)(xv)) tivesse uma repercussão ainda maior.
30. Em setembro de 2019, uma resolução da Assembleia Geral da ONU²¹ acolheu favoravelmente a Declaração do Centenário da OIT e convidou os organismos das Nações Unidas a considerarem a integração das suas propostas de políticas nos seus trabalhos, nomeadamente através do Quadro de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (UNSDCF)²².

1.6. Aproveitar a oportunidade para mudar o rumo e cumprir a Agenda 2030

31. O consenso em torno da necessidade premente de garantir efetivamente a proteção social universal nunca foi tão patente como na última década, e foi reforçado na sequência do papel crucial desempenhado pela proteção social para fazer face às consequências da pandemia da COVID-19. Este alinhamento de circunstâncias sem precedentes tem potencial para promover uma abordagem integrada do desenvolvimento sustentável e reunir todas as nações e atores do desenvolvimento em torno de um paradigma comum que reconhece o valor e a urgência de investir na proteção social e garantir os direitos humanos, a dignidade e a justiça social, bem como o crescimento sustentável e inclusivo. Os últimos dados disponíveis mostram que, mesmo antes da eclosão da pandemia da COVID-19, o mundo estava atrasado em relação ao cumprimento dos ODS: apesar de alguns progressos, 736 milhões de pessoas ainda viviam em condições de extrema pobreza, especialmente nas zonas rurais, 820 milhões de pessoas viviam com fome, e a desigualdade estava a aumentar em muitas partes do mundo. As ações empreendidas até à data não se revelaram suficientes para concretizar o direito universal à segurança social, nomeadamente através da atribuição dos recursos financeiros necessários. Em muitos aspetos, a crise da COVID-19 desencadeou uma regressão considerável na consecução dos objetivos de 2030, o que exigirá um empenho e uma colaboração ainda

²¹ Assembleia Geral da ONU, Resolução 73/342, *International Labour Organization Centenary Declaration for the Future of Work*, A/RES/73/342 (2019).

²² Além disso, a Assembleia Geral da ONU confirmou a importância da proteção social para alcançar uma cobertura universal de saúde em todos os Estados-membros das Nações Unidas. Assembleia Geral da ONU, Resolução 74/2, *Political Declaration of the High-level Meeting on Universal Health Coverage*, A/RES/74/2 (2019).



maiores em matéria de proteção social a nível nacional, entre ministérios e instituições responsáveis pela proteção social, nomeadamente os ministérios da economia e das finanças, ministérios setoriais e organizações de trabalhadores/as e empregadores. De igual modo, a OIT e outros parceiros de desenvolvimento, incluindo as IFI, têm uma responsabilidade partilhada de melhorar a sua colaboração e agir como um só, reconhecendo, ao mesmo tempo, o mandato, a singularidade e o valor acrescentado de cada parceiro. Este será o fator determinante para evitar a austeridade, reerguer-se melhor e transformar palavras e boas intenções em realidade para todos.



Capítulo 2

Registaram-se progressos louváveis, mas subsistem lacunas significativas

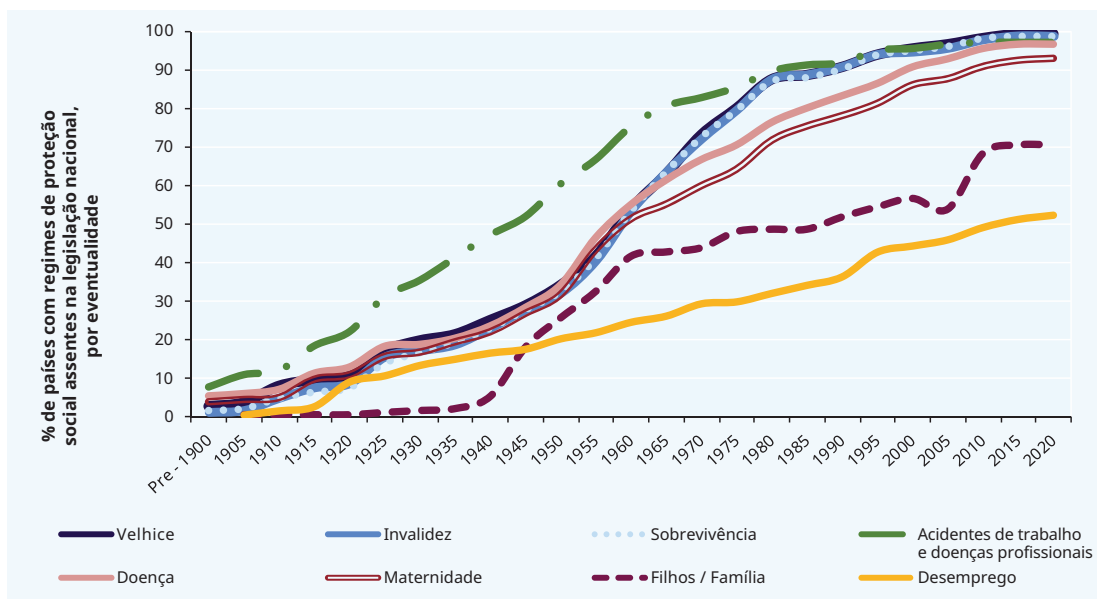
32. Este capítulo apresenta uma visão global do estado atual dos sistemas de proteção social em todo o mundo, da sua cobertura, abrangência, nível de prestações e despesas, seguindo uma abordagem do ciclo de vida. O relatório salienta os progressos realizados nas últimas décadas no sentido de estender a cobertura da proteção social, incluindo a meta 1.3 dos ODS, bem como as lacunas que ainda estão por colmatar, com base nas informações da Base de Dados Mundial sobre Proteção Social da OIT e da Associação Internacional da Segurança Social (AISS), e na evolução da legislação de proteção social.

2.1. Progressos na construção de sistemas de proteção social

33. Nos últimos 100 anos, o desenvolvimento dos sistemas de proteção social foi notável. Atualmente, a maioria dos países dispõe de regimes de proteção social que estão assentes na legislação nacional, abrangendo todas ou a maior parte dos domínios políticos relacionados com a proteção social, embora, em alguns casos, estes ofereçam cobertura para apenas uma minoria das suas populações. No entanto, apesar deste progresso louvável em matéria de cobertura jurídica, subsistem grandes lacunas em matéria de implementação, especialmente na Ásia e em África.
34. Os países tendem a construir os seus sistemas sequencialmente, dependendo das suas circunstâncias e prioridades nacionais. Historicamente, os países abordaram primeiro a área dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, introduzindo depois pensões de velhice, de invalidez e de sobrevivência, seguidas por proteção na doença, nos cuidados de saúde e na maternidade. As prestações por filho a cargo, as prestações familiares e os subsídios de desemprego são normalmente os últimos (figura 2.1).
35. O desenvolvimento de quadros jurídicos nacionais e a extensão da cobertura jurídica são essenciais para uma abordagem baseada nos direitos. No entanto, a extensão da cobertura jurídica nem sempre garante, por si só, a cobertura efetiva da população através de prestações adequadas. A extensão da cobertura efetiva, como vemos na secção 2.2, foi significativamente atrasada devido a problemas na implementação e execução, falta de coordenação política, financiamento insuficiente e fracas capacidades institucionais para a concessão efetiva de prestações e serviços.



Figura 2.1. Desenvolvimento de programas de proteção social assentes em legislação nacional, por domínio político, pré-1900 a 2020 (percentagem de países)



Nota: Com base nas informações disponíveis para 186 países. Os domínios políticos considerados são os da Convenção N.º 102, excluindo os cuidados de saúde. As estimativas incluem todos os programas previstos por lei, incluindo os regimes de responsabilidade dos empregadores.

Fonte: Estimativas baseadas em AISS/Administração da Segurança Social dos EUA (SSA), *Social Security Programs Throughout the World*.

36. As normas de segurança social da OIT continuam a ser uma importante fonte de orientação para os países na construção dos seus sistemas de segurança social, na extensão da cobertura jurídica e na concretização de uma cobertura eficaz, como demonstra o número crescente de ratificações da Convenção N.º 102 e de outras Convenções desde 2011 (ver caixa 2.1) e a aplicação das Convenções e Recomendações a nível nacional.

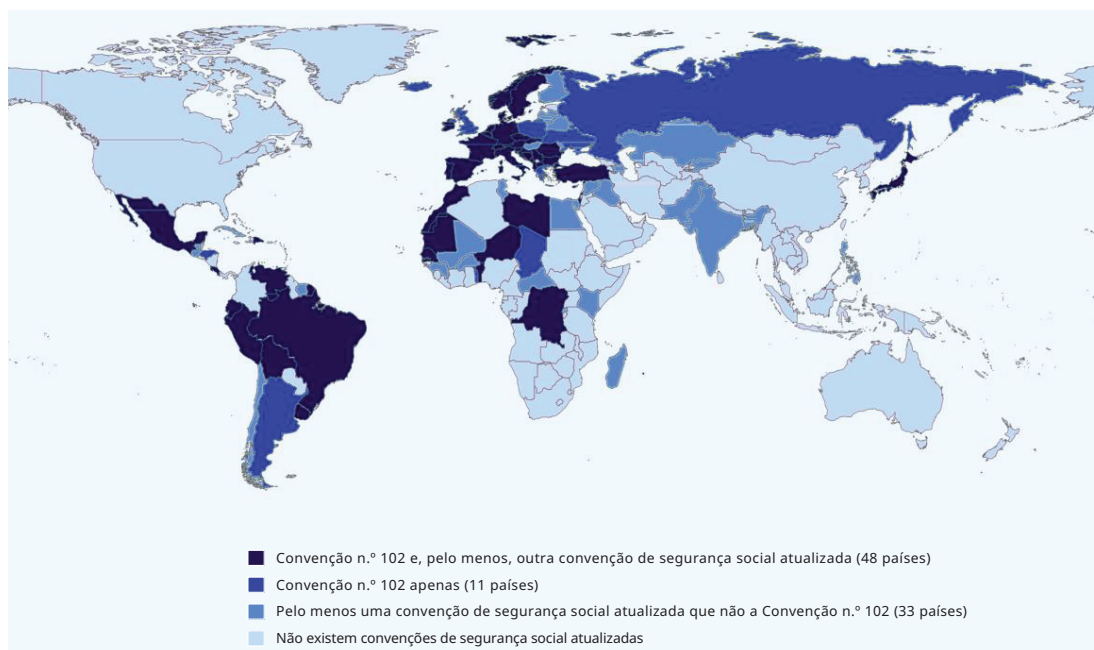
► Caixa 2.1. Ratificação e aplicação das normas de segurança social da OIT

A ratificação e a aplicação da Convenção N.º 102 e de outras Convenções de segurança social atualizadas (figura 2.2) continua a ser uma prioridade fundamental para os Estados-membros da OIT, como salientado nas conclusões adotadas pela 100.^a sessão da Conferência relativa ao debate recorrente sobre a proteção social (segurança social), em 2011, (parágrafo 29) e, mais recentemente, na Declaração do Centenário. Desde 2011, doze Estados-membros (a Argentina, o Benim, Cabo Verde, o Chade, a República Dominicana, as Honduras, a Jordânia, Marrocos, a Federação da Rússia, São Vicente e Granadinas, Togo e a Ucrânia) ratificaram a Convenção N.º 102, elevando o número total de ratificações para 59. Além disso, 18 Estados-membros ratificaram, desde 2011, outras Convenções de segurança social ou a Convenção (N.º 183), de Proteção da Maternidade, de 2000, que lhes está relacionada, incluindo a Bélgica, o Burquina Fasso, o Cazaquistão, o Mali, a Maurícia, o Níger, a Macedónia do Norte, a Noruega, o Senegal e São Tomé e Príncipe.

Estas novas ratificações demonstram um forte empenhamento dos Estados-membros nas normas da OIT e na sua aplicação, nomeadamente através dos mecanismos de supervisão conexos. As normas de segurança social da OIT constituem um quadro orientador internacional amplamente aceite para o estabelecimento dos sistemas nacionais de proteção social, que são uma referência importante mesmo para os países que (ainda) não ratificaram as Convenções pertinentes, bem como para a ONU e outras organizações internacionais ou regionais.

Fonte: Sistema de Informação NORMLEX sobre Normas Internacionais do Trabalho.

Figura 2.2. Ratificação da Convenção N.º 102 e de outras Convenções de segurança social atualizadas



Fonte: Sistema de Informação NORMLEX sobre Normas Internacionais do Trabalho.

2.2. Tendências na cobertura efetiva da proteção social

2.2.1. Evolução global e regional

37. Em muitas partes do mundo, os países fizeram progressos significativos na extensão da cobertura da proteção social. No entanto, o direito humano à segurança social ainda não é uma realidade para a maioria da população mundial. Apenas 31 por cento da população mundial tem acesso a sistemas de segurança social abrangentes em todos os domínios, desde as prestações por filho a cargo até às pensões de velhice, enquanto os restantes são cobertos apenas parcialmente ou não são abrangidos. Apenas 47 por cento da população global está efetivamente coberta por, pelo menos, uma prestação de proteção social em dinheiro, enquanto os restantes 53 por cento, cerca de 4 mil milhões de pessoas, ficam desprotegidos (indicador 1.3.1 dos ODS) (ver figura 2.4).²³
38. Foram introduzidas melhorias substanciais na cobertura das pessoas idosas: 78 por cento das pessoas que ultrapassam a idade da reforma recebem uma pensão, graças à expansão das pensões, tanto as não contributivas como as contributivas. No entanto, apenas 19 por cento dos desempregados recebem subsídios de desemprego em dinheiro, apenas 34 por cento das pessoas com incapacidade grave recebem pensões de invalidez em dinheiro, apenas 35 por cento dos empregados estão cobertos por prestações em caso de acidente de trabalho ou doença profissional, apenas 26 por cento das crianças em todo o mundo gozam de acesso efetivo à proteção social e apenas 45 por cento das mulheres que dão à luz recebem subsídios de maternidade em dinheiro. Além disso, a cobertura por prestações de assistência social em dinheiro é de apenas 29 por cento no caso das pessoas vulneráveis, incluindo crianças, pessoas em idade ativa e pessoas idosas que não estão protegidas de outra forma por regimes contributivos.

²³ Salvo indicação em contrário, as estimativas contidas neste capítulo são extraídas de OIT, *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19*.

39. A crise da COVID-19 demonstrou a importância dos sistemas de proteção social para proteger a saúde, o emprego e os rendimentos das pessoas. No entanto, também revelou as consequências das grandes lacunas de cobertura em muitos países, expondo a vulnerabilidade da população face aos impactos devastadores da crise na saúde e no emprego. Em resposta, quase todos os países introduziram medidas de proteção social para responder à crise (ver caixa 2.2).

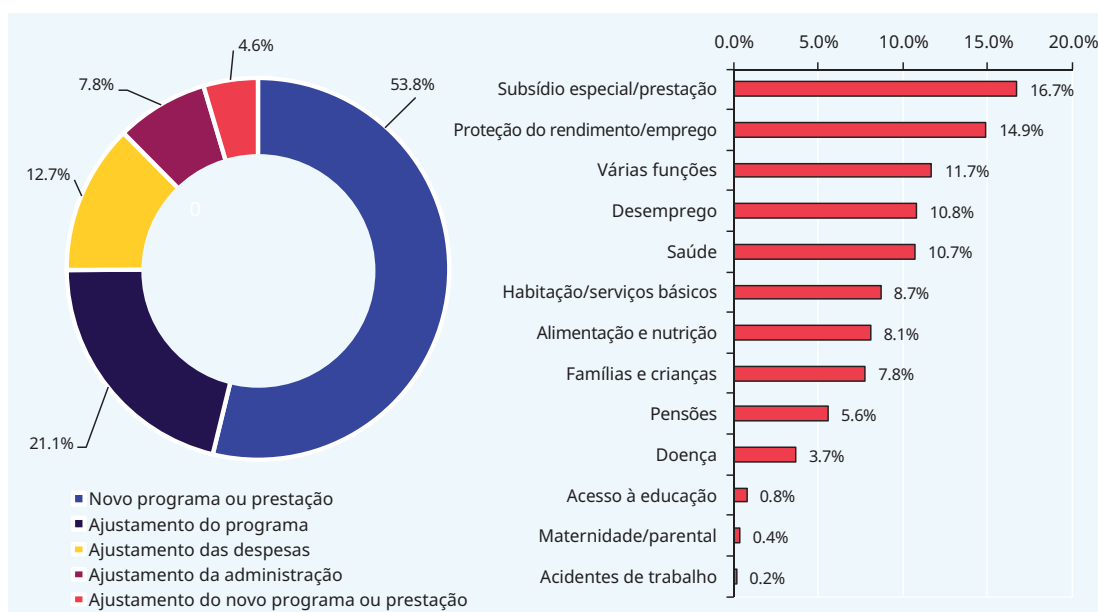
► **Caixa 2.2. Respostas da proteção social à crise da COVID-19**

Entre 1 de fevereiro e 30 de novembro de 2020, os governos de 209 países e territórios anunciaram pelo menos 1.596 medidas de proteção social (sobretudo a curto prazo) em resposta à crise da COVID-19. A maior parte das medidas implica a introdução de novos programas ou prestações (53,8 por cento), seguidas de atualizações dos programas existentes (41,6 por cento), tal como apresentado na figura 2.3. No segundo semestre de 2020, foram também alterados novos programas ou prestações (4,6 por cento).

Cerca de 16,7 por cento das respostas podem ser classificadas como subsídios especiais, seguidos de medidas destinadas à proteção do rendimento/emprego (14,9 por cento), a várias funções de uma só vez (11,7 por cento), à proteção contra o desemprego (10,8 por cento) e outras detalhadas na figura. Globalmente, 75,8 por cento de todas as medidas são de natureza não contributiva, especialmente no caso de novos programas e prestações (90,8 por cento). Vale a pena notar que, embora 81,7 por cento dos países da Europa e da Ásia Central tenham podido contar com medidas contributivas para as suas respostas à COVID 19, tal valor contrastou com 57,8 por cento a nível mundial e apenas 32,7 por cento em África.

Fonte: Sistema de Informação NORMLEX sobre Normas Internacionais do Trabalho.

Figura 2.3. Distribuição das medidas anunciadas, por tipo (esquerda) e função (direita)

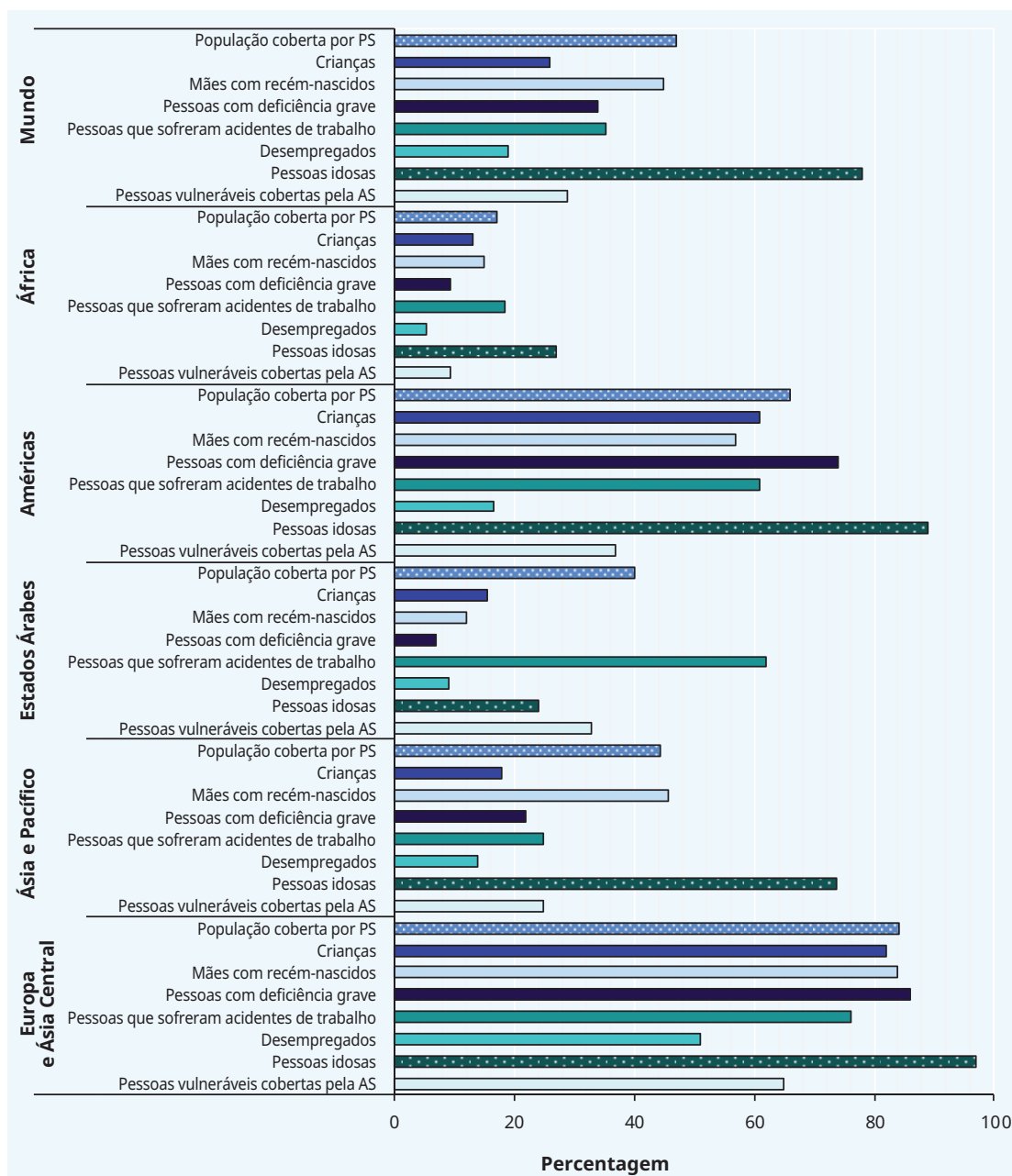


Fonte: OIT, "Respostas de Proteção Social à crise da COVID-19 em todo o mundo", *Monitor de Proteção Social*, 2020.

40. Em África, apesar dos progressos significativos na extensão da cobertura da proteção social, apenas 17 por cento da população recebe pelo menos uma prestação de proteção social em dinheiro, com variações significativas entre países. Devido a esforços acrescidos para alargar a proteção à velhice, 27 por cento da população africana idosa recebe agora uma pensão. Países como o Botsuana, Cabo Verde, o Lesoto, a Maurícia e a Namíbia atingiram, ou aproximaram-se, da cobertura universal de pensões. No entanto, continuam a existir importantes lacunas de cobertura em toda a região no que diz respeito às crianças, às mulheres com recém-nascidos, aos/as trabalhadores/as desempregados/as, às pessoas com incapacidade e às populações vulneráveis.

41. Nas Américas, 66 por cento da população está efetivamente coberta por, pelo menos, uma prestação de proteção social em dinheiro, em grande parte em resultado dos grandes esforços para estender os sistemas de proteção social nas últimas décadas. Mais da metade das crianças, das mulheres grávidas e das mães de recém-nascidos, bem como das pessoas idosas, estão cobertas por prestações de proteção social em dinheiro, mas existem lacunas maiores no que se refere aos subsídios de desemprego. Alguns países conseguiram alcançar a cobertura universal das crianças (a Argentina, o Brasil e o Chile), das mães com recém-nascidos (o Canadá e o Uruguai), das pessoas com incapacidade (o Brasil, o Chile, os Estados Unidos da América e o Uruguai) e das pessoas idosas (a Argentina, a Bolívia, o Canadá, Trindade e Tobago e os Estados Unidos da América).
42. Nos Estados Árabes, cerca de 40 por cento da população está coberta por, pelo menos, uma prestação de proteção social em dinheiro. A cobertura das pensões de velhice, embora bem desenvolvida em comparação com outras áreas de proteção social, é limitada sendo estimada em 24 por cento, e deverá persistir devido à reduzida percentagem (39 por cento) de contribuintes ativos para os sistemas de pensões no total da população ativa. As medidas com impactos positivos incluem o estabelecimento de regimes de seguro de desemprego no Barém, no Koweit e na Arábia Saudita, e uma maior cobertura da proteção da maternidade no Iraque e na Jordânia. Numerosos programas de assistência social na região cobrem mais de 32 por cento da população vulnerável; no entanto, é essencial alargar a cobertura, nomeadamente aos não nacionais.
43. Na Ásia e na região do Pacífico, 44,1 por cento da população está efetivamente coberta por, pelo menos, uma prestação de proteção social em dinheiro, e têm sido feitos progressos significativos no reforço dos sistemas de proteção social e na construção de PPS. A cobertura varia entre as sub-regiões, com apenas 22,8 por cento de cobertura na Ásia Meridional e 72,3 por cento no Ásia Oriental. Mantêm-se grandes lacunas em matéria de cobertura nos domínios das prestações por filho a cargo e familiares, da proteção da maternidade, da proteção contra o desemprego e das pensões de invalidez. No entanto, vale a pena notar que alguns países têm conseguido uma cobertura universal das crianças (a Austrália e a Mongólia), outros têm expandido a cobertura da proteção à maternidade (o Bangladexe, a Índia e a Mongólia) e outros ainda introduziram e expandiram regimes de pensões não contributivos e contributivos para conseguir uma cobertura universal para as pessoas idosas (a Mongólia, a Nova Zelândia, a Tailândia e Timor-Leste). No entanto, a adequação das prestações continua a ser uma preocupação em muitos países.
44. Na Europa e na Ásia Central, com sistemas de proteção social relativamente abrangentes e maduros, incluindo pisos, 84 por cento da população tem acesso a pelo menos uma prestação de proteção social em dinheiro. As estimativas de cobertura regional chegam a 80 por cento para as prestações por filho a cargo e familiares, as prestações em dinheiro de maternidade, as pensões invalidez e de velhice, com vários países a atingir uma cobertura universal. No entanto, é necessário que se registem novos progressos no domínio da cobertura do desemprego e no que se refere à adequação das pensões e de outras prestações de proteção social, à luz das alterações demográficas e das pressões macroeconómicas.
45. Embora os níveis mais elevados de cobertura da proteção social estejam geralmente associados a países que têm níveis elevados de desenvolvimento económico, alguns países, como o Botsuana, a China, Cabo Verde e Timor-Leste, demonstram que os esforços sustentados para alargar a cobertura podem ser bem-sucedidos em qualquer nível de desenvolvimento (ver seção 3.2).
46. Apesar dos progressos significativos na extensão da cobertura através de regimes contributivos, muitos são deixados desprotegidos, em grande medida devido a elevados níveis de informalidade, especialmente nas zonas rurais. Pouco menos de um terço da população mundial (29 por cento) considerada vulnerável – crianças e pessoas em idade ativa e pessoas idosas não abrangidas pelo seguro social – recebem uma prestação não contributiva, como a assistência social (indicador 1.3.1 dos ODS sobre pessoas vulneráveis). Enquanto na Europa e na Ásia Central cerca de dois terços das pessoas vulneráveis recebem prestações não contributivas (65 por cento), isto é válido apenas para 37 por cento nas Américas, 25 por cento na Ásia e no Pacífico e 9 por cento em África.



Figura 2.4. Cobertura efetiva da proteção social, estimativas globais e regionais por área, 2020 (indicador 1.3.1 dos ODS)

Notas: As estimativas globais e regionais são ponderadas por grupos populacionais relevantes. As estimativas não são rigorosamente comparáveis às estimativas regionais de 2016 devido a melhorias metodológicas, à disponibilidade alargada de dados e às revisões por país.

AS – assistência social; PS – proteção social: População abrangida pela proteção social: proporção da população total que recebe uma prestação contributiva ou não contributiva, ou que contribui ativamente para pelo menos um regime de segurança social. *Crianças:* rácio entre crianças/agregados familiares que recebem prestações por filho a cargo/familiares e o número total de crianças/agregados familiares com filhos. *Mães com recém-nascidos:* rácio entre as mulheres que recebem prestações de maternidade em dinheiro e as que dão à luz no mesmo ano. *Pessoas com deficiência grave:* rácio de pessoas que recebem prestações de invalidez em relação ao número de pessoas com deficiência grave. *Desempregados:* rácio de beneficiários de prestações de desemprego em relação ao número de pessoas desempregadas. *Pessoas idosas:* rácio entre as pessoas com idade superior à idade legal de reforma que recebem uma pensão de velhice e as pessoas com idade superior à idade legal de reforma (incluindo os regimes contributivos e não contributivos). *Pessoas vulneráveis abrangidas pela assistência social:* rácio entre os beneficiários da assistência social e o número total de pessoas vulneráveis (definido como todas as crianças e adultos não cobertos por prestações contributivas e pessoas acima da idade de reforma que não recebem prestações contributivas (pensões)).

Fontes: OIT, [Base de Dados Mundial sobre Proteção Social](#), com base no Inquérito sobre Segurança Social (ISS) da OIT; ILOSTAT; fontes nacionais.

2.2.2. Alcançar a cobertura universal

47. No que diz respeito à cobertura da população, os países tendem a priorizar dois grandes grupos. O desenvolvimento dos mecanismos contributivos tende a começar pelos/as trabalhadores/as dos setores público e privado, em especial os que trabalham a tempo inteiro e têm um emprego estável. No extremo oposto da escala de rendimentos, a introdução de programas de assistência social não contributivos destina-se normalmente aos segmentos mais pobres da população ou a categorias específicas da população (como as crianças com idade inferior a 5 anos ou pessoas idosas). No entanto, esta estratégia dupla tende a deixar desprotegida a grande maioria da população, especialmente os/as trabalhadores/as em formas precárias de emprego e os/as trabalhadores/as independentes – o chamado "meio em falta". Alguns países, no entanto, estão gradualmente a alargar a cobertura a estes grupos desprotegidos, através de uma combinação de seguro social e assistência social (ver seção 3.1.1) para alcançar uma cobertura universal.

Crianças

48. As transferências em dinheiro por criança a cargo aumentaram nos países de baixo e médio rendimento, tendo mais de 23 países atingido a cobertura universal da proteção social das crianças, quer combinando o seguro social e as prestações de assistência social, quer proporcionando prestações universais por filho a cargo (por exemplo, a Argentina, o Brasil, o Chile e a Mongólia). No entanto, os níveis de prestações continuam frequentemente a ser insuficientes. As transferências em dinheiro por criança a cargo contribuíram para a redução do trabalho infantil²⁴.

População em idade ativa

49. A proteção social da população em idade ativa inclui as prestações de maternidade, de paternidade e parental, as prestações de doença, a proteção contra o desemprego, as prestações de acidentes de trabalho e doença profissional e as pensões por invalidez²⁵.
50. A cobertura universal da maternidade foi alcançada na maioria dos países da Europa Ocidental, no Canadá, na Mongólia, na Ucrânia e no Uruguai, enquanto outros países, incluindo a Argentina, a Colômbia e a África do Sul, fizeram progressos significativos.
51. A proteção contra o desemprego tem sido fundamental na resposta à crise da COVID-19, especialmente em países que melhoraram a cobertura nos últimos anos²⁶. Isto inclui países de médio e baixo rendimento que introduziram ou expandiram regimes de seguros de desemprego, combinando-os com medidas de promoção do emprego e outras políticas do mercado de trabalho como parte de um pacote integrado, por exemplo, em Cabo Verde, na Malásia, na Tailândia, na Tunísia e no Vietname.
52. No que se refere às prestações de acidentes de trabalho e doenças profissionais, vários países em desenvolvimento estão interessados em estabelecer regimes de seguros de acidentes de trabalho e doenças profissionais em vez da responsabilidade dos empregadores, para garantir que todos os/as trabalhadores/as sejam adequadamente cobertos e que todos/as os/as trabalhadores/as lesados/as ou pessoas a cargo de trabalhadores/as falecidos/as recebam uma compensação adequada em resposta às suas necessidades. Alguns países da Ásia, como o Japão, a Malásia, as Filipinas, a Coreia do Sul e a Tailândia, têm uma longa história de expansão gradual da cobertura em caso de acidentes de trabalho e doenças profissionais, enquanto outros, como o Camboja e o Laos, introduziram recentemente regimes de seguros de acidentes de trabalho e doenças profissionais. O Bangladesh está empenhado em estabelecer um regime nacional de proteção e reabilitação contra os acidentes de trabalho e doenças profissionais. Vários países estão a estudar formas de alargar a cobertura aos/as trabalhadores/as independentes. Além disso, a crise da COVID-19 colocou em evidência que os países com regimes de seguros de acidentes de trabalho

²⁴ OIT, OCDE, OIM e UNICEF, *Ending Child Labour, Forced Labour and Human Trafficking in Global Supply Chains*, 2019.

²⁵ Algumas prestações (como as de invalidez) podem ser consideradas transversais ao longo do ciclo de vida.

²⁶ OIT, *Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.



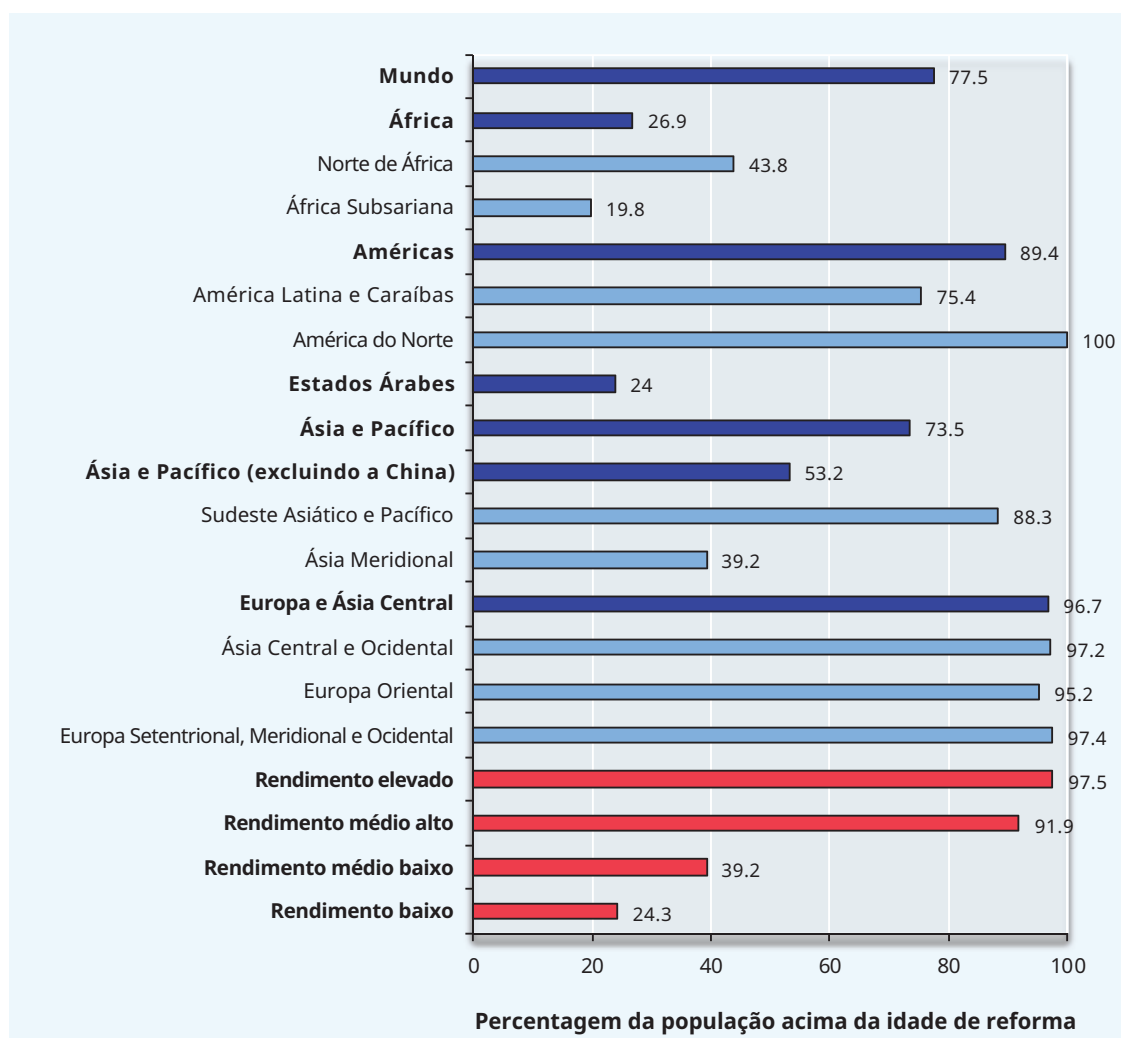
e doenças profissionais conseguiram assegurar uma cobertura mais ampla e mais rápida do que os países com disposições de responsabilidade dos empregadores²⁷.

53. Enquanto alguns países, como o Quirguistão, o Nepal e a África do Sul, estão a estender a cobertura das pensões de invalidez a todos, o Brasil, o Chile, a Mongólia e o Uruguai alcançaram uma cobertura universal.

Velhice

54. Mais de 20 países em todas as regiões alcançaram a cobertura universal das pensões de velhice, e muitos mais estão perto de o conseguir. Globalmente, 78 por cento dos idosos acima da idade legal de reforma recebem uma pensão contributiva ou financiada por impostos (figura 2.5).

Figura 2.5. Pensões de velhice, cobertura efetiva: percentagem de pessoas acima da idade legal de reforma que recebem uma pensão, por região, último ano disponível (indicador 1.3.1 dos ODS)



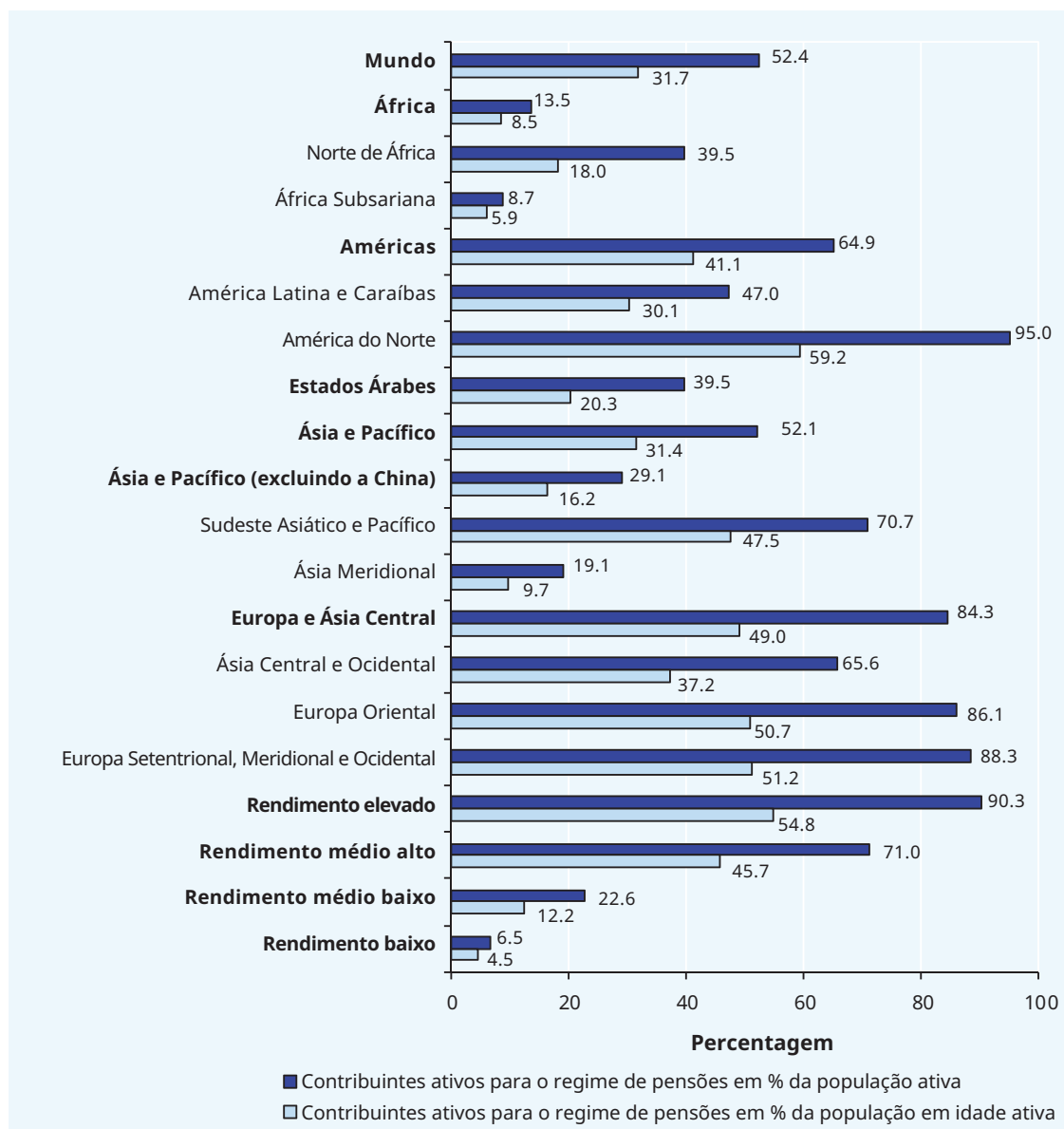
Nota: Proporção de pessoas idosas que recebem uma pensão: rácio entre as pessoas com idade superior à idade legal de reforma que recebem uma pensão de velhice e as pessoas com idade superior à idade legal de reforma. Estimativas regionais e globais ponderadas pela população em idade de reforma.

Fontes: OIT, *Base de Dados Mundial sobre Proteção Social*, com base no ISS; ILOSTAT; Base de Dados de Beneficiários de Proteção Social da OCDE; fontes nacionais.

²⁷ OIT, *State Practice to Address COVID-19 Infection as a Work-related Injury*, 2021.

55. Devido a uma elevada percentagem de empregos informais, apenas metade da população ativa mundial, ou 32 por cento da população em idade ativa, contribui para uma pensão que garantiria um nível de proteção mais elevado do que as pensões financiadas por impostos; é o caso de apenas 9 por cento da população ativa na África subsariana, 19 por cento na Ásia Meridional e consideravelmente menos de metade da população ativa nos Estados Árabes, na África do Norte, na América Latina e nas Caraíbas (figura 2.6).

Figura 2.6. Pensões de velhice, cobertura efetiva: contribuintes ativos para os sistemas de pensões em percentagem da população ativa e em idade ativa, por região, último ano disponível



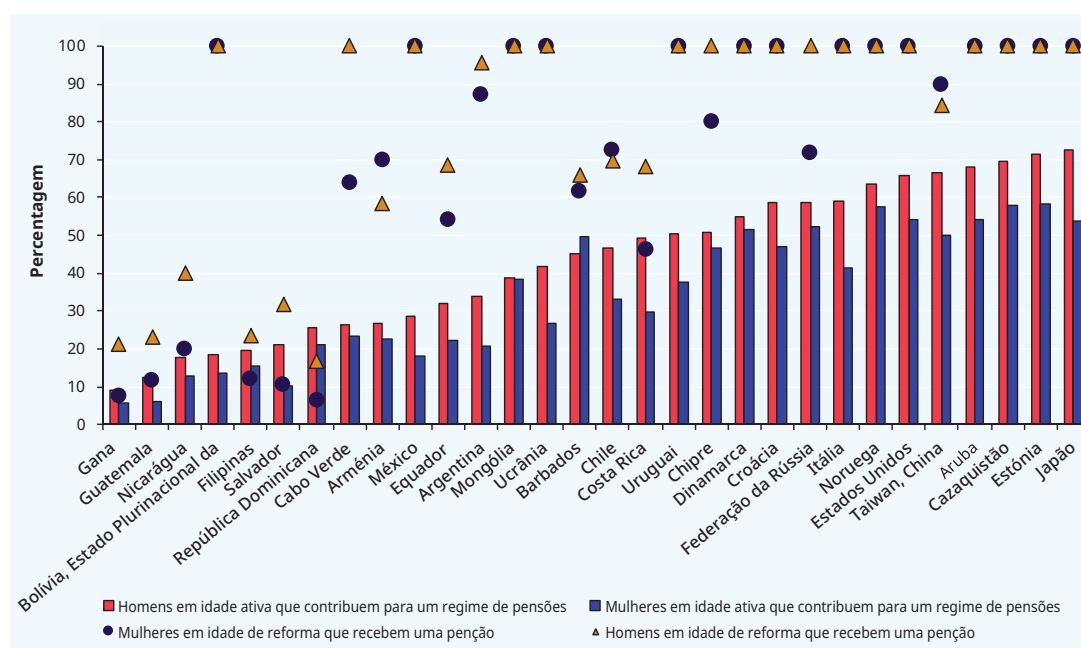
Nota: Estimativas regionais e globais ponderadas pela população em idade ativa.

Fontes: OIT, [Base de Dados Mundial sobre Proteção Social](#), com base no ISS da OIT; ILOSTAT; fontes nacionais.

56. A segurança de rendimento na velhice e o acesso às prestações de pensões estão estreitamente associados às desigualdades existentes no mercado de trabalho e no emprego. As mulheres tendem a estar sub-representadas nos regimes contributivos, muitas vezes devido a salários mais baixos, a uma maior concentração no trabalho a tempo parcial, a maiores interrupções na sua carreira por razões de prestação de cuidados e a uma sobre-representação em formas

de trabalho precárias e informais, incluindo na agricultura. Um total de 55 países ainda têm uma idade de reforma inferior para as mulheres ou falta de contribuições para crédito para os períodos de prestação de cuidados²⁸. As pensões não contributivas podem desempenhar um papel fundamental para garantir o acesso das mulheres a, pelo menos, uma pensão estatutária, embora os níveis de prestações sejam frequentemente baixos e insuficientes para satisfazer plenamente as necessidades básicas, compensando, com frequência, apenas parcialmente a falta de cobertura contributiva. A figura 2.7 mostra que a percentagem de homens em idade ativa que contribuem para um regime de pensões é frequentemente superior à das mulheres, o que resulta numa menor cobertura de pensões para as mulheres idosas.

Figura 2.7. Percentagem de homens e mulheres em idade ativa que contribuem para um regime de pensões e percentagem de homens e mulheres em idade de reforma que recebem uma pensão (contributiva e não contributiva), países selecionados, últimos dados disponíveis



Fontes: OIT, Base de Dados Mundial sobre Proteção Social, com base no ISS da OIT; ILOSTAT; fontes nacionais.

A proteção social da saúde

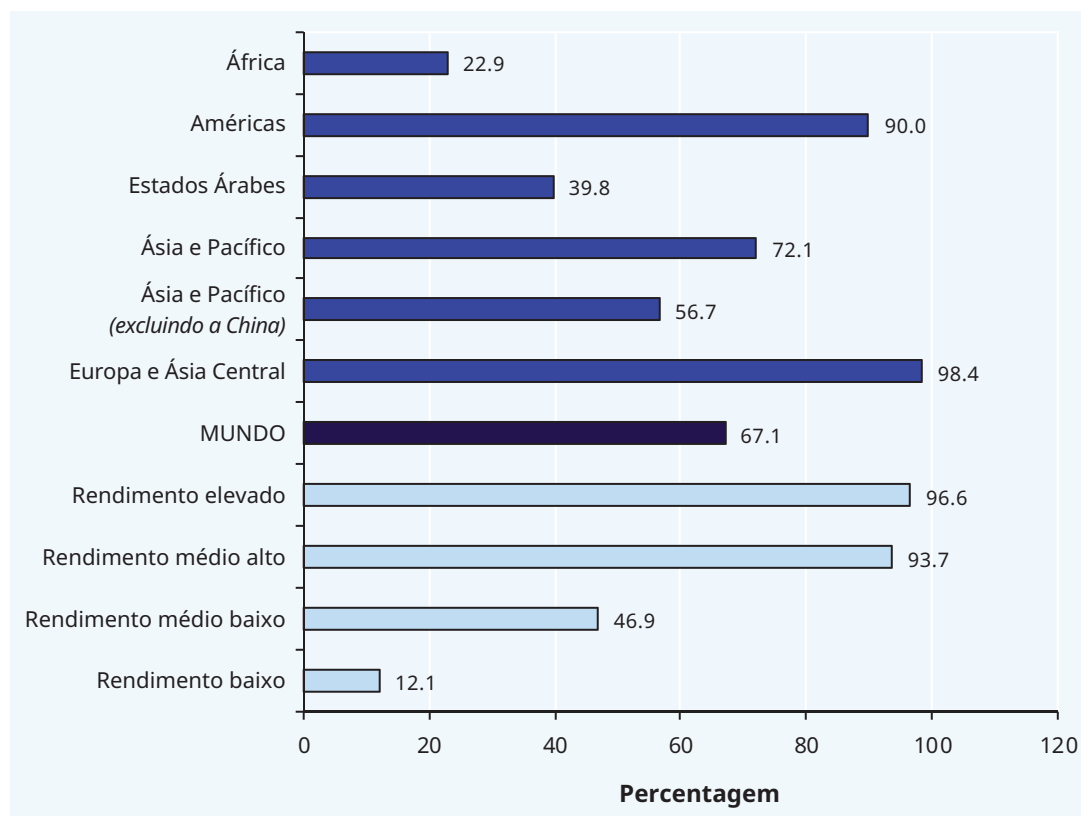
57. Na luta por uma proteção social e universal da saúde²⁹, muitos países, de todos os níveis de rendimento, realizaram progressos louváveis no sentido de estender a inscrição em regimes de proteção social (contributivos, não contributivos ou uma combinação destes), o que resultou na inscrição de dois terços da população mundial (figura 2.8). A cobertura universal da população foi alcançada na Colômbia, no Ruanda e na Tailândia, entre outros.
58. No entanto, a pandemia da COVID-19 revelou importantes lacunas de cobertura no que se refere às prestações de doença e à proteção social da saúde e sublinhou a necessidade de medidas para colmatar tanto as lacunas de cobertura como de adequação. Em resposta à crise,

²⁸ Estimativas baseadas em informações da AISS.

²⁹ A proteção social e universal da saúde inclui um acesso efetivo e a preços acessíveis a cuidados de saúde de qualidade e a proteção financeira em caso de doença. Ver OIT, *Social Health Protection: An ILO Strategy Towards Universal Access to Health Care*, Social Security Policy Briefings, Paper 1, 2008.

104 países adotaram medidas urgentes a curto prazo nos domínios da proteção da saúde e das prestações de doença³⁰.

Figura 2.8. Cobertura de proteção social da saúde (beneficiários inscritos num regime em percentagem da população total)



Fontes: OIT, *Base de Dados Mundial sobre Proteção Social*, com base no ISS da OIT; ILOSTAT; fontes nacionais.

59. Os cuidados a longo prazo são sobretudo necessários às pessoas com incapacidade severa, incluindo as pessoas idosas com capacidade limitada para cuidarem de si próprias devido a condições físicas ou mentais. Apenas 5,6 por cento da população mundial beneficia de acesso a cuidados a longo prazo, enquanto na maioria dos países muitas pessoas são excluídas devido a condições de recursos restritivas ou à ausência de legislação relevante. A ausência de cobertura de cuidados a longo prazo resulta muitas vezes em membros da família, em especial mulheres, realizarem trabalhos de prestação de cuidados não remunerados, com implicações negativas para o seu bem-estar e a sua participação no trabalho remunerado³¹.
60. A COVID-19 intensificou a crise mundial de cuidados, revelando claramente o subinvestimento crónico nos serviços de cuidados e as insuficiências associadas aos baixos salários e às condições de trabalho insatisfatórias de uma mão-de-obra sobrecarregada. As instalações de prestação de cuidados a longo prazo, em particular, têm sido locais de alto risco durante a pandemia, tanto para as pessoas idosas, que experimentaram taxas muito mais elevadas de doença grave e mortalidade, como para os prestadores de cuidados de saúde, que estavam em grande risco de infeção e morte³².

³⁰ A partir de fevereiro de 2020 até janeiro de 2021, estimativas baseadas no relatório da OIT, *Monitor de Proteção Social*.

³¹ OIT, *Prestação de cuidados: Trabalho e profissões para o futuro do trabalho digno*, 2018.

³² Mary Daly, "COVID-19 and Care Homes in England: What Happened and Why?", *Social Policy and Administration*, Vol. 54(7) (2020).

2.3. Adequação das prestações de proteção social

61. Para além da cobertura, a abrangência e a adequação da proteção social são essenciais para alcançar o ODS 1 relativo à erradicação da pobreza. Embora tenham sido feitos progressos significativos, os países continuam a enfrentar desafios para assegurar uma proteção completa e adequada.

Prestações familiares e por filhos a cargo

62. Apesar das tendências positivas na expansão da cobertura das crianças em muitos países, os programas de proteção social lutam com níveis de prestações inadequados, fragmentação e fraca institucionalização. Alguns países reduzem os subsídios como parte das medidas de consolidação orçamental, deixando 385 milhões de crianças em extrema pobreza³³. A crise da COVID-19 expôs a necessidade de garantir prestações familiares e por filhos a cargo adequadas; 73 países adaptaram o nível e a duração das prestações existentes ou introduziram prestações em espécie ou em dinheiro adicionais³⁴.

Maternidade e paternidade

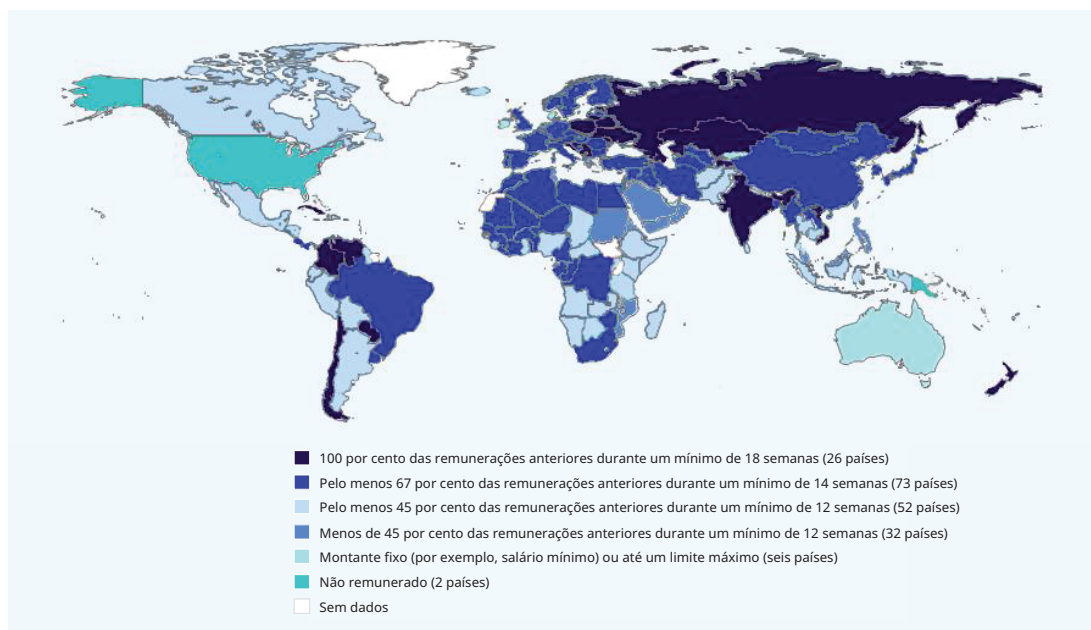
63. A adequação das prestações de maternidade em dinheiro depende do seu nível e duração e varia amplamente de país para país (figura 2.9). Em 26 países, as mulheres têm direito a 100 por cento do seu salário habitual durante pelo menos 18 semanas, em conformidade com a Recomendação (N.º 191), relativa à Proteção à Maternidade, de 2000. Em 73 dos 191 países, as mulheres têm direito a uma licença de maternidade remunerada de pelo menos dois terços do seu salário habitual, por um período mínimo de 14 semanas, cumprindo os requisitos da Convenção N.º 183. Em 52 países, as mulheres têm direito a prestações de, pelo menos, 45 por cento das remunerações, durante um mínimo de 12 semanas, o que satisfaz os requisitos mínimos da Convenção N.º 102. No entanto, em 32 países, as prestações de maternidade em dinheiro permanecem abaixo desta norma, proporcionando prestações inferiores a 45 por cento do salário anterior, durante um mínimo de 12 semanas. Um número adicional de 6 países proporciona prestações a um nível fixo (por exemplo, o salário mínimo).

³³ OIT e UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*, ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children, 2019.

³⁴ A partir de fevereiro de 2020, as estimativas estão baseadas em OIT, "Respostas de Proteção Social à crise da COVID-19 em todo o mundo", *Monitor de Proteção Social*, 2020.



Figura 2.9. Nível e duração da licença de maternidade remunerada em percentagem das remunerações anteriores e do número de semanas, último ano disponível



Nota: No caso de níveis de prestações escalonados (exemplo hipotético: 100 por cento das remunerações anteriores durante as primeiras quatro semanas e 80 por cento posteriormente), são utilizados níveis médios de prestações durante toda a licença de maternidade.

Fontes: BIT, *Base de Dados Mundial sobre Proteção Social*; AISS/SSA, *Programas de Segurança Social em Todo o Mundo*.

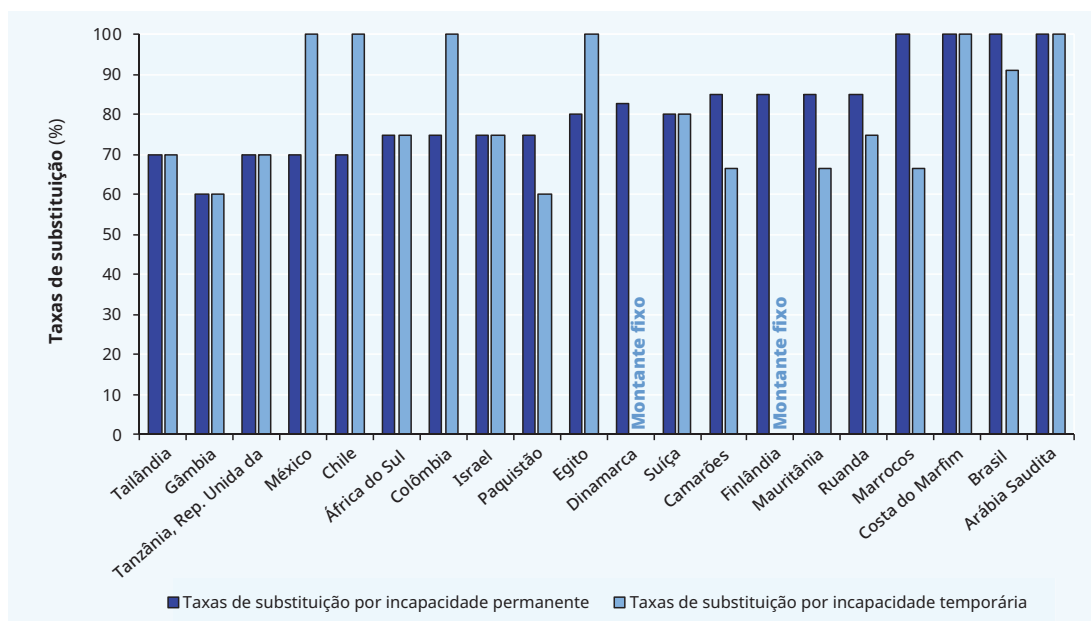
64. Na sequência da adoção da Convenção N.º 183 em 2000, alguns países alargaram a duração da licença de maternidade remunerada na legislação, de modo a cumprir esta Convenção, incluindo a China, a Colômbia e Malta, que ainda não a ratificaram. O Bangladesh, o Chile, a Índia e o Vietname foram ainda mais longe e excederam o valor de referência estabelecido pela Convenção. Vários outros países (incluindo a Finlândia e a Irlanda) aumentaram a taxa mínima de níveis de prestações.

Proteção em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais

65. As prestações de acidentes de trabalho e doenças profissionais são normalmente concedidas sob a forma de pensões, nomeadamente pagamentos periódicos com ajustamentos ao custo de vida. As taxas de substituição, definidas como percentagem das remunerações anteriores à incapacidade, diferem consideravelmente (figura 2.10). De acordo com a Convenção (N.º 121), relativa às Prestações de Acidentes de Trabalho e Doença Profissional [Anexo I alterado em 1980], de 1964, as prestações periódicas devem atingir pelo menos 60 por cento das remunerações anteriores em caso de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e pelo menos 50 por cento das remunerações anteriores de um cônjuge sobrevivente com dois filhos, em caso de morte do chefe de família.



Figura 2.10. Taxas de substituição por incapacidade permanente e temporária nos regimes de proteção contra acidentes de trabalho e doenças profissionais, países selecionados, 2019 ou o último ano disponível (percentagem)



Fontes: BIT, *Base de Dados Mundial sobre Proteção Social*; AISS/SSA, *Programas de Segurança Social em Todo o Mundo*.

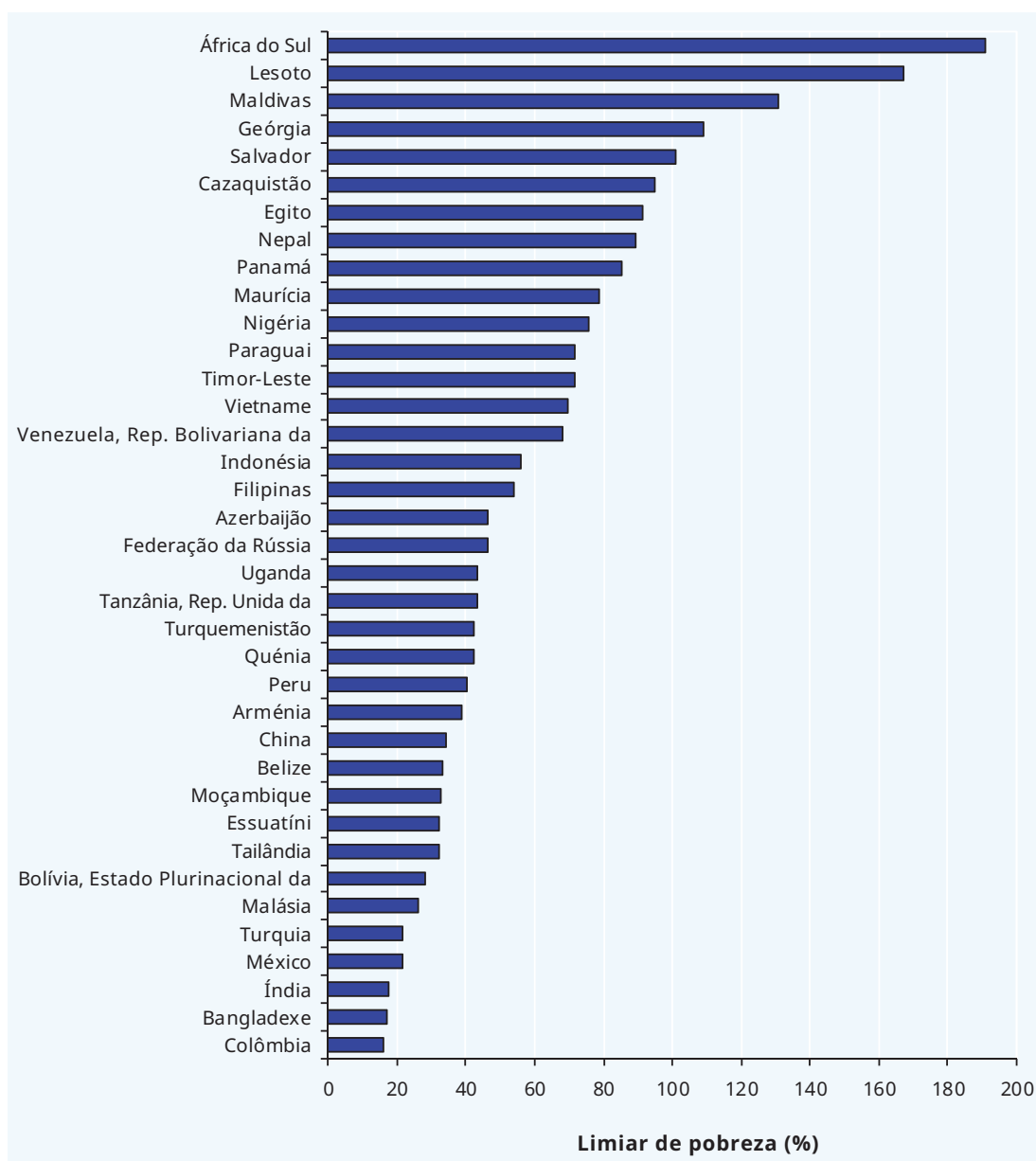
66. Os países estão a afastar-se dos mecanismos de responsabilidade dos empregadores e a adotar e aplicar regimes de seguros de acidentes de trabalho e doenças profissionais que respeitem os princípios de segurança social estabelecidos nas Convenções N.º 102 e N.º 121. Prevê-se que esta medida melhore a cobertura efetiva, aumente a previsibilidade e melhore os níveis de proteção.

Pensões de velhice

67. Apesar dos progressos a nível mundial na cobertura da proteção social das pessoas idosas, a adequação das prestações continua a ser um grande desafio. Em muitos países, o nível das pensões não contributivas permanece muito abaixo do limiar de pobreza nacional e fica aquém dos parâmetros mínimos previstos na Convenção N.º 102 e na Convenção (N.º 128), relativa às Prestações de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, de 1967 (figura 2.11).



Figura 2.11. Pensões não contributivas em percentagem do limiar de pobreza nacional, por pessoa, último ano disponível



Fontes: OIT, [Base de Dados Mundial sobre Proteção Social](#), com base no ISS; HelpAge Internacional; fontes nacionais.

68. Se os níveis de prestações concedidas pelos sistemas de pensões de velhice forem insuficientes para garantir um nível de vida mínimo – pelo menos ao nível do limiar de pobreza nacional – não desempenham o seu papel de prevenção e combate à pobreza na velhice. Além disso, em alguns países, as pensões desempenham um importante papel de redução da pobreza nos agregados familiares onde os idosos vivem com filhos e netos (como em Moçambique e no Usbequistão³⁵).
69. Embora existam dados suficientes para avaliar a extensão da cobertura, as avaliações comparativas da adequação das prestações da velhice são desafiadoras, dado que é difícil

³⁵ OIT, UNICEF e Banco Mundial, *An Assessment of the Social Protection System in Uzbekistan, based on the Core Diagnostic Instrument (CODI)*, 2020.

identificar uma metodologia e um parâmetro de referência comparáveis que possam ser aplicados globalmente (ver exemplos na caixa 2.3).

► Caixa 2.3. Monitorização da adequação das prestações de pensões

Em alguns países, as reformas das pensões conduziram a um aumento dos níveis de prestações, enquanto noutros as prestações das pensões foram reduzidos. Vale a pena notar que as recentes medidas de consolidação orçamental estão a ter um impacto negativo na adequação das prestações das pensões em muitos países.

Com vista a melhorar a adequação das pensões dos/das trabalhadores/as com baixos rendimentos, o **Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte** fundiu a pensão estatutária fixa e uma pensão complementar relacionada com as remunerações numa nova pensão estatutária fixa que proporciona uma prestação mínima acrescida em matéria de pensões.

Na **Eslováquia**, uma nova fórmula de indexação desligou as pensões do crescimento das remunerações médias, em 2018. Foram introduzidas atualizações semelhantes à fórmula de indexação no Azerbaijão, na Chéquia, nas Honduras e na Espanha, como parte de reformas mais amplas dos seus sistemas de pensões nacionais.

A **Bielorrússia**, a **China**, a **Geórgia**, a **Irlanda**, a **Maurícia**, a **Namíbia**, a **Nicarágua**, o **Panamá**, as **Filipinas**, **Portugal**, a **Rússia**, as **Seicheles**, a **Turquia** e o **Zimbabué** anunciaram recentemente atualizações em alta das prestações das pensões. O sistema nacional de pensões sociais da **Arménia** também aumentou as prestações das pensões em 15 por cento em 2014 e 2015.

A **Espanha** introduziu, em 2019, fatores de atualização da sustentabilidade para atualizar automaticamente as prestações das pensões dos novos pensionistas, tendo em conta o aumento da sua esperança de vida. Uma atualização semelhante introduzida no regime de pensões público na **Finlândia** deverá reduzir as prestações das pensões em 21 por cento até 2060.

Fonte: OIT, "Social Protection Measures Throughout the World: January to June 2019", *Social Protection Monitor*, 2019.

70. Embora na maior parte dos países em desenvolvimento a tónica seja colocada na extensão da cobertura, as discussões nos países de rendimento elevado e médio superior centram-se na garantia de um equilíbrio entre a adequação dos níveis de pensões e a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões maduros no contexto do envelhecimento³⁶. Muitos países desenvolvidos³⁷ introduziram reformas que reduzem os custos com um objetivo orçamental, através do aumento da idade de reforma, da alteração das fórmulas de cálculo das pensões e da redução do nível global das prestações, bem como da diversificação das fontes de financiamento para a segurança do rendimento na velhice, incluindo reformas estruturais, como a introdução de contas individuais. As políticas de consolidação orçamental dominam as discussões em torno dos sistemas de pensões, colocando frequentemente a tónica na sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões em detrimento de outros princípios estabelecidos nas normas de segurança social da OIT, tais como a universalidade, a solidariedade, o financiamento coletivo, a adequação e a previsibilidade das prestações. Esses princípios desempenham um papel importante para garantir que os sistemas de pensões podem garantir a segurança dos rendimentos dos idosos, que é, e deve continuar a ser, o objetivo principal de qualquer sistema de pensões.

A proteção social da saúde, incluindo os cuidados de maternidade

71. A adequação das prestações para cuidados de saúde abrange: (i) a extensão dos serviços de saúde necessários a que as pessoas podem efetivamente aceder; e (ii) a proporção do custo dos serviços de saúde que as pessoas devem elas próprias cobrir, tal como refletido nos indicadores 3.8.1 e 3.8.2 dos ODS.

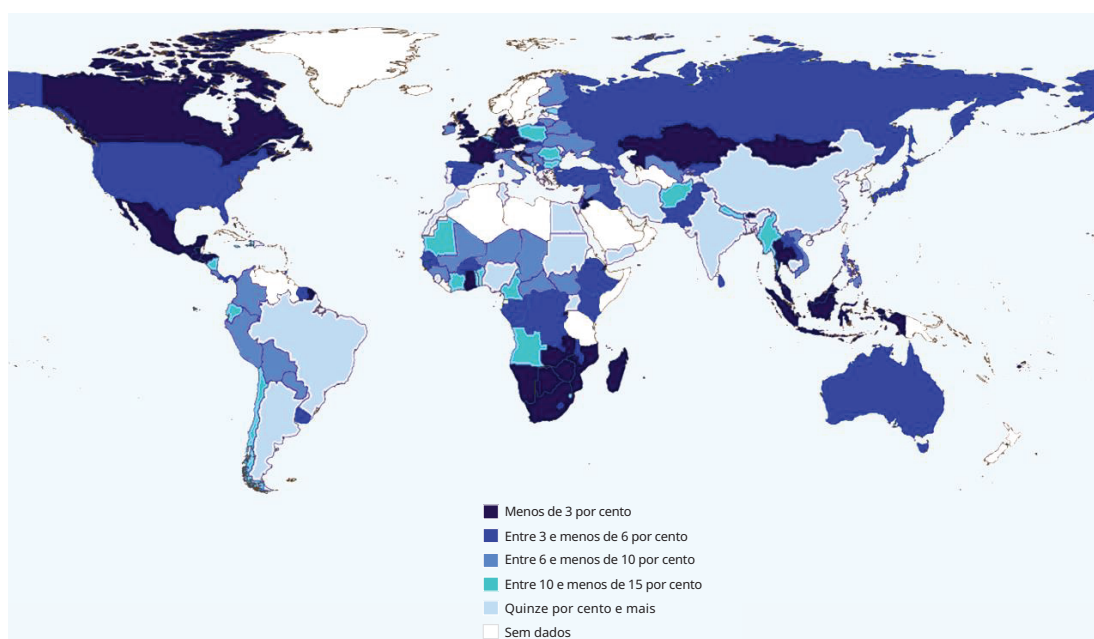
³⁶ Um sistema nacional de pensões está maduro quando a sua estrutura demográfica se torna estável em termos do número de pessoas que pagam contribuições e do número de pensionistas, num ambiente de elevada cobertura da população no sistema.

³⁷ OIT, "Social Protection Measures Throughout the World: January to June 2019", *Social Protection Monitor*, 2019.



72. Metade da população mundial não recebe os serviços essenciais de que necessita, com grandes disparidades no acesso efetivo a intervenções essenciais de saúde em todos os países.³⁸ A maioria dos países progrediu em termos de acesso efetivo aos serviços de saúde reprodutiva, maternal, de recém-nascidos e infantil, bem como aos tratamentos e à prevenção de doenças infecciosas (em especial a tuberculose, a VIH/SIDA e a malária)³⁹. Uma componente central da disponibilidade de serviços de saúde é o recrutamento e a manutenção de uma mão-de-obra qualificada no setor da saúde. Isto inclui a criação de empregos dignos no setor da saúde, que hoje enfrenta um défice de 17,4 milhões de trabalhadores/as (2018), que se prevê venha a aumentar ainda mais até 2030.
73. Todos os anos, 808 milhões de pessoas (estimativa de 2018) em todo o mundo sofrem despesas catastróficas com a saúde, definidas como despesas não reembolsadas que excedem 10 por cento do consumo ou do rendimento total anual dos agregados familiares, criando um risco de pobreza importante (figura 2.12). Uma análise recente mostrou que mesmo as despesas de saúde não catastróficas têm um efeito de empobrecimento significativo, especialmente nas zonas rurais⁴⁰. A situação atual oferece tanto desafios como oportunidades para o avanço da proteção social da saúde incorporada nos princípios da equidade e da solidariedade. Em particular, as pessoas no quintil de rendimentos mais baixo e nas zonas rurais continuam a ficar para trás, e alcançá-las deveria constituir uma prioridade. O avanço da proteção social da saúde nos sistemas de proteção social, em coordenação e articulação com outras garantias de proteção social ao longo do ciclo de vida, cria a oportunidade de continuar a abordar os principais determinantes da saúde.

Figura 2.12. Incidência da despesa catastrófica com a saúde, em percentagem da população (indicador 3.8.2 dos ODS), último ano disponível



Nota: A despesa catastrófica com a saúde define-se como despesas de saúde superiores a 10 por cento do consumo ou do rendimento dos agregados familiares.

Fonte: OMS e Grupo do Banco Mundial, *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report*, 2017.

³⁸ Daniel R. Hogan et al., "Monitoring Universal Health Coverage within the Sustainable Development Goals: Development and Baseline Data for an Index of Essential Health Services", *Lancet Global Health* 6, No. 2 (2018), e152–e168.

³⁹ OMS e Grupo do Banco Mundial, *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report*, 2017.

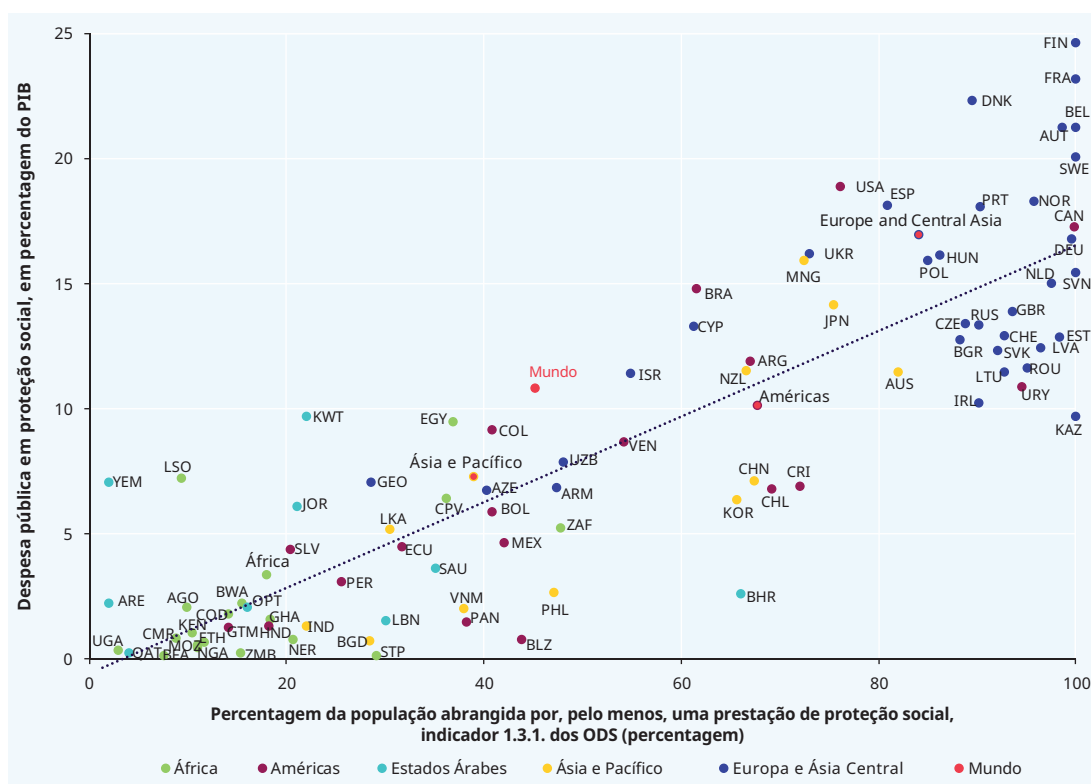
⁴⁰ Adam Wagstaff et al., "Progress on Impoverishing Health Spending in 122 Countries: A Retrospective Observational Study", *Lancet Global Health* 6, No. 2 (2018), e180–e192.



2.4. Investimento na proteção social

74. Colmatar as lacunas em matéria de proteção social e de adequação, garantindo simultaneamente a sustentabilidade financeira do sistema, exige os recursos necessários (figura 2.13). O subinvestimento na proteção social, em particular em África, na Ásia e nos Estados Árabes, constitui um dos obstáculos ao crescimento inclusivo e ao cumprimento dos ODS⁴¹. A crise da COVID-19 mostrou as consequências dramáticas de lacunas de cobertura inaceitavelmente elevadas e de baixos investimentos na proteção social, o que resultou na necessidade de os países em desenvolvimento investirem um montante adicional de 1,2 biliões de dólares dos Estados Unidos da América (USD) — equivalente a 3,8 por cento do seu produto interno bruto (PIB) — para colmatar o défice de financiamento anual na consecução dos PPS nacionais em 2020. Os países de baixo rendimento representam 77,9 mil milhões de USD deste défice total de financiamento, equivalente a 15,9 por cento do seu PIB⁴².

Figura 2.13. Despesa pública da proteção social ligada ao indicador 1.a.2 dos ODS e à cobertura de proteção social (indicador 1.3.1 dos ODS) (ambos excluindo a saúde), últimos dados disponíveis



Fontes: OIT, [Base de Dados Mundial sobre Proteção Social](#), com base no ISS; FMI.

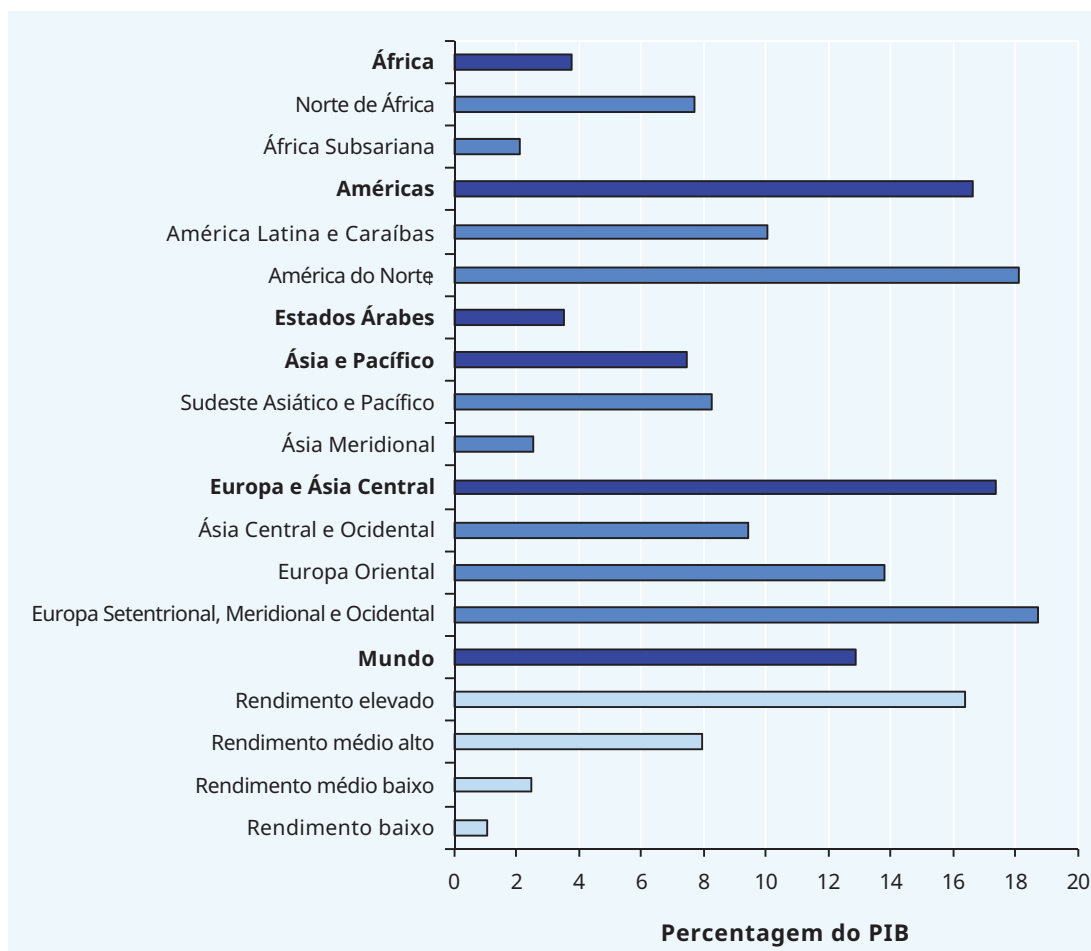
- 75.** Os países gastam, em média, 12,8 por cento do seu PIB em proteção social (excluindo a saúde), mas os níveis de despesa variam consideravelmente consoante a região e o nível de desenvolvimento económico (figura 2.14). Os países de elevado rendimento investem 16,4 por cento do PIB em média, os países de rendimento médio superior gastam cerca de metade deste montante (8 por cento), e os países de rendimento médio inferior e de baixo rendimento apenas 2,5 e 1 por cento, respetivamente.

⁴¹ OIT, *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, 2014; OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19.

⁴² OIT, *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID 19 Crisis and Beyond*, 2020.



Figura 2.14. Despesa pública da proteção social (excluindo a saúde) por região e nível de rendimento, último ano disponível, em percentagem do PIB



Nota: As estimativas regionais e globais são ponderadas pelo PIB.

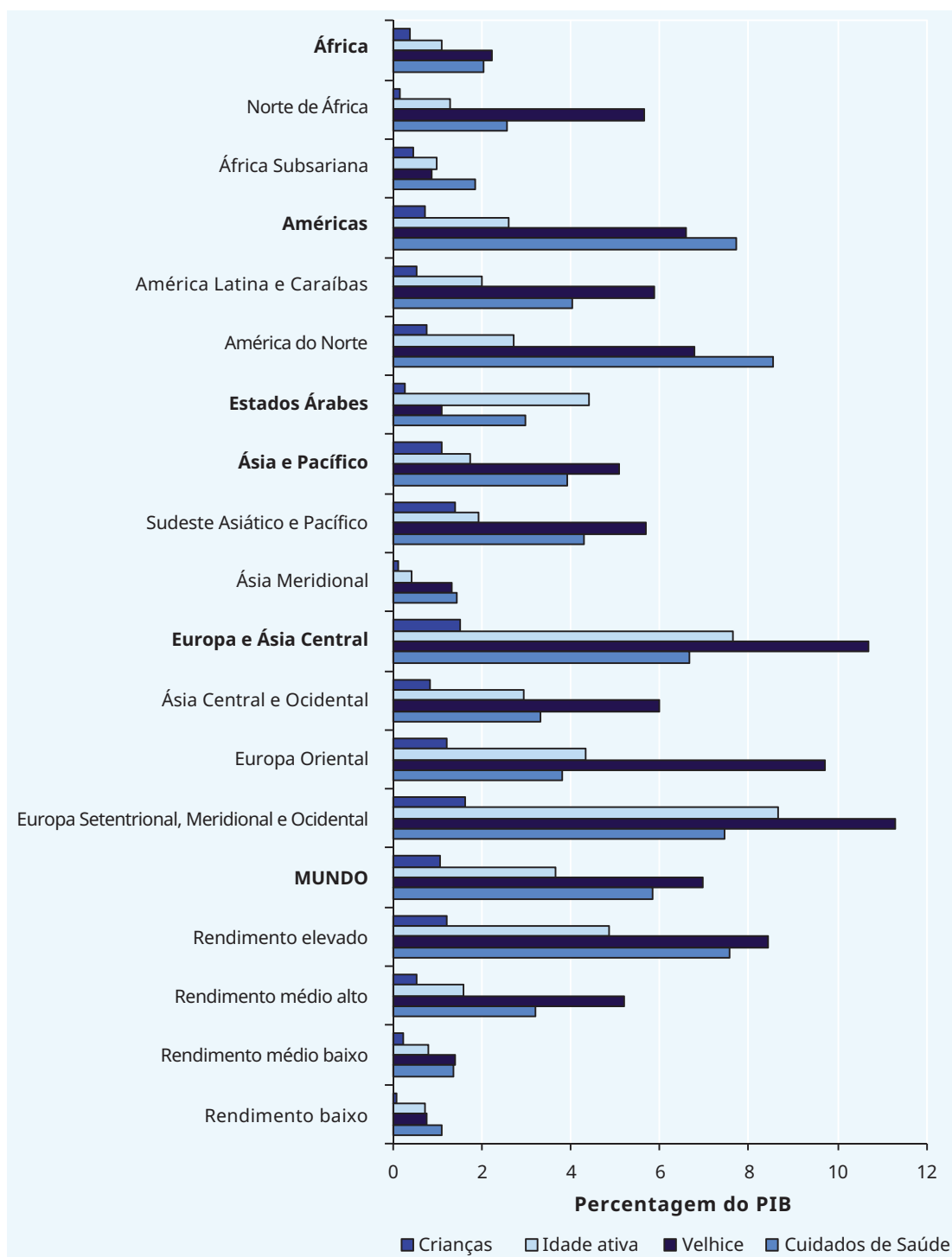
Fontes: OIT, [Base de Dados Mundial sobre Proteção Social](#), com base no ISS; FMI.

Investir na proteção social das crianças

- 76.** Em média, 1,1 por cento do PIB é gasto em prestações por filhos a cargo e familiares para crianças entre os 0 e 14 anos de idade, apontando para um subinvestimento significativo nas crianças que afeta não só o seu bem-estar geral (uma em cada cinco crianças vive em situação de extrema pobreza)⁴³ e o desenvolvimento a longo prazo, mas também o futuro desenvolvimento económico e social dos países em que vivem, nomeadamente no que se refere à erradicação do trabalho infantil.⁴⁴ Enquanto a Europa Setentrional, Meridional e Ocidental e os países do Pacífico gastam cerca de 2 por cento do PIB em prestações por filho a cargo, os rácios de despesas permanecem muito abaixo de 1 por cento do PIB na maioria das outras partes do mundo e, em particular, nos países de rendimento médio inferior e baixo rendimento, embora as crianças representem uma grande parte da população (figura 2.15).

⁴³ OIT e UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*, 2019.

⁴⁴ As transferências monetárias para as crianças e as famílias são um dos motores da redução do trabalho infantil. Ver OIT, *Ending Child Labour by 2025: A Review of Policies and programmes*, segunda edição, 2018.

Figura 2.15. Despesa por função da proteção social, último ano disponível

Nota: As estimativas regionais e globais são ponderadas pelo PIB.

Fontes: OIT, [Base de Dados Mundial sobre Proteção Social](#), com base no ISS; OMS, [Base de Dados Global sobre Despesas de Saúde](#).

Investir na proteção social da população em idade ativa

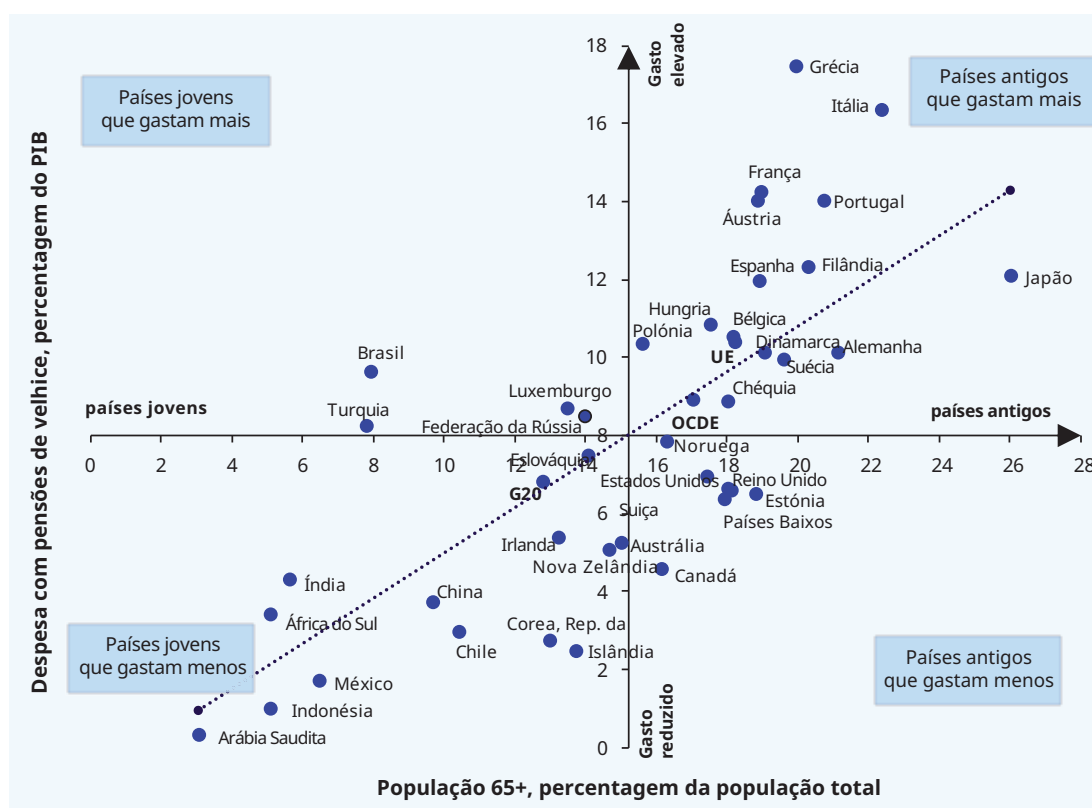
77. Em todo o mundo, menos de um terço da despesa total da proteção social pública não relacionada com a saúde, correspondente a 3,6 por cento do PIB, é despendida em prestações a pessoas em idade ativa (figura 2.15). Estas incluem as prestações de maternidade, o subsídio de

desemprego, as prestações de acidentes de trabalho e doença profissional, as pensões de invalidez e a assistência social geral⁴⁵. Dentro deste número global, as variações regionais são significativas, variando entre 0,4 por cento na Ásia Meridional e 8,7 por cento na Europa Setentrional, Meridional e Ocidental. A despesa da proteção social para as pessoas em idade ativa representa entre um quarto da despesa de proteção social não relacionada com a saúde em África e metade na América Latina e no Médio Oriente.

Investir na proteção social das pessoas idosas

78. A despesa pública de segurança social com pensões e outras prestações não relacionadas com a saúde destinadas aos/às idosos/as elevam-se, em média, a 6,9 por cento do PIB a nível mundial (figura 2.15), variando entre menos de 1 por cento nos países de baixo rendimento e mais de 8 por cento nos países de elevado rendimento. Os níveis da despesa pública com pensões a nível nacional são influenciados por fatores complexos, incluindo a estrutura demográfica, a cobertura efetiva, a adequação das prestações, a dimensão relativa ao PIB e as variações na combinação de políticas entre a oferta pública e privada de pensões e os serviços sociais⁴⁶.
79. A despesa com pensões e a percentagem de idosos/as na população estão fortemente correlacionadas (figura 2.16). Em alguns casos, os níveis relativamente baixos da despesa apontam para lacunas de cobertura e adequação, que se tornarão provavelmente ainda mais prementes no contexto do envelhecimento da população.

Figura 2.16. Despesa pública com pensões de velhice em percentagem do PIB e pessoas idosas em percentagem da população total, último ano disponível



Fontes: OIT, [Base de Dados Mundial sobre Proteção Social](#), com base no ISS; OCDE; FMI; ONU, [Perspetivas da População Mundial](#).

⁴⁵ Não estão disponíveis dados sobre a despesa relativa a prestações de doença.

⁴⁶ Os dados incluem pensões e, na medida do possível, outras prestações em dinheiro e em espécie para pessoas idosas, mas não despesas com cuidados a longo prazo.

Investir na proteção social da saúde

80. O financiamento insuficiente é a principal causa dos défices essenciais de saúde. Daí resulta um risco acrescido de dificuldades financeiras e falta de acesso efetivo a serviços de saúde adequados.
81. A proteção social da saúde é assegurada através de dois mecanismos de financiamento principais: contribuições para a segurança social (como na Bulgária, no Japão e no Suriname) e impostos (na Nova Zelândia, no Usbequistão e na Venezuela). Na prática, os países que conseguiram alcançar uma cobertura universal ou quase universal utilizaram muitas vezes uma combinação de fontes de financiamento, combinando contribuições e impostos sociais (as Filipinas, o Ruanda, a Tailândia, o Vietname e os países da Europa Ocidental).
82. O financiamento interno público é a maior fonte de financiamento da saúde nos países em desenvolvimento. A sua percentagem aumentou em percentagem da despesa total no setor da saúde. Consequentemente, a percentagem relativa de pagamentos não reembolsados efetuados agregados familiares no ponto de serviço diminuiu entre 2000 e 2016, com a maior diminuição na região do Sudeste Asiático, seguida pela região africana. No entanto, os pagamentos não reembolsados continuam a ser relativamente elevados (44 por cento das despesas de saúde correntes, em média), o que ilustra a necessidade de continuar a investir no financiamento da saúde pública e nacional. Durante o mesmo período, a percentagem da saúde na despesa pública global diminuiu, reforçando a necessidade de defender mais espaço orçamental para a proteção social da saúde e encontrar formas inovadoras de mobilizar recursos internos⁴⁷. O financiamento interno continua a ser particularmente baixo nos países de rendimento médio inferior e de baixo rendimento, um valor inferior a 1,5 por cento do PIB (figura 2.14).
83. Embora a percentagem de pagamentos não reembolsados no total das despesas de saúde esteja a diminuir, o seu valor em termos monetários está a aumentar, e isto está ligado a um aumento dos custos dos cuidados de saúde. Esta tendência demonstra a melhoria da oferta de cuidados de saúde em muitos países e a necessidade de adaptar as políticas de compras dos programas de proteção social da saúde, tendo devidamente em conta a equidade no acesso a cuidados de saúde de qualidade⁴⁸.



⁴⁷ Ke Xu et al., *Public Spending on Health: A Closer Look at Global Trends* (OMS, 2018).

⁴⁸ Xu et al., *Public Spending on Health; Global Health Expenditure Database* (OMS, 2020).

Capítulo 3

Desafios, oportunidades e respostas a nível das políticas para alcançar a proteção social universal

84. Com base na revisão das tendências recentes, este capítulo avalia as respostas e medidas a nível das políticas adotadas pelos Membros e identifica os principais desafios, oportunidades, lacunas e necessidades dos constituintes tripartidos no que diz respeito ao reforço dos seus sistemas de proteção social e à consecução da proteção social universal. O capítulo aborda três grandes desafios: (1) colmatar as lacunas em matéria de cobertura e adequação; (2) reforçar os sistemas nacionais de proteção social; e (3) garantir a sustentabilidade dos sistemas nacionais de proteção social.
85. Com base nos resultados do Exame de Conjunto de 2019 e na monitorização das respostas à crise da COVID-19, o capítulo analisa, em particular, a forma como os países aplicaram as orientações fornecidas pela Recomendação N.º 202, a Convenção N.º 102 e outras normas internacionais de segurança social nas suas políticas e quadros jurídicos nacionais, e também discute os desafios que os países enfrentam para garantir a aplicação dessas normas. Ao fazê-lo, o capítulo coloca uma ênfase especial no papel do diálogo social e na participação dos parceiros sociais no desenvolvimento e na implementação dos sistemas de proteção social, incluindo os pisos.
86. À luz da Declaração do Centenário, este capítulo salienta o importante papel que os sistemas nacionais de segurança social desempenham numa recuperação centrada nas pessoas e na resposta a desafios persistentes, tais como facilitar as transformações estruturais associadas às alterações demográficas, às alterações climáticas, à globalização, aos avanços tecnológicos e às transformações no mundo do trabalho que daí resultam. Abrange o papel fundamental da proteção social no apoio às pessoas nas transições na vida e no trabalho, e na concretização de uma abordagem do futuro do trabalho e do desenvolvimento sustentável centrada nas pessoas, assegurando que ninguém seja deixado para trás.

3.1. Colmatar as lacunas de cobertura e de adequação e concretizar a proteção social universal

87. Apesar dos progressos, a COVID-19 expôs as consequências nocivas das lacunas persistentes de cobertura e de adequação em muitos sistemas de proteção social, devido a níveis elevados, e por vezes crescentes, de informalidade e desigualdade, a um espaço orçamental limitado, à fragmentação institucional, a prioridades concorrentes e a novos desafios, como as alterações climáticas, as transformações digitais e as alterações demográficas. A mudança das relações de trabalho e de emprego, a par do enfraquecimento das instituições do mercado de trabalho, contribuiu para níveis crescentes de desigualdade e insegurança em muitas partes do mundo e enfraqueceu o contrato social implícito em muitas sociedades. Ao mesmo tempo, a poderosa resposta da proteção social à COVID-19 realçou o papel essencial da proteção social na salvaguarda da saúde pública, na redução e na prevenção da pobreza, e na luta contra a desigualdade, que continua a ser tão relevante como sempre (metas 1.3, 5.4 e 10.4 dos ODS).

3.1.1. Colmatar as lacunas de cobertura

88. Muitos países colmataram as lacunas de cobertura através do desenvolvimento de PPS nacionais, com ênfase na extensão da cobertura aos/as trabalhadores/as nas economias



informal e rural, garantindo a segurança social dos/as trabalhadores/as migrantes, colmatando as disparidade entre homens e mulheres e garantindo a cobertura dos/as trabalhadores/as em todos os tipos de emprego, incluindo o trabalho mediado por plataformas digitais.

Extensão da cobertura aos/às trabalhadores/as das economias informal e rural

89. A COVID-19 lembrou-nos de forma muito viva como a segurança social beneficia tanto os/as trabalhadores/as como os empregadores/as, bem como a sociedade em geral, em tempos de crise e para além desta. Os/as trabalhadores/as beneficiam de um acesso efetivo aos cuidados de saúde e à segurança do rendimento, que contribui para quebrar o círculo vicioso da vulnerabilidade, da pobreza e da exclusão social, e para promover os seus direitos humanos, dignidade e bem-estar. Os/As empregadores/as beneficiam de uma maior produtividade e competitividade do trabalho, através da melhoria da saúde dos/as trabalhadores/as, da redução das taxas de abstenção, de uma maior retenção de postos de trabalho e de uma maior motivação. Para as pequenas e médias empresas (PME) e os/as trabalhadores/as independentes que lutam para manter as suas empresas, e para os agricultores, especialmente os pequenos agricultores, uma proteção social adaptada às suas necessidades pode ajudar a gerir melhor os riscos, a desenvolver resiliência e a fazer investimentos produtivos.⁴⁹ Para os/as empregadores/as, o seguro social também reduz os riscos financeiros associados à responsabilidade do empregador em caso de acidente de trabalho e doença profissional, de doença, como se verificou durante a crise da COVID-19⁵⁰, de maternidade e de despedimento.⁵¹ Para a sociedade em geral, a extensão da cobertura da segurança social ajuda a facilitar a transição da economia informal para a formal, apoia a transformação estrutural da economia para níveis mais elevados de produtividade, permite a criação de mais e melhores empregos e apoia uma transição justa para uma economia sustentável.
90. O apoio prestado durante a crise da COVID-19 demonstrou que os/as trabalhadores/as da economia informal podem e devem ser alcançados para proporcionar a proteção necessária e facilitar a sua transição da economia informal para a economia formal⁵². Passar das medidas de emergência para uma extensão sustentável da cobertura a esses/essas trabalhadores/as exige uma estratégia eficaz para fazer face às várias barreiras que os/as impedem de serem protegidos/as, incluindo a exclusão da cobertura legal, a fraca conformidade, a capacidade contributiva limitada, os rendimentos baixos e voláteis, a falta de incentivos à adesão e os procedimentos administrativos complexos. Para os/as trabalhadores/as rurais, é necessário encontrar soluções que acomodem a sazonalidade do seu rendimento, a localização remota e a agricultura de subsistência para garantir o seu acesso à segurança social⁵³. Os/As trabalhadores/as aborígenes e tribais podem, além disso, enfrentar barreiras culturais⁵⁴. As estratégias devem ter em conta a diversidade das situações na economia informal e a capacidade contributiva limitada de algumas categorias de trabalhadores/as.

⁴⁹ A maioria dos/das trabalhadores/as (cerca de 70 por cento) trabalha em micro e pequenas empresas (MPE), muitas das quais não estão, ou não estão insuficientemente, abrangidas por leis ou acordos formais, ver OIT, *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-employed, Micro-enterprises and SMEs*, 2019.

⁵⁰ OIT, *Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID 19*, 2020.

⁵¹ OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19; Arvo Kuddo et al., *Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits* (Washington, DC, Grupo do Banco Mundial, 2015).

⁵² OIT, *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.

⁵³ FAO e OIT, *Extending Social Protection to Rural Populations: Perspectives for a Common FAO and ILO Approach*, 2021; OIT, *Extending Social Protection to the Rural Economy*, 2019.

⁵⁴ OIT, *Social Protection for Indigenous Peoples*, 2018.

⁵⁵ OIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019.



91. Os exemplos bem-sucedidos da extensão da cobertura da segurança social aos/às trabalhadores/as da economia informal centraram-se em duas abordagens gerais de políticas⁵⁵:

Extensão da cobertura através de seguro social e de outros mecanismos contributivos

- Muitos países alargaram a cobertura do seguro social aos/às trabalhadores/as anteriormente não protegidos, colocando progressivamente categorias adicionais de trabalhadores/as sob a alçada da legislação laboral e da segurança social, promovendo o seu cumprimento e adaptando os processos de registo, os mecanismos de cobrança de contribuições e outros procedimentos administrativos às suas circunstâncias específicas.
- São exemplos as medidas que consideram a sazonalidade na conceção de modalidades de contribuição para os/as trabalhadores/as rurais e os/as produtores/as no regime de pensões rural do Brasil, as parcerias com cooperativas e associações profissionais na Costa Rica e nas Filipinas, a introdução de categorias de contribuições para facilitar a cobertura de seguro social dos/as trabalhadores/as independentes em Cabo Verde e na Mongólia, o estabelecimento de um regime para os/as trabalhadores/as não assalariados/as na Argélia, as medidas destinadas a facilitar a cobertura das trabalhadoras domésticas pelo seguro de maternidade e de desemprego na África do Sul, a extensão da proteção da saúde através de um regime de contribuições adaptado no Ruanda, e a facilitação do registo de microempresas e da cobrança de impostos/contribuições através de mecanismos simplificados de cobrança de contribuições na Argentina, no Brasil e no Uruguai.
- Embora estes exemplos priorizem a cobertura obrigatória, outros países abriram o seguro social aos/às trabalhadores/as da economia informal e aos microempresários numa base voluntária, mas com um sucesso mais limitado.
- Um dos elementos-chave de uma estratégia de extensão é a sensibilização para a importância da segurança social e dos direitos e obrigações conexos. Por exemplo, no Uruguai, a educação para a segurança social é integrada nos currículos escolares no ensino primário, secundário e superior, bem como nos programas de formação profissional e de empreendedorismo. São igualmente essenciais parcerias com organizações de trabalhadores/as e de empregadores, incluindo organizações de trabalhadores/as rurais.
- A extensão dos mecanismos de seguro social a grupos maiores de trabalhadores/as anteriormente não cobertos contribui para um financiamento mais sustentável e equitativo do sistema de proteção social, através da partilha dos encargos financeiros em conformidade com as capacidades contributivas e do apoio ao alargamento progressivo da base tributária através da formalização da economia, a longo prazo. No entanto, a curto prazo, poderá ser necessário afetar recursos orçamentais para apoiar a inclusão de trabalhadores/as com uma capacidade contributiva mais limitada.

Extensão da cobertura através de regimes financiados por impostos e de outros mecanismos

- Muitos países alargaram a cobertura através de prestações financiadas por impostos, em grande parte através de receitas públicas provenientes de impostos, receitas de recursos minerais e subvenções externas. Embora muitos/as trabalhadores/as da economia informal não sejam elegíveis para programas orientados para a pobreza em sentido estrito, regimes mais inclusivos que estejam baseados na legislação nacional e abranjam grandes categorias da população podem proporcionar o muito necessário apoio ao rendimento e o acesso aos cuidados de saúde.
- São exemplos as prestações por filho a cargo e familiares na Argentina, no Brasil e na Mongólia, as pensões sociais no Lesoto, na Maurícia, na Namíbia, no Nepal, na África do Sul e em Timor-



- Leste, a extensão da proteção da saúde financiada através de uma combinação de impostos e contribuições na Colômbia, no Gabão, no Gana, no México, no Ruanda e na Tailândia, e os programas públicos de emprego na Etiópia e na Índia. Além disso, muitos países prestaram apoio aos/trabalhadores/as da economia informal como parte da sua resposta à COVID-19⁵⁶.

- Estas abordagens reconhecem que o investimento nas pessoas através da proteção social contribui para o desenvolvimento social e económico e permite que os/as trabalhadores/as e os/as empresários/as beneficiem das oportunidades de um mundo de trabalho em mudança.

92. Em conformidade com a Recomendação N.º 202 e a Recomendação (N.º 204) sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015, a maioria dos países que conseguiram alargar significativamente a cobertura aos/trabalhadores/as da economia informal combinaram ambas as abordagens, como parte de políticas de proteção social específicas, e incorporaram estratégias mais amplas de facilitação das transições da economia informal para a formal⁵⁷. Estas estratégias mais amplas são essenciais para: criar um ambiente propício à formalização das empresas e do emprego; promover ganhos de produtividade; desenvolver competências; a evolução tecnológica; os padrões inclusivos de transformação rural; um melhor acesso aos mercados e às cadeias de valor, especialmente para as pequenas empresas e os/as trabalhadores/as independentes; e o reforço da coerência das políticas entre a proteção social, o desenvolvimento rural e as políticas setoriais.

Garantir a segurança social dos/das trabalhadores/as migrantes

93. Os/As trabalhadores/as migrantes e as suas famílias enfrentam desafios específicos no que se refere ao acesso à proteção social, devido a quadros legais e regulamentos administrativos restritivos, e à falta de coordenação entre os países de origem e de destino e no interior destes. Além disso, muitos migrantes, em especial mulheres, trabalham em setores económicos que tendem a caracterizar-se por uma cobertura relativamente fraca da segurança social, como o trabalho doméstico ou a agricultura, onde o trabalho a tempo parcial, temporário ou sazonal é muito comum, o que contribui para serem desproporcionadamente afetados pela crise da COVID-19⁵⁸.
94. É essencial garantir a igualdade de tratamento dos/as trabalhadores/as migrantes e dos nacionais nos sistemas de segurança social a fim de proteger o seu direito à segurança social e evitar efeitos adversos no mercado de trabalho. As normas da OIT proporcionam um quadro jurídico internacional para a proteção dos direitos de segurança social dos/as trabalhadores/as migrantes, de acordo com princípios básicos.⁵⁹ Embora muitos países tenham celebrado acordos bilaterais ou multilaterais em matéria de segurança social entre os países de acolhimento e os países de origem, a fim de garantir a portabilidade dos direitos e prestações de proteção social, a cobertura dos acordos existentes é ainda relativamente limitada.⁶⁰ Os recentes documentos internacionalmente acordados destacaram explicitamente a importância da proteção social para os/as migrantes e renovaram o apelo a um maior acesso e portabilidade da proteção social.⁶¹ São igualmente cruciais medidas complementares destinadas a resolver

⁵⁶ OIT, *Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-contributory Provision during the COVID-19 Crisis and Beyond*, 2021.

⁵⁷ OIT, *Towards Solid Social Protection Floors?*, box 2; OIT, *Independent High-level Evaluation: ILO's Strategy and Actions towards the Formalization of the Informal Economy, 2014–2018*, Evaluation Office, 2019.

⁵⁸ 58 OIT, *Proteção social dos trabalhadores migrantes: uma resposta necessária à crise da COVID-19*, 2020.

⁵⁹ Estes princípios incluem: igualdade de tratamento, manutenção dos direitos adquiridos, pagamento das prestações no estrangeiro (portabilidade) e subsequente continuidade dos cuidados, determinação da legislação aplicável, manutenção dos direitos no decurso da aquisição (totalização), e assistência administrativa.

⁶⁰ Clara van Panhuys et al., *Migrant Access to Social Protection Under Bilateral Labour Agreements: A Review of 120 Countries and Nine Bilateral Arrangements*, Extension of Social Security (ESS) – Working Paper No. 57 (OIT, 2017).

⁶¹ OIT, *Resolution concerning fair and effective labour migration governance*, International Labour Conference, 106th Session, Geneva (2017), UN General Assembly resolution 71/1, New York Declaration for Refugees and Migrants, A/RES/71/1 (2016), e Addis Ababa Action Agenda: *Monitoring Commitments and Actions*, Inaugural Report, 2016.



os obstáculos práticos, incluindo campanhas de comunicação, serviços sociais e jurídicos, facilitação do registo, serviços de saúde sensíveis em matéria de migração, formação prévia à partida e materiais nas línguas relevantes.

95. O déficit de trabalho digno e as dificuldades económicas estão entre os principais motores da migração. O reforço dos sistemas de segurança social, incluindo os pisos, nos países de origem e de destino não só reduzirá as vulnerabilidades e a exclusão social, como também irá abordar uma das causas profundas da migração. O papel e o impacto do trabalho digno (incluindo a proteção social) e o impacto da migração ordenada, segura e regular no desenvolvimento sustentável foram amplamente reconhecidos e estão refletidos nas metas 8.8 e 10.7 dos ODS.
96. Embora o progresso possa não ser fácil, o diálogo inter-regional e intrarregional, as consultas tripartidas, o reforço das capacidades institucionais e melhores tecnologias de dados e informação são necessários para desenvolver e executar políticas que irão, em última análise, resultar num acesso efetivo à proteção social para todas as pessoas, tanto nacionais como migrantes.

Colmatar as lacunas de cobertura para as mulheres

97. O impacto particularmente severo da COVID-19 sobre as mulheres expôs algumas das causas das ainda importantes lacunas de cobertura da segurança social, incluindo níveis mais elevados de trabalho a tempo parcial, temporário e informal (em especial o trabalho independente informal) em setores da economia fortemente expostos ao vírus e caracterizados por baixos níveis salariais e por uma percentagem desproporcionadamente elevada de trabalho não remunerado, o que resultou numa menor taxa de participação no mercado de trabalho, em oportunidades inadequadas de emprego digno e em diferenças salariais entre homens e mulheres. Em grande medida, estes resultados estão associados a padrões persistentes de desigualdade, discriminação e desvantagens estruturais⁶².
98. A expansão das pensões financiadas por impostos em muitas partes do mundo ajudou a garantir, pelo menos, um nível básico de segurança do rendimento para muitas mulheres idosas que não tiveram oportunidade de contribuir na idade ativa (por exemplo, no Quênia, na Namíbia, no Nepal e na África do Sul). No entanto, as mulheres que dependem exclusivamente de pensões financiadas por impostos enfrentam frequentemente baixos níveis de prestações. Além disso, quando as pensões financiadas por impostos são sujeitas a condição de recursos, muitas mulheres idosas podem ainda não beneficiar desta fonte de rendimentos devido a critérios de elegibilidade restritivos ou ao receio de estigmatização.⁶³ As pensões contributivas que contemplam a dimensão de género e que se baseiam no financiamento coletivo e na solidariedade desempenham um papel fundamental no fornecimento de uma cobertura adequada das pensões às mulheres, especialmente se incluírem créditos pela prestação de cuidados para reconhecer e recompensar os períodos de assistência a crianças ou outros membros da família, e garantirem pensões mínimas em conformidade com as normas internacionais de segurança social⁶⁴.
99. A extensão das prestações de maternidade em dinheiro e dos cuidados de saúde às mulheres ainda não abrangidas é de importância fundamental para garantir a saúde e o bem-estar das mulheres e dos seus bebés, mas muitas mulheres, em particular as que trabalham por conta

⁶² OIT, Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development, para. 28; OIT, *A Quantum Leap for Gender Equality: For a Better Future of Work for All*, 2019; UN Economic and Social Council, *Social Protection Systems, Access to Public Services and Sustainable Infrastructure for Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls*, agreed conclusions of the sixty-third session of the Commission on the Status of Women (E/CN.6/2019/L.3), 2019.

⁶³ OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19, 85-88; OIT, *Women at Work: Trends 2016*, 2016.

⁶⁴ Elaine Fultz, *Pension Crediting for Caregivers: Policies in Finland, France, Germany, Sweden, the United Kingdom, Canada, and Japan* (Washington, DC, Institute for Women's Policy Research, 2011); Christina Behrendt e John Woodall, "Pensions and Other Social Security Income Transfers", Janine Berg (ed.), *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century* (Edward Elgar, 2015), 242-262.



própria e em formas de emprego vulneráveis, não estão suficientemente cobertas. Vários países fizeram progressos no sentido de colmatar lacunas de cobertura e de adequação e promover a igualdade de género no emprego, nomeadamente através da substituição dos mecanismos de responsabilidade dos empregadores pelo seguro social na Jordânia, da extensão da cobertura do seguro social a categorias adicionais de trabalhadores/as na África do Sul e no Vietname e do reforço das prestações de assistência social para aqueles que não estão cobertos pelo seguro social em Moçambique.⁶⁵ Além disso, a introdução da licença de paternidade e da licença parental equitativa em termos de género contribui também para um maior envolvimento dos pais na educação dos filhos e para uma partilha mais equitativa das responsabilidades familiares.

100. Registaram-se progressos louváveis no domínio da proteção social da saúde, tendo alguns países dado prioridade à prestação de cuidados pré-natais e pós-natais de qualidade, gratuitos ou a preços acessíveis. Ainda assim, as mulheres enfrentam obstáculos no acesso efetivo aos cuidados de saúde, especialmente quando não são tomadas medidas suficientes para garantir a cobertura independentemente da situação profissional e para incluir pessoas com capacidade contributiva limitada, e quando as normas sociais não lhes permitem tomar decisões sobre a sua própria saúde.
101. Além disso, as lacunas de cobertura nos cuidados a longo prazo tendem a afetar desproporcionadamente as mulheres de duas formas: as mulheres representam uma percentagem maior daqueles que necessitam de cuidados, dada a sua maior longevidade, e assumem uma carga mais relevante de trabalho adicional não remunerado de prestação de cuidados, o que dificulta ainda mais a sua participação no emprego remunerado e na cobertura da segurança social.

Garantir a proteção dos/as trabalhadores/as em todos os tipos de emprego

102. A discussão sobre o futuro do trabalho e a COVID-19 estimulou um debate sobre a necessidade urgente de colmatar as lacunas em matéria de cobertura e de adequação que afetam os/as trabalhadores/as, incluindo no trabalho mediado por plataformas digitais, e, de um modo mais geral, no emprego temporário, no trabalho a tempo parcial, no trabalho temporário e noutras relações de trabalho envolvendo múltiplas partes, bem como no trabalho por conta própria. Embora estas formas de emprego possam proporcionar maior flexibilidade às empresas e aos/as trabalhadores/as, estão frequentemente associadas a rendimentos mais baixos e voláteis e a níveis mais elevados de insegurança no rendimento, condições de trabalho inadequadas e falta ou limitação de direitos à segurança social. As diferenças no custo da mão-de-obra entre diferentes tipos de emprego podem criar incentivos adversos para a contratação de trabalhadores/as em formas de emprego aparentemente mais baratas, o que pode também prejudicar a concorrência leal entre empresas. As lacunas na cobertura do seguro social também criam um encargo mais elevado para as despesas atuais e futuras da assistência social e dos programas de redução da pobreza que podem tornar-se insustentáveis a longo prazo.
103. Estão a ser discutidas várias opções políticas sobre a forma como os sistemas e as políticas de proteção social podem adaptar-se à natureza em mutação do trabalho e colmatar as lacunas de cobertura e de adequação. Alguns observadores defendem que a proteção social deve ser "dissociada" do emprego, limitando-se a redes de segurança para os pobres, substituída por um rendimento básico universal e/ou por planos de saúde e pensões ou outros acordos individualizados⁶⁶. No entanto, é questionável se essa dissociação proporcionaria uma alternativa

⁶⁵ OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19, Ch. 3.2; OIT, *Maternity Cash Benefits for Workers in the Informal Economy*, Social Protection for All Issue Brief, 2016; OIT, Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development, paras 441-444.

⁶⁶ Ver, por exemplo, Grupo do Banco Mundial, *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*, 2019.



viável⁶⁷. Embora os regimes financiados por impostos desempenhem um papel importante no alívio da pobreza, oferecem normalmente níveis de prestações modestos que têm uma capacidade limitada de manutenção do nível de vida dos/as trabalhadores/as, atenuar a flutuação dos rendimentos e estabilizar a procura agregada. O enfraquecimento das formas de proteção existentes a favor de acordos individualizados (como contas individuais e seguros privados), com o seu potencial limitado de partilha e redistribuição de riscos, tende a resultar numa desigualdade exacerbada, nomeadamente disparidades entre homens e mulheres, e no aumento dos riscos de pobreza. Assim, para satisfazer plenamente as necessidades de segurança social das pessoas e atingir as metas 1.3, 3.8, 5.4, 8.5 e 10.4 dos ODS, os regimes de seguro social inclusivos, baseados nos princípios da partilha de riscos, da solidariedade no financiamento e da equidade, devem continuar a desempenhar um papel fundamental, juntamente com as prestações financiadas por impostos, para garantir uma proteção e cobertura adequadas.

- 104.** A recuperação da COVID-19 e o futuro do trabalho exigem sistemas de proteção social justos, inclusivos e sustentáveis, incluindo pisos, para construir uma economia mais inclusiva e mais forte para resistir a choques futuros. Muitos países comprometeram-se e tomaram medidas com vista a adaptar os seus sistemas à evolução das formas de trabalho e de emprego, a assegurar uma proteção adequada dos/as trabalhadores/as em todos os tipos de emprego, a facilitar a transferibilidade dos direitos e a salvaguardar a sustentabilidade e um grau suficientemente elevado de redistribuição através de uma combinação de impostos e contribuições, e a COVID-19 acrescentou urgência a esses esforços⁶⁸. Por exemplo, o G20 comprometeu-se, em conjunto, a promover uma proteção social e uma cobertura de segurança social adequadas para todos/as os/as trabalhadores/as, incluindo os/as que trabalham em diversas formas de emprego, e a classificar corretamente as relações de trabalho⁶⁹. A Recomendação do Conselho da União Europeia, de 8 de novembro de 2019, recomenda que os Estados-Membros "[...] assegurem o acesso a uma proteção social adequada a todos os/as trabalhadores/as por conta de outrem e por conta própria [...]", refletindo os compromissos assumidos no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais⁷⁰. Como parte da resposta à COVID-19, muitos países estenderam temporariamente os prestações de doença, subsídios de desemprego e outros apoios ao rendimento a trabalhadores/as anteriormente excluídos, incluindo os que trabalham em plataformas digitais,⁷¹ e estão a explorar soluções mais permanentes. Já antes da COVID-19, vários países, incluindo a Argélia, a China, a França, a Indonésia, a Eslováquia e o Uruguai, tinham introduzido mecanismos adaptados para alargar a cobertura aos/as trabalhadores/as independentes e a outras categorias de trabalhadores/as vulneráveis, por exemplo:
- mecanismos simplificados de cobrança de impostos e contribuições, a fim de assegurar a proteção de todos/as os/as trabalhadores/as e a concorrência leal entre as empresas,
 - medidas destinadas a evitar a classificação incorreta das relações de trabalho, a fim de proporcionar aos/as trabalhadores/as uma proteção social e laboral adequada⁷²,

⁶⁷ OIT, *Trabalhar para um Futuro Melhor*, ILO Global Commission on the Future of Work, 2019; OIT, *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work*, Issue Brief No. 12 prepared for the 2nd Meeting of the ILO Global Commission on the Future of Work, Genebra, 2018.

⁶⁸ Ver, por exemplo, OCDE, *OECD Employment Outlook, 2019: The Future of Work*, 2019; OIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*.

⁶⁹ G20, *Towards an Inclusive Future: Shaping the World of Work*, Ministerial Declaration by the G20 at the Labour and Employment Ministers Meeting 2017; G20 Labour and Employment Ministers, *Ministerial Declaration*, 2020.

⁷⁰ União Europeia, "Recomendação do Conselho, de 8 de novembro de 2019, relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria (2019/C 387/01)", Jornal Oficial da União Europeia; Comissão Europeia, *O Pilar Europeu dos Direitos Sociais em 20 princípios*, princípio 12.

⁷¹ OIT, "Respostas de Proteção Social à crise da COVID-19 em todo o mundo", Monitor de Proteção Social, 2020. OIT, *Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19*, 2020; OIT, *Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations*, 2020.

⁷² OIT, *Promoting Employment and Decent Work in a Changing Landscape*, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19, 22 and 35 of the Constitution), 2020.



- medidas destinadas a adaptar os mecanismos de registo, de cobrança de contribuições e de pagamento de prestações às circunstâncias e necessidades de categorias específicas de trabalhadores/as,
- medidas destinadas a reforçar a coordenação e a reduzir a fragmentação dos seus sistemas de segurança social, a fim de assegurar igualmente a portabilidade e a transferibilidade dos direitos dos/as trabalhadores/as com elevada mobilidade do ponto de vista geográfico ou profissional,
- medidas para garantir a cobertura dos/as trabalhadores/as com múltiplos/as empregadores/as e trabalhadores/as em plataformas digitais através de soluções adaptadas.

105. A Declaração do Centenário, baseada nas normas de segurança social da OIT existentes, oferece um quadro robusto para os Estados-membros da OIT desenvolverem e aplicarem estas respostas coordenadas de políticas a fim de reforçar os seus sistemas de segurança social, tendo em vista uma recuperação centrada nas pessoas e o futuro do trabalho. Os seguintes princípios são particularmente relevantes para a construção de sistemas de segurança social mais inclusivos e resistentes, incluindo os pisos:

- **Universalidade da proteção, cobertura e acesso efetivo:** garantir um acesso efetivo aos/as trabalhadores/as em todos os tipos de emprego, adaptado à sua situação e necessidades, reafirmando simultaneamente que a segurança social é uma componente integrante do custo da mão-de-obra e não representa um imposto sobre o mesmo;
- **Adequação:** assegurar que os sistemas de proteção social não só previnem eficazmente a pobreza, como proporcionam uma adequada substituição dos rendimentos e proteção financeira em matéria de saúde, de uma forma equitativa e sustentável;
- **Transferibilidade/portabilidade:** assegurar que os sistemas de proteção social apoiam positivamente a mobilidade no mercado de trabalho e consideram a transformação estrutural do mercado de trabalho e da economia;
- **Transparência:** assegurar que todos os intervenientes estão plenamente conscientes dos seus direitos e responsabilidades, que os quadros jurídicos preveem critérios de elegibilidade claros e direitos previsíveis, e que os procedimentos administrativos são tão simples e claros quanto possível, aproveitando plenamente o potencial da tecnologia digital, protegendo simultaneamente os dados pessoais e respeitando a privacidade;
- **Partilha de riscos:** assegurar um nível adequado de partilha de riscos no sistema de proteção social, nomeadamente no que diz respeito à solidariedade no financiamento através de mecanismos de financiamento coletivo, que evite que os/as trabalhadores/as individuais tenham de suportar um nível indevido de risco financeiro e económico.
- **Igualdade entre homens e mulheres:** garantir que os sistemas de proteção social são sensíveis às realidades com que se defrontam as mulheres e os homens no mercado de trabalho, no emprego e na sociedade e promovem a igualdade de género;
- **Sustentabilidade financeira e boa governação:** assegurar que os sistemas de proteção social são financiados de forma sustentável e equitativa, garantindo igualmente a gestão e administração eficientes dos mesmos.

106. As lições retiradas da COVID-19 sublinham a necessidade de reforçar urgentemente uma resposta política coordenada, a fim de garantir que os mecanismos de proteção sejam bem adaptados às circunstâncias e necessidades dos/as trabalhadores/as, e que as lacunas de cobertura e adequação sejam colmatadas. Ao mesmo tempo, o impacto de tais medidas depende também da eficácia da regulamentação global do trabalho, em especial no que se refere



à prevenção da classificação incorreta das relações de trabalho, aos salários mínimos e às condições de trabalho.

3.1.2. Garantir uma proteção adequada

107. Embora muitos países tenham alcançado progressos significativos no sentido da extensão da cobertura, garantir a adequação das prestações continua a ser um grande desafio. A realização dos ODS até 2030, em especial dos ODS 1.3 e 3.8, só será possível se as prestações da segurança social forem adequadas e satisfazerem as necessidades das pessoas em sintonia com as normas da OIT. Esta adequação diz respeito não só ao nível e à qualidade das prestações, mas também à capacidade dos sistemas de proteção social para responder de forma sustentável às necessidades e desafios emergentes.
108. Os sistemas de proteção social devem garantir, pelo menos, um nível básico de segurança social – um PPS – para assegurar a segurança dos rendimentos e o acesso efetivo aos cuidados de saúde sem dificuldades, e devem atingir progressivamente níveis de proteção mais elevados, de modo que todos possam beneficiar plenamente do direito humano à segurança social, com base numa revisão periódica, com participação e consulta tripartidas, a efetuar em conjunto com outras organizações representativas das pessoas em causa. Muitos países ainda não atingiram níveis de prestações que poderiam ser considerados adequados nos termos das normas da OIT⁷³. Alguns países de baixo rendimento continuam hesitantes em melhorar a cobertura e a adequação das prestações, tendo em conta a concorrência mundial. Em alguns casos, as políticas de consolidação orçamental ou a incapacidade de ajustar regularmente os níveis das prestações às alterações do custo de vida levaram a uma erosão dos níveis de prestações, o que significa que já não são suficientes para prevenir a pobreza e, em muitos casos, a previsibilidade dos níveis de prestações está comprometida. Por exemplo, as discussões em torno dos sistemas de pensões têm sido frequentemente dominadas por objetivos de consolidação orçamental, colocando a tónica na sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões em detrimento de outros princípios estabelecidos nas normas de segurança social da OIT, tais como a universalidade, a solidariedade, o financiamento coletivo, a adequação e a previsibilidade das prestações. Esses princípios desempenham um papel importante para garantir que os sistemas de pensões podem garantir a segurança dos rendimentos dos/as idosos/as, que é, e deve continuar a ser, o objetivo principal de qualquer sistema de pensões. Tal como foi sublinhado na mesa-redonda tripartida sobre as tendências e as reformas dos regimes de pensões em dezembro de 2020, é importante que todos os princípios da OIT sejam devidamente considerados, uma vez que deixar um deles para trás pode pôr em risco a sustentabilidade orçamental, social, económica e política de todo o sistema de pensões⁷⁴.
109. Embora seja essencial que os sistemas de proteção social respondam a todas as necessidades de proteção social e ofereçam uma proteção abrangente, em muitos países os sistemas de segurança social estão incompletos; podem proporcionar acesso a cuidados de saúde e pensões de velhice, mas deixam a população em idade ativa sem proteção no que diz respeito à maternidade, à doença e ao desemprego, como foi dolorosamente exposto pela crise da COVID-19.
110. Mesmo em países comparativamente ricos, muitas pessoas sentem que os sistemas de proteção social não respondem às suas necessidades. Um estudo recente realizado nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) mostrou que, em 21 países consultados, menos de um em cada quatro inquiridos considerava que poderiam facilmente receber prestações públicas, se necessário, e apenas uma minoria considerou que o acesso

⁷³ Tal inclui normas mínimas para o nível das prestações periódicas em dinheiro para os vários tipos de regimes (incluindo o seguro social e a assistência social), bem como para a gama de serviços de saúde a cobrir sem ou com copagamentos reduzidos, complementadas por outras Convenções e Recomendações da OIT que estabelecem indicadores de referência mais elevados. Ver OIT, *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19*, Anexo III.

⁷⁴ OIT, *Report on the Tripartite Round Table on Pension Trends and Reforms*, 30 de novembro a 4 de dezembro de 2020, a publicar brevemente.



era fácil⁷⁵. No entanto, os resultados do inquérito também mostraram que, em geral, os países com níveis de investimento relativamente elevados na proteção social tendem a atingir níveis de satisfação mais elevados do que os países com despesas relativamente baixas, embora exista um grau significativo de variação a este respeito.

- 111.** Embora a dimensão e o alcance das disposições em matéria de proteção social e o mínimo considerado socialmente aceitável possam variar entre as sociedades, é indispensável garantir uma proteção adequada e abrangente, em conformidade com as normas da OIT, para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades de forma sustentável, promover a solidariedade entre gerações e revitalizar o contrato social.

3.1.3. Apoiar as transições na vida e no trabalho

- 112.** Tendo em conta as crescentes exigências sobre os sistemas de segurança social no futuro, as políticas e os sistemas devem dar uma resposta mais adequada às necessidades das pessoas e permitir-lhes melhor navegar nas transições na vida e no trabalho, incluindo no contexto de transformações estruturais, choques económicos e catástrofes.
- 113.** No contexto do envelhecimento da população, a resposta às necessidades de cuidados a longo prazo é um desafio fundamental para muitos países que se tornou particularmente evidente durante a COVID-19. Enquanto em alguns países (por exemplo, na Costa Rica e na Suécia), os cuidados a longo prazo fazem parte dos sistemas nacionais de saúde e de cuidados, outros países criaram cuidados a longo prazo como um ramo adicional de seguro social (por exemplo, a Alemanha, o Japão e a Coreia) ou estão atualmente a desenvolver tais soluções (por exemplo, a China)⁷⁶. Um melhor acesso a prestações e serviços adequados de cuidados a longo prazo é fundamental para satisfazer as necessidades das pessoas e tem implicações mais vastas tanto para o sistema de saúde como para o trabalho digno. Uma melhor prestação de cuidados a longo prazo promove serviços de maior qualidade, transferindo a responsabilidade dos prestadores de cuidados familiares não remunerados (sobretudo mulheres) para trabalhadores/as especializados. Evita também a hospitalização desnecessária em instalações de cuidados de saúde secundários e terciários para aqueles que não têm outras opções. Ao mesmo tempo, o setor da prestação de cuidados oferece um potencial significativo para a criação de emprego digno, em especial para as mulheres, nos próximos anos. A OIT estima que poderiam ser criados mais 30 milhões de empregos no setor dos cuidados a longo prazo se os países investissem suficientemente no setor⁷⁷.
- 114.** É essencial um maior investimento em prestações familiares e por filhos a cargo para dar às crianças um bom começo de vida.⁷⁸ A proteção social conduz a melhores resultados na educação e na nutrição das crianças, e foi crucial para contribuir para uma redução do trabalho infantil de 38 por cento entre 2000 e 2016. No entanto, com 152 milhões de crianças ainda envolvidas em formas de trabalho infantil, é urgente aumentar o investimento na proteção social das crianças, especialmente em regiões onde o baixo investimento coincide com uma elevada prevalência de trabalho infantil⁷⁹.
- 115.** Os serviços de qualidade de acolhimento de crianças são um complemento importante das prestações em dinheiro das crianças ou das famílias, facilitando o acesso das crianças à educação na primeira infância e eliminando os obstáculos à participação dos pais em empregos dignos e produtivos na economia formal, especialmente para as mulheres. Além disso, a introdução de prestações de paternidade (por exemplo, no Irão) e de prestações parentais bem concebidas

⁷⁵ OCDE, *Risks that Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey*, 2019; e online Anexo 2 – A2.1.1 e A2.1.3.

⁷⁶ OIT, *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19*, Ch. 5; e OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*.

⁷⁷ OIT, *Prestação de cuidados: Trabalho e profissões para o futuro do trabalho digno*, 2018.

⁷⁸ OIT e UNICEF, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3*.

⁷⁹ OIT, *Global Estimates of Child Labour: Results and Trends, 2012–2016*, 2017.



que incentivem a adesão dos pais (por exemplo, na Alemanha e na Suécia) também contribuem para uma partilha mais equitativa das responsabilidades de prestação de cuidados entre progenitores, reconhecendo que tanto as mães como os pais têm responsabilidades enquanto sustento da família e prestadores de cuidados, em conformidade com a meta 5.4 dos ODS, relativa à igualdade de género, e com a Recomendação (N.º 165), relativa aos Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, de 1981.

116. Apoiar as transições na vida e no trabalho e facilitar uma transição justa da economia à luz do progresso tecnológico e das alterações climáticas exige uma coordenação eficaz das políticas de proteção social e de emprego. Por exemplo, a proteção contra o desemprego, se associada a serviços de emprego, desenvolvimento de competências e outras políticas do mercado de trabalho, proporciona uma segurança de rendimentos imprescindível para a requalificação e a transição para outro emprego dos/as trabalhadores/as⁸⁰. Muitos países reforçaram os seus regimes de proteção contra o desemprego (por exemplo, a Coreia do Sul e o Vietname), ou introduziram esses regimes (por exemplo, a Malásia e as Filipinas) e associaram-nos a serviços de emprego⁸¹.
117. Os sistemas de proteção social inclusivos em matéria de deficiência podem permitir às pessoas com deficiência participar mais plenamente nos mercados de trabalho, apoiar a vida na comunidade e compensar de forma adequada os custos relacionados com a deficiência⁸².
118. A adaptação dos sistemas de pensões de velhice à transformação do mundo do trabalho e do envelhecimento da população exige que se facilite a portabilidade dos direitos e prerrogativas no contexto da mobilidade laboral, por exemplo, harmonizando os regimes de pensões, garantindo a sua sustentabilidade financeira e a adequação das pensões, e acompanhando os necessários aumentos da idade de reforma através de medidas destinadas a facilitar o envelhecimento ativo, a fim de evitar repercussões negativas para os/as trabalhadores/as e para a economia em geral.
119. As políticas de emprego e de proteção social que contemplam a dimensão de género devem trabalhar em conjunto para criar uma recuperação da crise mais sólida e assegurar um futuro do trabalho centrado nas pessoas, incluindo para as/os jovens que entram no mercado de trabalho. Confrontados com transições mais frequentes na vida e no trabalho, as pessoas precisam de um pacote holístico de prestações sociais, competências, oportunidades de emprego e programas e medidas do mercado de trabalho, como a correspondência entre os empregos disponíveis e os candidatos, a formação e a requalificação profissional, o aconselhamento profissional e o apoio ao empreendedorismo, bem como o acesso a cuidados de qualidade e a outros serviços sociais que também fornecem uma importante fonte de emprego digno.

3.2. Reforçar os sistemas de proteção social

120. O reforço dos sistemas nacionais de proteção social é essencial para garantir que todas as pessoas beneficiam do acesso universal a uma proteção social abrangente e sustentável no contexto de um mundo de trabalho em mudança. Como interface direta entre os Estados e os seus cidadãos, os sistemas de proteção social constituem um elemento importante de quadros institucionais eficazes, responsáveis e inclusivos que merecem a confiança das pessoas e promovem sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável (ODS 16). A aplicação eficaz das políticas e estratégias nacionais de proteção social, com base em quadros jurídicos claros e coerentes, é essencial para garantir a sua eficácia.

⁸⁰ OIT, *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, 2015; OIT, *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with Jobs*, 2018.

⁸¹ OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19; C. Peyron Bista e John Carter, *Unemployment Protection: A Good Practices Guide and Training Package: Experiences from ASEAN* (OIT, 2017).

⁸² OIT e Aliança Internacional das Pessoas com Deficiência (IDA), *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems Supporting the Full and Effective Participation of Persons with Disabilities*, 2019.



121. O reforço dos sistemas de proteção social e a sua adaptação aos novos requisitos exige políticas e estratégias nacionais de proteção social eficazes, baseadas no diálogo social, no reforço da sua governação e da administração, no reforço da coordenação com outras políticas económicas e sociais e na melhoria da sua resistência e capacidade de resposta a crises.

3.2.1. Formular, executar e monitorizar políticas nacionais de proteção social e estratégias baseadas no diálogo social nacional

122. A estratégia bidimensional da OIT sobre a extensão da proteção social sublinha a importância de formular políticas e estratégias nacionais de proteção social baseadas no diálogo social nacional. Muitos Estados-membros formularam e implementaram essas estratégias nos últimos anos, com a participação dos parceiros sociais e de outras partes interessadas, fornecendo um roteiro claro para alargar a proteção social (tanto horizontal como vertical) e aumentar a coerência e a abrangência dos sistemas nacionais de proteção social⁸³. Em comparação com estratégias mais limitadas de rede de segurança ou de redução da pobreza, tais políticas abrangentes e sistémicas de proteção social, que consideram a totalidade dos regimes de proteção social, contribuem para uma abordagem mais estratégica a fim de reduzir as lacunas de cobertura e de adequação, assegurar a coerência das políticas, reforçando a coordenação e evitando sobreposições, e desenvolver sinergias com outras políticas económicas e sociais⁸⁴.
123. A participação dos parceiros sociais na formulação, implementação e monitorização das políticas nacionais de proteção social é essencial para garantir que as políticas respondem às necessidades e situações das pessoas e gozam de um elevado nível de apropriação e consenso⁸⁵. A qualidade do diálogo social é um fator determinante a este respeito, como demonstram as experiências nacionais na Austrália, na Alemanha e na África do Sul, e a sua ausência constitui um obstáculo ao desenvolvimento de sistemas de proteção social inclusivos, equitativos e sustentáveis⁸⁶. Uma revisão recente das políticas e estratégias nacionais de proteção social mostra que apenas 9 dos 52 documentos consultados reconheceram a participação dos parceiros sociais⁸⁷. Reconhecendo que o quadro institucional é frequentemente inadequado para processos de diálogo nacional suficientemente representativos e eficazes, a Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR) sublinhou que "os esforços desenvolvidos para organizar e implementar um diálogo social participativo, inclusivo e significativo representam um bom investimento que resulta num amplo apoio social e político e num consenso sobre as opções políticas daí resultantes, e que, por conseguinte, também geram resultados económicos positivos substanciais"⁸⁸. A experiência dos diálogos nacionais baseados na avaliação (ABND) em vários países, incluindo Belize, o Quirguistão, a Mongólia, Mianmar, o Senegal, o Tajiquistão, a Tailândia, Togo e o Vietname, demonstrou que a participação dos parceiros sociais, bem como de outras organizações relevantes e representativas das pessoas interessadas, facilitou a sua aplicação e garantiu um maior êxito no cumprimento dos objetivos políticos⁸⁹.

⁸³ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 573.

⁸⁴ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 581.

⁸⁵ OIT, *A Synthesis Review*.

⁸⁶ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 566.

⁸⁷ ILO and UN Women, *Towards Universal, Gender-Responsive Social Protection? A Global Review of National Social Protection Policies*, 2019.

⁸⁸ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, paras 568–569.

⁸⁹ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 566.



3.2.2. Governança e administração dos sistemas de proteção social

Reforçar a governança e a administração dos sistemas de proteção social

- 124.** A boa governança e uma administração eficaz constituem uma condição essencial para a implementação eficaz dos sistemas de proteção social e para a sua extensão a grupos anteriormente não cobertos⁹⁰. A promoção da responsabilização e da transparência contribui para aumentar o apoio público e a confiança no sistema. Muitos Estados-membros reforçaram os seus quadros jurídicos nos últimos anos, nomeadamente criando uma base jurídica para as prestações financiadas por impostos, reforçando e alargando as prestações de seguro social e assegurando a sua sustentabilidade, e reforçando a coordenação entre seguro social e regimes financiados por impostos e as prestações em dinheiro e em espécie⁹¹.
- 125.** A boa governança e uma administração eficiente foram muito facilitadas pela utilização de tecnologias digitais para a administração de sistemas de proteção social, incluindo sistemas de gestão e informação e novos modelos de prestação de serviços, para os quais a COVID-19 deu um impulso adicional. As melhorias tecnológicas, como a comunicação digital e os procedimentos automatizados, podem contribuir grandemente para otimizar os procedimentos administrativos, facilitar o acesso e aproximar os serviços dos cidadãos. Ao fazê-lo, porém, é importante proteger os dados pessoais e garantir a privacidade, especialmente nos países em que os quadros jurídicos relativos à proteção de dados ainda não estão plenamente desenvolvidos, e manter uma opção de entrega não digital, de modo que as pessoas com acesso limitado ou sem acesso à Internet e as pessoas com poucas competências digitais não sejam excluídas⁹².

Reduzir a fragmentação, melhorar a coordenação e garantir uma melhor execução

- 126.** Um dos principais desafios para os sistemas de proteção social em muitos países é um elevado nível de fragmentação, com múltiplos regimes de seguro social e de assistência social administrados por diferentes instituições e, muitas vezes, mecanismos de coordenação fracos. Garantir uma coordenação eficaz entre esses mecanismos e instituições é essencial para garantir a coerência interna e uma abordagem sistémica para uma execução eficaz, para facilitar a portabilidade e a transferibilidade dos direitos em todos os regimes e evitar duplicações e lacunas na cobertura⁹³. Muitos países, incluindo o Bangladesh, o Canadá, a Croácia e o Gana, envidaram esforços para reduzir a fragmentação, reforçar os mecanismos de coordenação interna entre as diferentes instituições e entre os níveis central e local de governo e assegurar uma abordagem mais integrada e abrangente. Por exemplo, no Gana, os beneficiários do programa de transferência de dinheiro do Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) são automaticamente registados no Sistema Nacional de Seguro de Saúde, de modo a facilitar o seu acesso aos cuidados de saúde. O Azerbaijão, a China, a Índia, a Mongólia, a África do Sul e o Tajiquistão, entre outros, estabeleceram mecanismos de prestação integrados, como "serviços de balcão único" ou "balcões únicos", para facilitar o acesso, especialmente para as populações rurais, proporcionar uma gama mais completa de prestações e serviços de proteção social a custos reduzidos, e canalizar os beneficiários para o emprego complementar e outros serviços. O CEACR destacou o importante papel de uma entidade coordenadora que deveria "ter a capacidade de estabelecer prioridades para o sistema de proteção social, bem como de participar na integração das políticas e práticas de proteção social no quadro mais amplo de planeamento do desenvolvimento, tal como sugerido no parágrafo 15 da Recomendação"⁹⁴.

⁹⁰ OIT, *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19*; AISS, *ISSA Guidelines: Good Governance*, 2013.

⁹¹ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 173.

⁹² Magdalena Sepúlveda Carmona, *Is Biometric Technology in Social Protection Programmes Illegal or Arbitrary? An Analysis of Privacy and Data Protection*, ESS – Working Paper No. 59 (OIT, 2018).

⁹³ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.2; Nações Unidas, *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights: Digital Welfare States and Human Rights* (A/74/493), 2019.

⁹⁴ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 661.



Monitorização dos progressos na criação de sistemas de segurança social abrangentes

127. A criação de sistemas abrangentes de segurança social exige mecanismos eficazes para monitorizar os progressos na extensão da cobertura e assegurar a adequação das prestações de proteção social, em sintonia com a Recomendação N.º 202 (Parte IV), incluindo no que diz respeito à participação dos parceiros sociais e de outras partes interessadas, à necessidade de desagregação de dados por sexo, bem como ao estabelecimento de um quadro jurídico para garantir e proteger as informações individuais privadas contidas nos sistemas de dados de segurança social, e apoiado pelo intercâmbio de informações entre os Estados-membros da OIT e com o *Bureau*.
128. Apesar de se terem registado progressos significativos em muitos Estados-membros da OIT no que se refere ao reforço dos quadros de monitorização dos sistemas de proteção social, continuam a existir desafios no que se refere à disponibilidade limitada de dados comparáveis para certos regimes e programas (especialmente regimes não contributivos), a um elevado nível de fragmentação dos dados e a uma comparabilidade limitada, bem como à ausência de mecanismos de coordenação e de metodologias normalizadas.⁹⁵ Além disso, relativamente poucos países dispõem de capacidades analíticas adequadas para avaliar sistematicamente a capacidade do sistema de segurança social para cumprir os objetivos políticos nacionais e as necessidades da população, bem como o seu impacto social e económico, por exemplo, na redução da pobreza, da vulnerabilidade e da exclusão social. Estes desafios reduzem a capacidade dos Estados-membros de acompanhar os progressos ao longo do tempo de forma sistemática, com vista a identificar lacunas, formular opções políticas adequadas para a proteção social e avaliar o impacto das reformas de políticas.
129. Um dos desafios para muitos Estados-membros é a disponibilidade de dados desagregados sobre contribuintes e beneficiários por sexo, escalão etário e zona rural/urbana de residência, bem como de dados sobre despesa desagregados por função e tipo de despesa. Esta desagregação é essencial para proporcionar uma base de conhecimentos pormenorizada para a formulação de políticas a nível nacional, bem como para fornecer a base de dados necessária para o quadro de monitorização dos ODS. A resolução sobre o desenvolvimento de estatísticas da segurança social, adotada pela Nona Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho, em 1957, fornece orientações úteis pormenorizadas sobre a classificação de dados e a desagregação de dados que podem ser utilizadas com mais eficácia para esse efeito⁹⁶.
130. A harmonização progressiva dos dados relativos à proteção social e a normalização dos conceitos e definições conexos são essenciais, especialmente tendo em conta as mudanças no quadro internacional de monitorização na sequência da adoção dos ODS. Tal exige o desenvolvimento de normas comuns para a recolha de dados, a sistematização e classificação de dados, e um quadro estatístico comum para garantir a comparabilidade dos dados e facilitar a utilização de estatísticas pelos governos, parceiros sociais e outras partes interessadas⁹⁷. Tendo em conta o importante papel da OIT enquanto organização internacional responsável pela meta 1.3 dos ODS, o CEACR propôs que "os constituintes da OIT podem considerar necessário e oportuno começar a refletir sobre os possíveis meios através dos quais a OIT poderá continuar a orientar o desenvolvimento das estatísticas de segurança social no futuro", salientando o "elevado potencial de um quadro estatístico internacional atualizado e harmonizado em termos de prossecução do objetivo de construir sistemas de proteção social universais, mais abrangentes e adequados"⁹⁸.

⁹⁵ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.2.

⁹⁶ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 12.3.

⁹⁷ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 694.

⁹⁸ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, para. 696.



3.2.3. Coordenação com as políticas económicas e sociais

- 131.** A resposta à COVID-19 demonstrou a importância da coordenação entre a proteção social e outras políticas económicas e sociais, incluindo as políticas de emprego e setoriais, especialmente em tempos de mudança, para uma maior coerência, sinergias e impacto das políticas. Antes da COVID-19, foram alcançados progressos notáveis na Bélgica, no Camboja, nas Filipinas e em Portugal, a fim de assegurar que as políticas económicas e sociais se apoiem mutuamente para responder à transformação das economias e sociedades⁹⁹. O CEACR salienta, em particular, a importância de incluir mecanismos claros de coordenação a partir da fase de conceção das políticas, integrados em quadros jurídicos e institucionais, e o papel fundamental da participação e consulta tripartidas com outras organizações relevantes e representativas das pessoas em causa.
- 132.** Uma melhor coordenação pode contribuir para melhores resultados, mas os países devem assegurar que as ligações não conduzam a discriminação, exclusão ou outros efeitos colaterais não intencionais. Por exemplo, no caso dos programas de transferência de dinheiro condicionais, houve preocupações acerca das condições comportamentais no que diz respeito à frequência escolar que podem minar o direito à segurança social, especialmente para as pessoas mais pobres da sociedade, e reforçar os papéis tradicionais de género¹⁰⁰. Em resultado dessas preocupações, muitos países preferem programas incondicionais que, no entanto, estão bem coordenados com medidas complementares para facilitar o acesso aos serviços.
- 133.** As políticas ativas do mercado de trabalho, incluindo programas públicos de emprego, desempenham um papel fundamental para facilitar a entrada ou o regresso ao mercado de trabalho dos candidatos a emprego. No entanto, em alguns casos, houve preocupações acerca de restrições indevidas ao acesso efetivo a prestações que violam direitos adquiridos de segurança social e não são compatíveis com os princípios estabelecidos nas normas internacionais de segurança social. A proteção social eficaz e as políticas de emprego devem encontrar um bom equilíbrio entre garantir a segurança dos rendimentos e facilitar o regresso ao emprego, respeitando simultaneamente os princípios consagrados nos direitos humanos e nas normas laborais internacionais. Estas incluem, em particular, a liberdade de escolha do emprego e o conceito de emprego adequado, garantindo que o direito humano à segurança social não está sujeito à obrigação de trabalhar.¹⁰¹
- 134.** Embora uma melhor coordenação e coerência entre as prestações em dinheiro, as políticas ativas do mercado de trabalho e o acesso aos serviços possam ajudar a garantir que as necessidades das pessoas são mais bem satisfeitas, devem ser cuidadosamente desenvolvidos mecanismos de conceção e execução de políticas para garantir que contribuem para o pleno usufruto do direito humano à segurança social e estão em conformidade com as normas laborais internacionais.

3.2.4. Aumentar a resiliência

- 135.** Tal como demonstrou a pandemia da COVID-19, sistemas abrangentes de proteção social, incluindo PPS, constituem um elemento importante das estratégias nacionais de gestão dos riscos de catástrofes, contribuindo para a prevenção de crises, permitindo a recuperação e criando resiliência às crises¹⁰². O importante papel da proteção social a este respeito está refletido na Recomendação (N.º 205), sobre Emprego e Trabalho Digno para a Paz e a Resiliência, de 2017, que estabelece que "Na resposta a situações de crise, os membros devem, o mais rapidamente

⁹⁹ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.3.

¹⁰⁰ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.3.3; ver também OIT, *World Social Protection Report 2014/15*, e OIT, *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19*.

¹⁰¹ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*, section 11.3.

¹⁰² OIT, *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19*; OIT, *ILO Standards and COVID-19 (Coronavirus) FAQ*, 2020.



possível: a) procurar garantir a segurança básica do rendimento, em especial para as pessoas cujos empregos ou meios de subsistência tenham sido perturbados pela crise; b) desenvolver, restabelecer ou reforçar regimes globais de proteção social e outros mecanismos de proteção social, tendo em conta a legislação nacional e os acordos internacionais; e c) procurar assegurar um acesso efetivo aos cuidados de saúde essenciais e a outros serviços sociais básicos, em especial para os grupos populacionais e indivíduos particularmente vulneráveis devido à crise." (parágrafo 21). A Recomendação N.º 205 convida igualmente os membros a "estabelecer, restabelecer ou manter" os PPS, "bem como a procurar colmatar as lacunas na sua cobertura", tendo em conta a Convenção N.º 102, a Recomendação N.º 202 e outras normas laborais internacionais relevantes (parágrafo 22).

- 136.** Em situações de crise e de fragilidade, as ligações estratégicas entre as intervenções de auxílio de curto prazo, incluindo a assistência humanitária, e os esforços de desenvolvimento a longo prazo são essenciais para promover uma abordagem contínua e faseada que utilize melhor os recursos e os mecanismos institucionais para fazer face aos riscos e aos efeitos das catástrofes. Os sistemas de proteção social são hoje amplamente reconhecidos como um elemento constitutivo desta continuidade de abordagens¹⁰³:

- **Adaptar os sistemas de proteção social existentes para aumentar a sua capacidade e resiliência por forma a que possam responder rápida e adequadamente a crises futuras.** A elaboração e utilização de planos de contingência e de mecanismos de planificação da continuidade da atividade empresarial são cruciais para garantir que os sistemas de proteção social possam responder rápida e adequadamente a acontecimentos adversos e aumentos da procura, reduzindo os atrasos e aumentando a eficiência das respostas conduzidas a nível interno. O México e Moçambique reforçaram a sua capacidade de proporcionar prestações adicionais e complementares em caso de crises e de alargar de forma eficaz a cobertura a novos beneficiários. Consequentemente, os orçamentos afetados à proteção social poderão ter de aumentar e as capacidades administrativas poderão ter de ser atualizadas, como aconteceu no Nepal, por exemplo, no rescaldo do terramoto de 2015.
- **Reforçar a capacidade dos sistemas de proteção social existentes no quadro dos esforços de assistência humanitária pós-crise.** Nos países em que existe um sistema de proteção social, os regimes e programas disponíveis podem ser adaptados para distribuir auxílio em dinheiro e em espécie às populações afetadas. O apoio externo canalizado através do sistema existente pode também ser utilizado para transferir novas tecnologias e capacidades de modernização, como é o caso, por exemplo, em El Salvador, onde a Estratégia de Erradicación de la Pobreza se expandiu horizontal e verticalmente durante as secas.
- **Apoiar o desenvolvimento de um sistema nacional sustentável de proteção social progressivamente institucionalizado pelos governos.** Na sequência de uma crise súbita, os esforços de auxílio podem resultar em programas díspares patrocinados por vários doadores internacionais. Uma melhor coordenação pode criar as bases de um sistema de proteção social sustentável, de propriedade nacional, possivelmente gerido pelo governo. Por exemplo, na Somália, a assistência em dinheiro a curto prazo está a evoluir para mecanismos de proteção social a longo prazo sob o controlo do Governo.
- **Alargar a proteção ou os serviços sociais às populações que foram obrigadas a deslocar-se.** Em 2015, mais de 65 milhões de pessoas eram refugiadas ou procuravam asilo no estrangeiro ou deslocavam-se no seu próprio país. A ajuda humanitária às populações deslocadas responde às necessidades mais imediatas, mas, quando acompanhada de outras formas de apoio, pode também proporcionar soluções mais sustentáveis. São necessárias

¹⁰³ União Europeia, *Social Protection across the Humanitarian-Development Nexus: A Game Changer in Supporting People through Crises*, European Commission Tools and Methods Series – Reference Document No. 26, 2019.



respostas políticas a longo prazo que complementem os serviços de emergência com outras formas de apoio, incluindo o desenvolvimento de competências e a participação em determinados programas nacionais de proteção social. Por outro lado, a extensão dos sistemas de proteção social aos refugiados está em conformidade com a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967¹⁰⁴, que atribui aos Estados a responsabilidade de alargar a proteção e a assistência, de modo que os refugiados tenham acesso aos serviços de saúde e à segurança social, em pé de igualdade com a população de acolhimento.

3.3. Garantir a sustentabilidade dos sistemas de proteção social

- 137.** Ao conceber ou reformar os sistemas de segurança social, é importante ponderar cuidadosamente a cobertura, a adequação das prestações, a sustentabilidade financeira e a solidariedade. A solidariedade no financiamento não é apenas um imperativo ético, é a forma mais eficiente de alcançar simultaneamente a universalidade da cobertura, a adequação das prestações e a sustentabilidade financeira do sistema de proteção social.

3.3.1. Financiamento sustentável

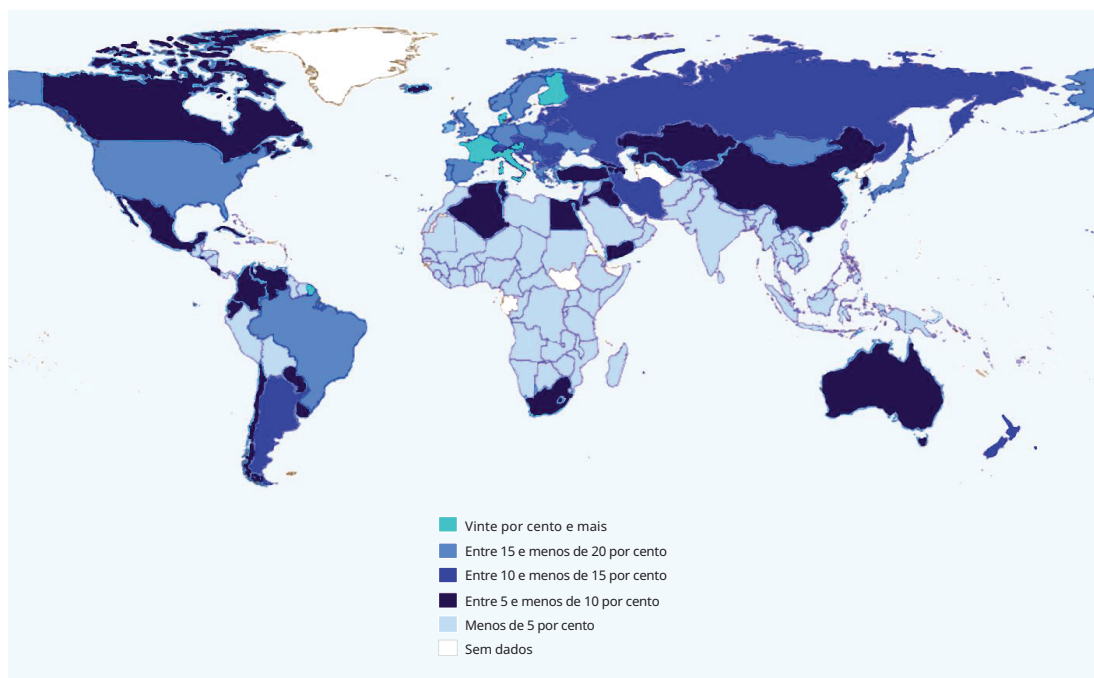
- 138.** A despesa com os sistemas de proteção social é um investimento a longo prazo nas pessoas, e a falta de tal investimento pode comprometer o progresso económico e social, resultando na falta de uma mão-de-obra saudável e produtiva, na agitação social, na exclusão social e na insegurança económica, como a crise da COVID-19 recordou ao mundo. Investir nas pessoas através de sistemas de proteção social requer recursos que devem ser fornecidos pelas empresas, trabalhadores/as, agregados familiares e outros como contribuintes. A Recomendação N.º 202 da OIT insta os Estados-membros a "considerarem a possibilidade de utilizar uma variedade de métodos diferentes para mobilizar os recursos necessários para garantir a sustentabilidade financeira, orçamental e económica" dos sistemas nacionais de proteção social; estes métodos de financiamento podem incluir, individualmente ou em combinação, a execução efetiva das obrigações fiscais e de contribuições sociais, ou uma base de receitas mais ampla e suficientemente progressiva¹⁰⁵, bem como a redefinição de prioridades ou o aumento da qualidade da despesa.

¹⁰⁴ Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), [Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees](#).

¹⁰⁵ Recomendação n.º 202, Par. 11. Esta disposição incorpora a obrigação de os Estados Partes assumirem o [Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais](#) para alcançar progressivamente a plena realização do direito à segurança social por todos os meios adequados e até ao máximo dos recursos disponíveis, e, se necessário, através da cooperação internacional (art.º 2).

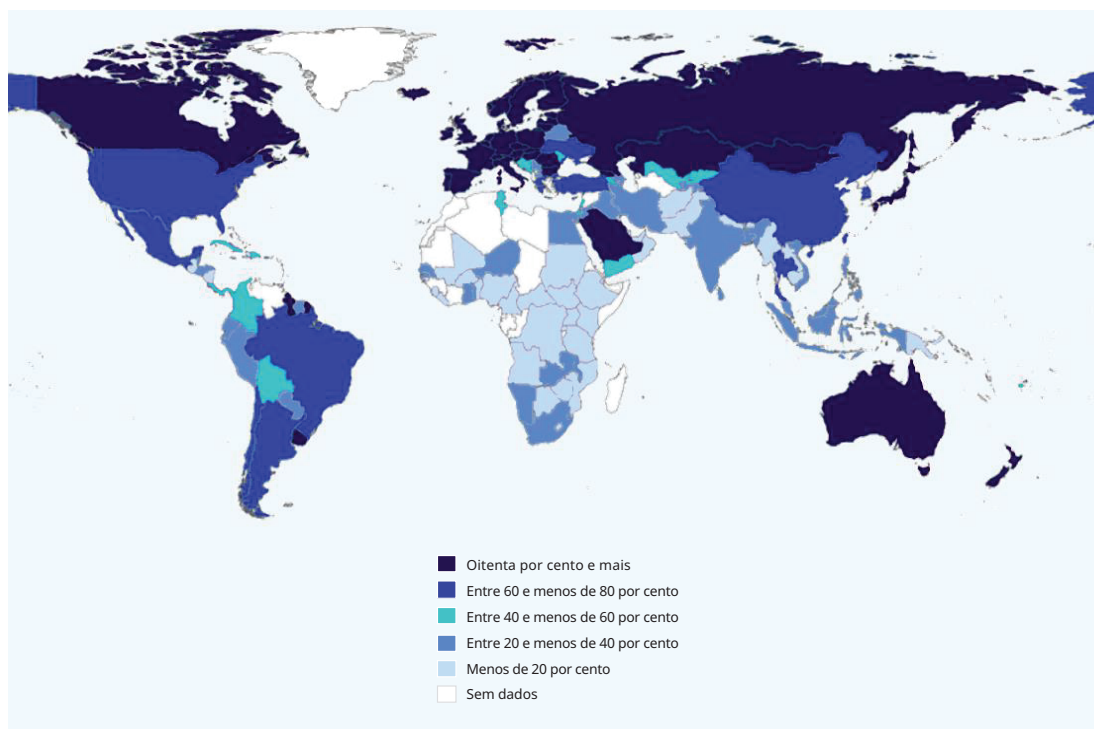


Figura 3.1(a). Despesa pública da proteção social (excluindo a saúde) em percentagem do PIB (últimos dados disponíveis)



Fontes: OIT, Base de Dados Mundial sobre Proteção Social, com base no ISS; OCDE; ILOSTAT, FMI.

Figura 3.1(b). Percentagem da população coberta por, pelo menos, uma prestação em dinheiro de proteção social (percentagem, último ano disponível)



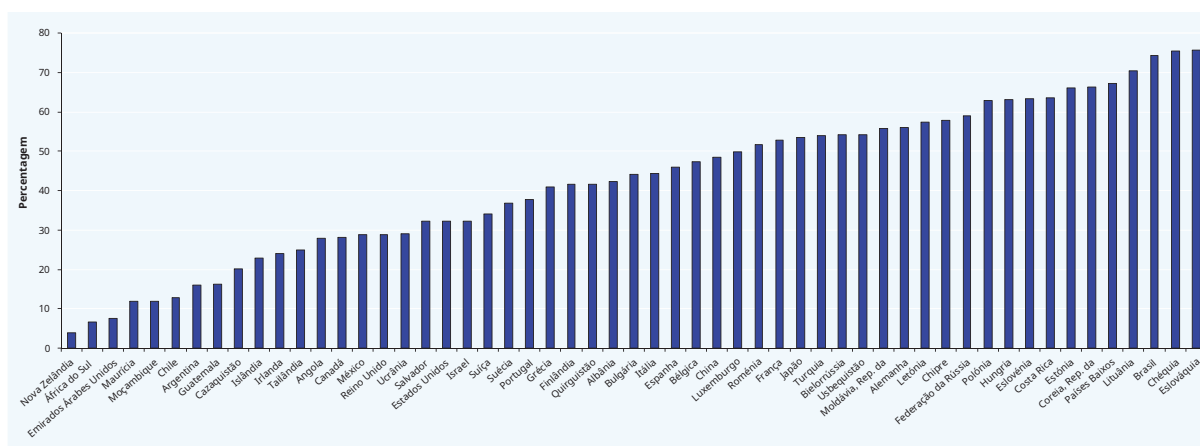
Fontes: OIT, Base de Dados Mundial sobre Proteção Social, com base no ISS; OCDE; ILOSTAT, FMI.



139. Apesar de alguns progressos, subsistem ainda lacunas significativas no financiamento e na cobertura da proteção social, que estão estreitamente ligadas (figuras 3.1 a) e 3.1 b)). A fim de superar este desafio, deve ser prestada maior atenção à criação de espaço orçamental nos países em desenvolvimento para financiar os sistemas de proteção social e, em especial, para garantir um PPS.
140. Os países utilizaram várias abordagens para criar espaço orçamental para a proteção social, como descrito abaixo.
141. Aumentar as receitas fiscais, alargando a base tributária, centrando-se em métodos de cobrança de impostos mais eficientes e melhorando o cumprimento, garantindo uma tributação justa dos diferentes tipos de receitas (lucros empresariais, atividades financeiras, propriedade, importações/exportações e recursos naturais) e assegurando a progressividade do sistema fiscal. A Bolívia, a Mongólia e a Zâmbia financiam pensões universais, prestações por filhos a cargo e outros regimes com impostos sobre as minas e o gás; a Libéria e as Maldivas introduziram impostos sobre o turismo para apoiar programas sociais; o Gabão utilizou as receitas do imposto sobre o rendimento das empresas de comunicações móveis para financiar o seu sistema de saúde para os pobres e vulneráveis; a Argélia, a Maurícia e o Panamá, entre outros, complementaram as receitas da segurança social com elevados impostos sobre o tabaco; do mesmo modo, o Gana, as Filipinas e a Tailândia mobilizaram impostos específicos sobre o tabaco e o álcool para subsidiar a extensão do seguro social de saúde; e o Brasil introduziu um imposto temporário sobre transações financeiras para expandir a cobertura da proteção social. Outros países, como a China e a Espanha, utilizam receitas de jogo para complementar as despesas com a segurança social. No entanto, os impostos regressivos, como o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), podem constituir um encargo adicional para a população, incluindo grupos pobres e vulneráveis que nem sempre podem beneficiar de programas de proteção social (no caso de transferências monetárias muito específicas, por exemplo).
142. **A expansão da cobertura da segurança social** e das receitas contributivas é uma forma eficaz de financiar a proteção social. Muitos países financiam os sistemas nacionais de proteção social principalmente a partir de contribuições (figura 3.2), demonstrando a importância desta opção para a criação de espaço orçamental, independentemente do seu nível de rendimento nacional. Em muitos países, como o Brasil, a Costa Rica, Chipre, a Alemanha, o Japão, os Países Baixos, a Coreia do Sul, a Rússia, a Eslováquia e a Turquia, as contribuições para a segurança social representam mais de metade dos recursos totais atribuídos à proteção social.



Figura 3.2. Contribuições sociais em percentagem da despesa pública de proteção social (incluindo cuidados de saúde), 2016, países selecionados



Fontes: OIT, Base de Dados Mundial sobre Proteção Social; FMI, Estatísticas sobre as Finanças Públicas; OCDE.

143. Entre os países que menos dependem das contribuições, alguns seguem uma tradição de financiamento fiscal dominante (como o Canadá, a Suécia e o Reino Unido), enquanto outros (como a Guatemala ou Moçambique) ainda se encontram numa fase relativamente inicial de desenvolvimento, pelo que a segurança social contributiva só chega aos/às trabalhadores/as em situação de emprego formal. A adaptação e a extensão dos mecanismos contributivos à economia informal (como na Argentina, no Brasil e no Uruguai) liberta recursos da assistência social e contribui para formalizar trabalhadores/as e empresas e ampliar a base tributária, tendo assim um duplo efeito na criação de espaço orçamental para a proteção social¹⁰⁶.
144. **Eliminar os fluxos financeiros ilícitos.** Uma quantidade colossal de recursos recebidos, que se estima em mais de dez vezes o montante de toda a ajuda pública ao desenvolvimento, escapam ilegalmente aos países em desenvolvimento todos os anos. Há um esforço crescente, em particular no âmbito da ONU, da OCDE e de outros fóruns internacionais (como o G20 e o G24), no sentido de dedicar maior atenção à repressão do branqueamento de capitais, do suborno, da evasão fiscal, da fixação incorreta dos preços nas operações de comércio e de outros crimes financeiros que, além de serem ilegais, privam os governos das receitas necessárias à proteção social e à consecução dos ODS.
145. **Realocar a despesa pública,** com base em: revisões da despesa pública, orçamentação social e outros tipos de análises orçamentais; substituição de investimentos de alto custo e de baixo impacto por investimentos com maiores impactos socioeconómicos; reforço dos quadros de gestão das finanças públicas; melhoria da governação financeira dos regimes de proteção social para gerar poupanças e eliminar ineficiências nos gastos e combate à fraude e corrupção. A Costa Rica e a Tailândia realocaram as despesas militares à proteção da saúde social, o Egito, o Gana e a Indonésia e muitos outros países em desenvolvimento reduziram ou eliminaram os subsídios aos combustíveis e utilizaram as receitas, total ou parcialmente, para alargar os programas de proteção social.
146. **Utilizar reservas cambiais e orçamentais dos bancos centrais,** nomeadamente recorrendo a excedentes orçamentais e outras receitas estatais depositados em fundos soberanos, e/ou utilizando reservas cambiais excedentárias no banco central para o desenvolvimento interno e regional. O Chile e a Noruega, entre outros, estão a utilizar reservas orçamentais para investimentos sociais; o Fundo de Pensões Global do Governo norueguês é talvez o caso mais conhecido.
147. **Gerir a dívida soberana: Contrair empréstimos e reestruturar a dívida existente** explorando ativamente as opções internas e externas de contração de empréstimos a baixo custo, incluindo empréstimos em condições preferenciais, na sequência de uma avaliação cuidadosa da sustentabilidade da dívida, incluindo a renegociação/redução do serviço da dívida. Em 2017, a Colômbia lançou a primeira Obrigação de Impacto Social num país em desenvolvimento, e a África do Sul emitiu obrigações municipais para financiar serviços básicos e infraestruturas urbanas. Nos últimos anos, mais de 60 países renegociaram com êxito a dívida e mais de 20 (incluindo o Equador e a Islândia) incumpriram ou rejeitaram a dívida pública, dirigindo a poupança no serviço da dívida para a proteção social.
148. **Adotar um quadro macroeconómico mais flexível a favor do emprego.** Tal implica permitir percursos de défice orçamental mais elevados e/ou níveis de inflação mais elevados sem comprometer a estabilidade macroeconómica, e promover um emprego digno e produtivo, nomeadamente através de políticas de investimento público com um objetivo claro em matéria de emprego. Um número significativo de países em desenvolvimento utilizou o défice orçamental e um quadro macroeconómico mais flexível durante a recessão global para dar resposta a exigências prementes num período de baixo crescimento e para apoiar a recuperação socioeconómica.

¹⁰⁶ OIT, Extending Social Security to Workers in the Informal Economy; e OIT, *Simples National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil*, 2019.



- 149.** Aumentar o apoio financeiro internacional para complementar os recursos internos quando estes ainda não são suficientes para satisfazer as necessidades de proteção social da população. A Recomendação N.º 202 sugere que os países "cujas capacidades económicas e orçamentais são insuficientes para implementar as garantias podem procurar cooperação e apoio internacionais que complementem os seus próprios esforços"¹⁰⁷. Madagáscar, a Namíbia, o Paquistão, o Tajiquistão e Zimbabué receberam apoio de parceiros internacionais através da ajuda oficial ao desenvolvimento e de outros meios para financiar os seus sistemas de proteção social. Além disso, o Governo do Burquina Fasso conta com a cooperação internacional para a sua estratégia nacional relativa aos PPS. Na Chéquia, a implementação dos planos nacionais baseou-se, em parte, em recursos do Fundo Social Europeu¹⁰⁸. A mobilização de recursos nacionais e internacionais para mitigar a crise da COVID-19 está longe de ser suficiente para colmatar o défice de financiamento da proteção social nos países em desenvolvimento. A fim de construir PPS resistentes, esses esforços têm de ser intensificados e salvaguardados contra as medidas de austeridade que já estão a surgir à medida que a crise recua. Um estudo recente da OIT sobre as lacunas entre custos e financiamento para as metas 1.3 e 3.8 dos ODS mostra que, para os países de baixo rendimento, seria necessário um investimento anual adicional de 77,9 mil milhões de USD, equivalente a 15,9 por cento do seu PIB, para estabelecer um PPS nesses países¹⁰⁹. Para os países com capacidades orçamentais insuficientes, os esforços de mobilização de recursos internos teriam de ser complementados por recursos internacionais, nomeadamente através do cumprimento dos compromissos oficiais de ajuda ao desenvolvimento atualmente não respeitados e da análise de novos mecanismos de financiamento globais e baseados na solidariedade¹¹⁰.
- 150.** A estratégia do Fundo Monetário Internacional (FMI) para orientar o seu compromisso com as despesas sociais reconhece¹¹¹ o papel importante da proteção social na promoção de um crescimento sustentado e inclusivo. É crucial que a aplicação deste quadro estratégico salvede e alargue os gastos internos com a proteção social como principal fonte de recursos para a proteção social, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Sobretudo em tempos de crise, as medidas económicas anticíclicas atuam como um estabilizador económico e social e contribuem para a manutenção do consumo interno. Contudo, mesmo na atual crise, as políticas de consolidação orçamental e outras medidas orçamentais a curto prazo destinadas a reduzir a despesa social são discutidas como resposta às pressões orçamentais. No entanto, a experiência mostra que tais políticas conduzem frequentemente a níveis mais baixos de atividade económica e de emprego, agravando ainda mais a situação, reduzindo o número de pessoas capazes de contribuir, aumentando simultaneamente o número de pessoas que necessitam de proteção.
- 151.** Tendo em conta as alterações demográficas, o financiamento dos sistemas de proteção social terá de se adaptar às populações em crescimento nos países em desenvolvimento, incluindo as pessoas idosas. Em 2050, três quartos da população mundial de idosos viverão nos países em desenvolvimento, e muitos deles serão mulheres, mas, ao mesmo tempo, as classes da população jovem em idade ativa são grandes e continuarão a crescer. Isto cria uma janela de oportunidade para o desenvolvimento e o financiamento da proteção social contributiva. Os países de elevado rendimento terão de estar preparados para o envelhecimento da população, incluindo para responder às necessidades dos "mais velhos", com 80 anos ou mais, cujo número quadruplicará nas próximas quatro décadas, assegurando simultaneamente os investimentos necessários para as crianças e jovens.

¹⁰⁷ Recomendação N.º 202, Par. 12.

¹⁰⁸ OIT, *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development*.

¹⁰⁹ OIT, *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID 19 and Beyond*, 2020.

¹¹⁰ OIT, *Financing Gaps in Social Protection*, 2020.

¹¹¹ IMF, *Policy Paper: A Strategy for IMF Engagement on Social Spending*, 2019.



3.3.2. Solidariedade no financiamento

- 152.** A efetiva concretização do direito à segurança social depende da disponibilidade dos recursos financeiros necessários para cobrir o custo das prestações para todos os grupos da população, incluindo para as pessoas com insuficiência ou sem capacidade de remuneração. As normas de segurança social da OIT recomendam uma repartição equitativa das contribuições para a segurança social entre empregadores e trabalhadores/as no caso de regimes contributivos, limitando as contribuições dos/as trabalhadores/as a um máximo de 50 por cento das contribuições totais, bem como garantias adequadas de proteção social para aqueles que não podem pagar contribuições suficientes.
- 153.** Embora haja grandes variações na configuração dos sistemas de proteção social em todo o mundo, a esmagadora maioria dos sistemas baseia-se no princípio da "solidariedade no financiamento". Muitos países combinam uma série de diferentes instrumentos para atingir objetivos redistributivos, tais como o seguro social, as prestações, universais ou sujeitas a condição de recursos, que são financiadas por impostos, os regimes de garantia do emprego e as políticas de imposto negativo sobre o rendimento. Por exemplo, os países que concedem prestações de proteção social financiadas por impostos a amplas categorias da população (tais como as prestações universais por filhos a cargo ou as pensões) dependem normalmente de uma tributação progressiva, nomeadamente através de transferências de "compensação" através do imposto sobre o rendimento como parte das suas políticas redistributivas.

3.3.3. Boa governação financeira sob a responsabilidade do Estado

- 154.** Os governos são responsáveis por assegurar a solvência, a viabilidade e a sustentabilidade dos sistemas de proteção social, bem como por alcançar a coerência entre as várias componentes do sistema de proteção social, tanto a nível normativo como operacional, e pela coerência com outras políticas económicas e sociais. A responsabilidade geral e principal do Estado inclui: garantir os recursos financeiros suficientes para financiar a implementação das garantias básicas de segurança social através de prestações e regimes estatutários adequados e previsíveis; fixar taxas de contribuição e de tributação em níveis suficientes para financiar o custo das prestações, sem sobrecarregar excessivamente as pessoas vulneráveis; assegurar uma repartição equitativa dos custos entre os/as trabalhadores/as, os empregadores e o Estado, de modo a "alcançar um equilíbrio ótimo entre as responsabilidades e os interesses entre os que financiam e beneficiam dos regimes de proteção social"; estabelecer "uma gestão e administração financeiras transparentes, responsáveis e sólidas" para manter o sistema num equilíbrio financeiro relativamente estável; e garantir a existência de sistemas para "reforçar o cumprimento dos quadros jurídicos nacionais", a fim de minimizar a possibilidade de utilização abusiva, perda ou roubo dos fundos de segurança social¹¹².
- 155.** Embora a maioria dos países assegure uma boa governação financeira através de diversos mecanismos, muitos regimes de proteção social, principalmente nos países em desenvolvimento, sofrem de uma governação e gestão deficientes que minam a confiança tanto dos empregadores como das pessoas protegidas, resultando frequentemente em níveis baixos de cumprimento, incluindo a evasão de contribuições. Esta situação, por sua vez, limita a capacidade de os regimes funcionarem de forma eficaz e de alargarem a cobertura aos que ainda não estão abrangidos. Assim, é urgente melhorar a governação financeira, a fim de garantir a transparência e o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares para que os recursos sejam suficientes para satisfazer todos os direitos a prestações.

¹¹² Recomendação N.º 202, Par. 3 e 7.



- 156.** As medidas destinadas a melhorar a governação financeira incluem: sistemas de bases de dados centralizados para fazer uma verificação cruzada das informações provenientes da inspeção do trabalho, das contribuições para a segurança social e de outras informações (como o consumo de energia); pagamento automático das contribuições para a segurança social; solicitar certificados de cumprimento das obrigações fiscais e relativas à segurança social nos contratos públicos; informar os/as trabalhadores/as sobre as contribuições pagas em seu nome; campanhas de sensibilização para criar uma cultura de proteção social; e facilitar o acesso aos serviços, nomeadamente através de serviços *online* e móveis. Por exemplo, o balcão único (*guichet unique*) estabelecido no Fundo de Segurança Social dos Trabalhadores na Argélia facilita o acesso aos benefícios sociais e melhora a gestão financeira. Na Jordânia e na Arábia Saudita, foram introduzidas aplicações eletrónicas para facilitar o acesso à informação e a cobrança de contribuições. As reformas da governação no Fundo Nacional de Pensões em Marrocos incluem a criação de comités de regulamentação. A Autoridade Pública para o Seguro Social de Omã introduziu um sistema de inspeção inteligente, enquanto na Tunísia o Fundo Nacional de Segurança Social está a utilizar tecnologia para melhorar o intercâmbio de dados com os utilizadores da segurança social.
- 157.** É necessário introduzir atempadamente atualizações paramétricas, a fim de assegurar a estabilidade e a sustentabilidade a longo prazo do sistema e a sua capacidade para garantir níveis de proteção adequados. No caso de prestações de assistência social financiadas por impostos, são necessárias medidas para garantir o direito a prestações previsíveis e adequadas ao longo do tempo. Os países utilizaram diversas estratégias para reduzir os défices de proteção social. Por um lado, por exemplo, através do aumento das dotações orçamentais públicas (a Letónia e o Sri Lanka), da melhoria da governação financeira (a Bélgica) e da revisão do equilíbrio entre contribuições e benefícios (a Letónia e a Suíça) e, por outro, da redução das prestações, por exemplo, através do aumento da idade de reforma (a Bielorrússia, o Brasil, a Letónia, o Senegal e o Vietname) e das taxas de contribuição (Marrocos) e da redução das despesas (a Lituânia).
- 158.** São igualmente evidentes as boas práticas que ilustram o princípio da participação tripartida e a sua relevância para a solidariedade no financiamento. Por exemplo, na mesa-redonda sobre o diálogo social para promover a sustentabilidade dos seguros de pensões no Fundo de Segurança Social da Costa Rica, as partes interessadas apresentaram 33 propostas para melhorar a sustentabilidade do sistema público nacional de pensões.



Capítulo 4

O apoio da OIT aos constituintes para que as aspirações se tornem realidade

- 159.** Em sintonia com a resolução sobre os esforços para tornar os pisos de proteção social uma realidade nacional a nível mundial e no seguimento do debate sobre segurança social na 100.^a Sessão (2011) da Conferência: Plano de ação, aceite pelo Conselho de Administração em 2012^{113 114}, pela resolução e pelas conclusões adotadas pela 100.^a sessão da Conferência relativa ao debate recorrente sobre a proteção social (segurança social), em 2011, e pelo Plano de Ação para a Segurança Social 2011–2019 adotado pelo Conselho de Administração em 2011, o *Bureau* concentrou-se no apoio a países a fim de desenvolver e reforçar sistemas sustentáveis de proteção social, incluindo os PPS nacionais. Com a aprovação do Conselho de Administração, em 2015, do Programa de Referência, o *Bureau* dispõe igualmente de uma estrutura coerente para prestar apoio de consultoria técnica e mobilizar e canalizar recursos¹¹⁵.
- 160.** Em 2017, uma avaliação independente de alto nível da estratégia e das ações da OIT para a criação e a extensão dos PPS relativa a 2012/2017 (avaliação de alto nível de 2017)¹¹⁶ ajudou a orientar a melhoria do apoio do *Bureau* aos constituintes (caixa 4.1).
- 161.** Este capítulo está organizado de acordo com as seis áreas de ação interligadas¹¹⁷ aprovadas pelo Conselho de Administração, respondendo assim às prioridades estabelecidas pela Conferência para a ação da OIT, em 2011¹¹⁸. O *Bureau* apoia os nove ramos da proteção social, tal como definidos na Convenção N.º 102, através de apoio ao desenvolvimento de políticas, quadros jurídicos, financiamento, estatísticas, análise atuarial, governação e administração. O capítulo apresenta exemplos selecionados para dar uma indicação do apoio da OIT aos constituintes no âmbito dos Programas de Trabalho Digno por País (PTDP).
- 162.** Este capítulo também destaca como a OIT respondeu à pandemia e à crise da COVID-19. A proteção social, enquanto ação política transversal do quadro de resposta política com base nos quatro pilares da OIT¹¹⁹ e num pilar do quadro da ONU para a resposta socioeconómica imediata à COVID-19, está no centro das medidas de resposta e dos esforços de recuperação nacionais. A OIT prestou apoio aos seus constituintes através da sua Equipa Técnica Global, trabalhando em concertação com os parceiros sociais e em colaboração com as agências da ONU.

¹¹³ GB.312/POL/2 e resultado.

¹¹⁴ GB.316/INS/5/1(&Corr.) e decisão.

¹¹⁵ GB.325/POL/7.

¹¹⁶ OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors, 2012–2017*, Evaluation Office, 2017.

¹¹⁷ O diálogo social nacional é fundamental para a construção de sistemas sustentáveis de proteção social, pelo que é incluído como uma área central de ação da OIT.

¹¹⁸ Atividades constantes do Anexo I: a matriz de atividades do Plano de ação para a segurança social 2011-2019, em GB.312/POL/2, remete para as respetivas rubricas; por exemplo, o PAI.1 refere-se ao Plano de ação, Categoria de atividades I, Atividade 1.

¹¹⁹ OIT, *A Policy Framework for Tackling the Economic and Social Impact of the COVID-19 Crisis*, 2020.



► **Caixa 4.1. Alguns aspetos da avaliação de alto nível da estratégia da OIT e ações para a criação e extensão de pisos de proteção social, 2012–2017**

Principais conclusões:

- relevância do trabalho da OIT a nível mundial, regional e nacional, em sintonia com os resultados globais da OIT, as prioridades nacionais e as necessidades expressas pelos constituintes,
- ampla aceitação dos PPS na sequência da adoção da Recomendação N.º 202 e da inclusão da proteção social universal na agenda do desenvolvimento, incluindo a Agenda 2030,
- uma ênfase geográfica alargada através do Programa de Referência e o reconhecimento do conceito de PPS com base em quadros estratégicos e assentes em dados concretos,
- relevância estratégica, liderança e valor acrescentado da OIT na sensibilização e nas parcerias,
- as vantagens comparativas da OIT assentes nas suas normas laborais internacionais, no seu tripartismo, na partilha transversal de conhecimentos entre países e em serviços de consultoria técnica especializados que abrangem uma perspetiva abrangente, integrada e a longo prazo, e
- sustentabilidade dos resultados do trabalho da OIT, nomeadamente através do diálogo social, do reforço das capacidades institucionais e da transferência de conhecimentos.

Principais recomendações:

- desenvolver uma abordagem de reforço das capacidades a longo prazo para apoiar os constituintes,
- aumentar a continuidade do envolvimento dos países ao longo de um período de tempo mais longo,
- expandir o apoio para sistemas integrados de proteção social,
- continuar o reforço das parcerias,
- reforçar sistematicamente as vantagens comparativas da OIT através do desenvolvimento, adoção e implementação de políticas,
- melhorar a prestação de serviços da OIT através de modelos inovadores, e
- continuar a desenvolver esforços para reforçar e divulgar conhecimentos.

4.1. Desenvolvimento de políticas e de atividades relacionadas com normas

- 163.** Embora nas décadas anteriores o apoio da OIT a políticas se tenha centrado, em grande medida, no desenvolvimento do seguro social para os/as trabalhadores/as na economia formal e explorado formas inovadoras de alargar a cobertura os/as trabalhadores/as na economia informal, o lançamento da Iniciativa PPS da ONU, em 2009, e a adoção da estratégia de extensão bidimensional da OIT, em 2011, e da Recomendação N.º 202, em 2012, marcaram um ponto de viragem na prioridade dada ao alargamento da cobertura através do desenvolvimento de PPS definidos a nível nacional (PAI.1).
- 164.** A Iniciativa PPS da ONU também conferiu à OIT uma nova responsabilidade no âmbito do sistema da ONU. Como colíder da Iniciativa PPS da ONU, a OIT desenvolveu a abordagem Uma ONU, incluindo novas metodologias e instrumentos, para avaliar situações de proteção social, aumentar o espaço orçamental para a proteção social e apoiar a implementação de PPS. Isto conferiu também à OIT um novo poder e novos pontos de entrada para promover a sua visão e os seus princípios junto dos seus constituintes, ministérios do planeamento e das finanças e gabinetes de primeiros-ministros.
- 165.** Ao mesmo tempo, o *Bureau* continuou a incentivar a ratificação e a aplicação da Convenção N.º 102 (PAI.4) e de normas de nível mais elevado, sensibilizando e facilitando avaliações comparativas da legislação e dos sistemas nacionais de proteção social com as normas pertinentes da OIT (caixa 2.1).



- 166.** As ações do *Bureau*, reconhecendo que a construção de sistemas nacionais de proteção social, incluindo pisos, exige coerência com as políticas sociais, económicas, setoriais, de competências e de emprego, têm por objetivo reforçar a sua interligação, por exemplo, assegurando que as garantias dos PPS sejam acessíveis a todos, independentemente do estatuto no mercado de trabalho, e incentivando simultaneamente a formalização do emprego. O desenvolvimento de abordagens coordenadas (por exemplo, ligações entre a proteção contra o desemprego, o desenvolvimento de competências e os serviços de emprego, serviços de balcão único) é particularmente relevante para apoiar as transições na vida e no trabalho no contexto do futuro do trabalho.
- 167.** A inclusão da proteção social em cinco das normas internacionais do trabalho adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho desde 2011, nomeadamente a Convenção (N.º 189), sobre os Trabalhadores e Trabalhadoras do Serviço Doméstico, de 2011, e a Recomendação que a acompanha (N.º 201), a Recomendação (N.º 203), sobre o Trabalho Forçado (Medidas Suplementares), de 2014 e as Recomendações N.º 204 e N.º 205, reforçou a coerência das políticas, em especial na abordagem dos novos desafios em matéria de proteção social no contexto do futuro do trabalho.
- 168.** Além disso, o debate da Conferência de 2013 sobre o emprego e a proteção social no novo contexto demográfico pôs em evidência a interdependência entre as mudanças demográficas atuais e futuras, o emprego, a migração laboral, a proteção social e o desenvolvimento económico. Para o efeito, o *Bureau* continua a promover uma maior coerência entre as políticas de proteção social e de emprego, por exemplo no Burquina Fasso, no Camboja e nas Honduras¹²⁰.
- 169.** O *Bureau*, para uniformizar a sua política e o seu apoio técnico, partilhar conhecimentos e promover a aprendizagem Sul-Sul, desenvolveu uma série de guias modulares (caixa 4.2) (PAI.3). Estes guias foram desenvolvidos com base nas experiências dos países e a sua utilização por peritos e constituintes da OIT informa os novos desenvolvimentos políticos. Os guias são documentos vivos enriquecidos com novos exemplos e metodologias desenvolvidos no terreno. Fazem parte de um pacote abrangente que inclui igualmente a formação no contexto de várias academias e cursos do Centro Internacional de Formação da OIT (CIF-OIT) (PAIV.2(ii)).

► **Caixa 4.2. Guias de boas práticas para a segurança social**

- *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide.*¹
- *Unemployment protection: A good practices guide and training package.*²
- O guia e a plataforma eletrónica *Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience.*³
- *Fiscal space for social protection handbook*⁴
- O guia *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families* (a publicar em 2021).
- *Legal drafting guide* (a publicar em 2021) e *online Conjunto de ferramentas sobre normas de segurança social da OIT.*⁵
- *UNDG Social Protection Coordination Toolkit*⁶
- *Handbook on social health protection for refugees: Approaches, lessons learned and practical tools to assess coverage options*⁷.

¹ OIT, *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide*, 2015. ² OIT, *Unemployment protection: A good practices guide and training package – Experiences from ASEAN*, 2017. ³ OIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019. ⁴ OIT, *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*, 2019. ⁵ OIT, *Conjunto de ferramentas sobre normas de segurança social da OIT: Aprender, Ratificar e Aplicar*, 2019. ⁶ OIT e ONU, *UNDG Social Protection Coordination Toolkit*, 2016. ⁷ OIT e ACNUR, *Handbook on social health protection for refugees: Approaches, lessons learned and practical tools to assess coverage options*, 2020.

¹²⁰ OIT, *ILO/EC Project: Improving Social Protection and Promoting Employment: Final Independent Evaluation*, 2013.



Lições retiradas

- 170.** Desde o último debate recorrente em 2011, a proteção social estabeleceu-se firmemente na agenda internacional de desenvolvimento e, como resultado, muitos países iniciaram a formulação ou revisão das suas políticas, estratégias e sistemas nacionais de proteção social. O lançamento da Iniciativa PPS da ONU e a adoção da Recomendação N.º 202 foram oportunos e permitiram que a OIT desempenhasse um papel decisivo no apoio à evolução das políticas informada por uma robusta base factual e através de processos participativos tripartidos¹²¹.
- 171.** Enquanto colíder da Iniciativa PPS da ONU, a OIT pôde também integrar a sua abordagem baseada nos direitos à proteção social incorporada na Recomendação N.º 202 no trabalho político e técnico de muitas agências da ONU. Daí resultou a proteção social ser um pilar prioritário dos Quadros de Apoio ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF) e prevê-se que seja priorizada de forma semelhante nos novos UNSDCF. Algumas agências refletiram-no nos seus quadros estratégicos (por exemplo, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF), entre outras). São necessários mais esforços a nível mundial e a nível nacional para integrar as normas da OIT, incluindo o diálogo social, no trabalho e na abordagem de outras agências da ONU, e para garantir que as orientações das IFI aos países não contradizem as disposições das normas laborais internacionais.
- 172.** A COVID-19 requereu uma ação imediata de auxílio e apoio aos/trabalhadores/as e às suas famílias, bem como às empresas, o que levou a que o *Bureau* reforçasse a sua resposta às crises. Este reforço foi efetuado assegurando que as medidas de emergência tomadas pelos países refletissem os princípios orientadores da OIT, em especial as Recomendações 202 e 205, e conduzissem ao desenvolvimento de sistemas de proteção social a longo prazo. Por exemplo, o *Bureau* apoiou a implementação de novos regimes e prestações em países como Cabo Verde, o Peru, Timor-Leste e a Zâmbia, a extensão dos regimes existentes, incluindo prestações de seguro de desemprego, em países como o Camboja, o Equador e a Nigéria, e a ligação dos subsídios salariais ao desenvolvimento de regimes de proteção contra o desemprego em países como o Bangladexe e a Etiópia.
- 173.** A Declaração do Centenário promove a estratégia bidimensional da OIT no contexto do futuro do trabalho, em que um aumento do número de trabalhadores/as em formas de emprego não protegidas pode desafiar ainda mais a consecução de uma proteção social universal, abrangente e adequada. Esta estratégia, baseada numa combinação de prestações financiadas por impostos e de seguro social, foi confirmada pela Comissão Global para o Futuro do Trabalho.

4.2. Desenvolvimento e partilha de conhecimentos

- 174.** Em sintonia com a sua Estratégia de Conhecimento 2010–2015 e 2018–2021, o *Bureau* desenvolveu estrategicamente a sua base de conhecimentos empíricos para apoiar a política e o aconselhamento técnico aos constituintes. Isto contribuiu para reforçar a posição da OIT enquanto líder mundial do conhecimento em matéria de proteção social, capacitando os constituintes e as partes interessadas para promoverem a justiça social, e promovendo a proteção social para todos. Os seus característicos produtos do conhecimento, como o Relatório Mundial sobre Proteção Social (caixa 4.3) e os relatórios regionais¹²², informam os conselhos de políticas a montante e garantem a promoção dos valores e princípios da OIT em todo o mundo.

¹²¹ OIT, *A Synthesis Review*, Ch. 3.

¹²² Por exemplo, UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) and OIT, *The Protection We Want: Social Outlook for Asia and the Pacific* (2020).



► **Caixa 4.3. A obra de referência *Relatório Mundial sobre Proteção Social* e a base de dados da OIT**

O *Relatório Mundial sobre Proteção Social* é uma referência global sobre o estado dos sistemas de proteção social. É a fonte mais abrangente de estatísticas comparáveis em matéria de proteção social e destaca os progressos e lacunas, a organização dos sistemas de proteção social e a sua cobertura e prestações, bem como as despesas públicas. Desde 2010, foram publicadas três edições do relatório de referência. A última edição (2017-2019), centrada na proteção social universal para alcançar os ODS, foi traduzida em cinco línguas e descarregada quase 70.000 vezes (dezembro de 2020) (PAII.2(iii)).

A Base de Dados Mundial sobre Proteção Social é alimentada pelo ISS, um inquérito regularmente executado, (PAII.2(iv)) e é a fonte de monitorização e de informação sobre os resultados do indicador 1.3.1 dos ODS, pelo qual a OIT é responsável, incluindo o relatório do secretário-geral da ONU sobre a monitorização dos ODS. * Contudo, apesar da sua importância, o trabalho sobre a Base de Dados Mundial sobre Proteção Social é dificultado pela insuficiente atribuição de fundos para assegurar a sua atualização e melhoria contínuas. Outro desafio é o facto de muitos países enfrentarem ainda dificuldades em produzir dados precisos, fiáveis e de elevada qualidade sobre a proteção social, incluindo dados desagregados por sexo, principalmente devido a recursos e capacidades técnicas limitados dos sistemas nacionais de estatísticas.

* Ver, por exemplo: ONU, *The Sustainable Development Goals Report*, 2019 (Nova Iorque).

175. Nos últimos dez anos, o *Bureau* desenvolveu uma ampla base de materiais para apoiar a implementação da Recomendação N.º 202 e dar resposta às novas necessidades emergentes de desenvolvimento de políticas – como a conceção, o cálculo de custos e o financiamento dos PPS, os cuidados a longo prazo, a proteção social e as alterações climáticas, a proteção social dos/das trabalhadores/as em novas formas de emprego e a proteção social dos refugiados e das comunidades de acolhimento. Estes materiais abrangem guias de boas práticas (caixa 4.2), bem como vários documentos de trabalho, notas informativas sobre políticas e notas informativas por país enumerados a seguir.
176. No seguimento da 102.ª Sessão (2013) da Conferência, o *Bureau* examinou as tendências e o impacto do envelhecimento nos sistemas de proteção social, com um estudo sobre a proteção dos cuidados a longo prazo em 46 países, que abrangeu 80 por cento da população mundial¹²³. Este trabalho também contribuiu para o resultado da Comissão de Alto Nível para o Emprego e o Crescimento Económico no domínio da Saúde da ONU, em 2016¹²⁴, tendo informado o documento da OIT/OCDE para o Grupo de Trabalho sobre o Emprego do G20¹²⁵ e a Década do Envelhecimento Saudável da ONU, que teve início em 2020.
177. Para responder aos desafios enfrentados pelos constituintes, resultantes das transformações no mundo do trabalho, a OIT desenvolveu uma pesquisa orientada por políticas de proteção social¹²⁶ que ajudou a informar a resposta centrada nas pessoas para o futuro do trabalho promovida pela Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho,¹²⁷ e as deliberações do G20 e dos países BRICS (o Brasil, a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul).¹²⁸ Esta investigação constitui a base para um maior apoio a políticas a nível nacional.

¹²³ Xenia Scheil-Adlung, *Long-term Care Protection for Older Persons: A Review of Coverage Deficits in 46 Countries*, ESS – Working Paper No. 50, xi (OIT, 2015).

¹²⁴ OMS, *Working for Health and Growth: Investing in the Health Workforce*, Report of High-Level Commission on Health Employment and Economic Growth, 2016.

¹²⁵ OIT e OCDE, *New Job Opportunities in an Ageing Society*, prepared for the 1st Meeting of the G20 Employment Working Group, February 2019.

¹²⁶ Christina Behrendt e Quynh Anh Nguyen, *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work* (OIT, 2018); Isabel Ortiz et al., *Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing*, ESS – Working Paper No. 62 (OIT, 2018); Behrendt et al., “Social Contract and the Future of Work: Inequality, Income Security, Labour Relations and Social Dialogue”, *The Future of Work Centenary Initiative*, Issue Note Series 4 (OIT, 2016).

¹²⁷ OIT, *Work for a Brighter Future*.

¹²⁸ Por exemplo, OIT e OCDE, *Promoting Adequate Social Protection and Social Security Coverage for All Workers, Including Those in Non-standard Forms of Employment*, paper presented at the 1st Meeting of the G20 Employment Working Group, 2018.



- 178.** A fim de responder às necessidades prementes dos constituintes para proteger as suas populações e salvaguardar os seus sistemas nacionais de proteção social contra os choques relacionados com o clima, a OIT desenvolveu conhecimentos sobre o papel da proteção social no combate às alterações climáticas e na garantia de uma transição justa¹²⁹. Este trabalho inclui a documentação das experiências nacionais, desenvolvida em colaboração com a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), com base na qual está em curso mais apoio a políticas¹³⁰.
- 179.** Para responder rapidamente à crise da COVID-19 e aos desafios urgentes enfrentados pelos constituintes, a OIT produziu uma série de publicações documentando como os países responderam à crise com medidas de proteção social e propondo considerações de políticas para melhorar a resistência das economias e das pessoas aos choques futuros. Um portal *online* dedicado à COVID-19 divulga estas publicações juntamente com outros instrumentos práticos¹³¹.
- 180.** No contexto das discussões sobre o financiamento da ONU para o desenvolvimento, a OIT publicou, em 2019, a primeira estimativa sobre o défice de financiamento para atingir a meta 1.3 dos ODS e atualizou estas estimativas em 2020, de modo a incluir o impacto da COVID-19. O colmatar do défice de financiamento das metas 1.3 e 3.8 dos ODS exigiria a mobilização de mais 707,4 mil milhões de USD e 484,2 mil milhões de USD por ano, o equivalente, em média, a 2,2 e 1,5 por cento do PIB dos países em desenvolvimento.¹³² Estes elementos sustentam um apelo global para a criação do espaço orçamental necessário para a proteção social através de esforços nacionais complementados pela solidariedade internacional (ver parágrafo 232), quando necessário, e para proteger os sistemas de proteção social existentes contra cortes nas despesas no contexto das medidas de consolidação orçamental¹³³.
- 181.** O *Bureau* atualizou e alargou recentemente o seu conjunto de modelos quantitativos genéricos globais para a análise de políticas (PAII.2(i)). Estes modelos estão a ser utilizados para aconselhar os constituintes, bem como os peritos nacionais que beneficiam de uma transferência de conhecimentos adequada. Por exemplo, os modelos pensões e de saúde da OIT estão a ser aplicados em muitos regimes nacionais de proteção social, incluindo no Equador, no Essuatíni, em Moçambique e no Peru. O *Bureau* desenvolveu também uma calculadora rápida dos custos da proteção social para a COVID-19, para apoiar os constituintes na avaliação das opções de resposta da proteção social à crise. O instrumento foi traduzido em russo e apresentado a mais de 60 constituintes da sub-região da Ásia Central¹³⁴. Estes instrumentos estão disponíveis *online*¹³⁵ e em 2021 será lançada uma plataforma quantitativa dedicada *online* para aumentar a sensibilização para as questões atuariais e outras ferramentas quantitativas.
- 182.** Desde o lançamento da Iniciativa PPS da ONU e para apoiar o aconselhamento de políticas coordenado, a OIT contribuiu ativamente para os instrumentos de Avaliação Interagências da Proteção Social (ISPA) (quadro 4.1) a fim de desenvolver quadros analíticos comuns sobre o desempenho dos sistemas de proteção social; contribuiu igualmente para que as coligações temáticas da ONU sobre proteção social desenvolvessem abordagens políticas e regionais conjuntas (notas informativas temáticas¹³⁶ e conjunto de instrumentos de coordenação¹³⁷ do

¹²⁹ OIT, *World Employment and Social Outlook* 2018.

¹³⁰ OIT, "Social Protection and Climate Change: Greener Economies and Just Societies", s.d.

¹³¹ Consultar "Respostas de Proteção Social à Crise da COVID-19".

¹³² OIT, *Financing Gaps in Social Protection*, 2020.

¹³³ OIT, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3 and Universal Social Protection in the Context of the Future of Work*, 2019.

¹³⁴ ILO, *Subregional Webinar "Social Protection Response to Impact of COVID-19 Crisis"*, 2020.

¹³⁵ OIT, *Quantitative Platform on Social Security (QPSS)*.

¹³⁶ UNDG Europa e Ásia Central, *Issue-based Coalition on Social Protection: UNDG Europe and Central Asia: Joint Advocacy Messages*, 2018; UNDG and OIT, *UNDG Asia-Pacific: Social Protection Issues Brief*, 2014; and UNDG, *UNDG Eastern and Southern Africa: Social Protection Issues Brief*, 2016.

¹³⁷ OIT e UNDG Ásia-Pacífico, *UNDG Social Protection Coordination Toolkit: Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors*, 2016.



Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDG)). O papel de liderança da OIT no seu desenvolvimento permitiu que as normas e princípios da OIT, incluindo o diálogo social tripartido, fossem integrados nestes instrumentos e no trabalho da Uma ONU, que é particularmente importante no contexto da reforma em curso da ONU. Numa recente revisão dos instrumentos de ISPA, em 83 inquiridos, 87 por cento dos utilizadores afirmaram que iriam voltar a utilizar esses instrumentos. Os utilizadores dos instrumentos são as agências da ONU, os atores do desenvolvimento (incluindo o Banco Mundial) e as partes interessadas nacionais.

Quadro 4.1. Instrumentos de ISPA e outros instrumentos da ONU

Instrumento	Estado
<i>Core Diagnostic Instrument</i> (CODI) [Instrumento de Diagnóstico de Base]	Publicado
<i>Social protection payments</i> [Pagamentos da proteção social]	Publicado
<i>Social protection public works programmes</i> [Programas de emprego público de proteção social]	Publicado
<i>Identification systems for social protection</i> [Sistemas de identificação para a proteção social]	Publicado
<i>Social protection coordination toolkit</i> (Conjunto de instrumentos de coordenação da proteção social)	Publicado
<i>Food security and nutrition</i> (Segurança alimentar e nutrição)	Publicado
<i>Social Protection Policy Options Tool</i> (SPPOT) (Instrumento de opções de políticas de proteção social)	Versão zero publicada
<i>Social assistance cash transfers</i> (Transferências monetárias de assistência social)	Em curso
<i>Social information systems</i> (Sistemas de informação social)	Em curso
<i>Social protection financing</i> (Financiamento da proteção social)	Em curso
<i>Gender-responsive social protection</i> (Proteção Social com perspectiva de género)	Em curso
<i>Disability-inclusive social protection</i> (Proteção social sensível à deficiência)	Em curso

183. Para apoiar a partilha de conhecimentos entre os países e a aprendizagem e inspirar novos desenvolvimentos de políticas, o *Bureau* tem igualmente documentado as experiências dos países através de eventos Sul-Sul¹³⁸. Estes estudos por país cobrem regimes universais, inovações do PPS para estender a cobertura, e a governação e o financiamento de PPS (em 2017), incluindo a proteção social universal, em parceria com o Banco Mundial e outros parceiros¹³⁹. Um volume com 50 estudos de caso foi publicado por ocasião do Centenário da OIT e um segundo volume será publicado em 2021¹⁴⁰.

184. O *Bureau* está também a sensibilizar para as tendências das reformas e os seus impactos, incluindo as medidas de austeridade, através do Social Protection Monitor da OIT¹⁴¹. No contexto da COVID-19, foi desenvolvido um novo monitor para acompanhar as respostas de proteção social nacional à COVID-19, que tem sido a página mais consultada em proteção social-protection.org desde o seu lançamento em março de 2020¹⁴².

¹³⁸ OIT, *ILO-China-ASEAN South-South Cooperation for the Promotion of Social Protection Floors*, 2016.

¹³⁹ OIT e Grupo do Banco Mundial, *Universal Social Protection: Country Cases*, Global Partnership for Universal Social Protection (USP2030), 2016.

¹⁴⁰ Isabel Ortiz et al., *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors, Volume I: 50 Country Cases* (OIT, 2019).

¹⁴¹ OIT, *"Social Protection Measures Throughout the World: January to December 2019"*, Social Protection Monitor, 2019.

¹⁴² OIT, *"Respostas de Proteção Social à crise da COVID-19 em todo o mundo"*, *Monitor de Proteção Social*, 2020.

185. Em dezembro de 2020, realizou-se uma mesa-redonda tripartida sobre as tendências e reformas das pensões, promovida pelo *Bureau*, que permitiu aos representantes tripartidos de 13 países discutirem as tendências, os sistemas e as reformas das pensões com base nos princípios orientadores da OIT. As deliberações salientaram, uma vez mais, que os princípios consagrados nas normas internacionais de segurança social constituem uma referência fundamental no que se refere à conceção das políticas nacionais e à aplicação dos sistemas de segurança social, sublinhando que não existe uma abordagem única à proteção social.
186. O conhecimento e as publicações do *Bureau* são partilhados regularmente através da Plataforma de Proteção Social da OIT, bem¹⁴³ como através de outras plataformas, incluindo o CIF-OIT, a plataforma conjunta da ONU sobre Proteção Social e Direitos Humanos, o sítio *web* da USP2030 e o sítio *web* do UNDG. Os intercâmbios Sul-Sul e triangulares foram também facilitados através dessas plataformas e da plataforma *socialprotection.org* (PAII.3). A transmissão *online* da Semana Mundial de Proteção Social da OIT em 2019 multiplicou a sua cobertura por dez. Os legisladores, os parceiros sociais e as partes interessadas são informados das últimas publicações através da newsletter “Social Protection Outlook” com mais de 6.000 assinantes, e das redes sociais. O desenvolvimento e a partilha de conhecimentos e a aprendizagem Sul-Sul são intensificados através de parcerias, como, por exemplo, o Mecanismo Regional para a Proteção da Saúde Social na Ásia, que envolve institutos de investigação, governos e universidades. Em 2020, foram realizados muitos eventos inteiramente online devido à COVID-19, incluindo um curso de *e-coaching* sobre proteção social pelo CIF-OIT, uma série de *webinars* sobre a COVID-19 em colaboração com a *socialprotection.org* e outros parceiros, e a Quarta reunião da Rede de Proteção Social, Liberdade e Justiça para os Trabalhadores.
187. Globalmente, desde 2011, o *Bureau* publicou 106 relatórios de cooperação para o desenvolvimento para apresentação aos governos, 55 documentos na série *Extension of Social Security*, duas edições do *Relatório Mundial sobre Proteção Social*, 36 relatórios e documentos de política, 25 notas informativas, 95 notas informativas por país, bem como uma variedade de artigos (PAII.2(vi)). O banco de dados de publicações sobre proteção social tem, em média, 133.000 transferências de documentos por ano. Um inquérito realizado para a avaliação de alto nível de 2017 revelou que mais de 96 por cento dos parceiros e dos doadores da ONU consultados tinham conhecimento dos produtos globais da OIT e 90 por cento das agências e dos doadores da ONU, do pessoal, dos constituintes e de outros parceiros da OIT classificaram a qualidade dos produtos globais da OIT em matéria de proteção social (por exemplo, sítios *web*, manuais, princípios orientadores, notas informativas sobre políticas e outras publicações) entre boa e excelente.¹⁴⁴

Lições retiradas

188. Uma base sólida assente em dados concretos e produtos de conhecimento e instrumentos técnicos relevantes são fundamentais para informar o desenvolvimento de políticas, fornecer serviços de consultoria técnica sólidos e desenvolver as capacidades dos constituintes. A divulgação dos resultados da investigação e das experiências nacionais sensibiliza amplamente os responsáveis políticos, os representantes dos trabalhadores/as e dos empregadores e o público em geral.
189. Os resultados da avaliação evidenciaram a forma como o trabalho da OIT de apoio aos intercâmbios e redes Sul-Sul conduziu ao reforço das parcerias, ao intercâmbio de conhecimentos e à melhoria das experiências de formação relacionadas com o desenvolvimento ou a extensão da proteção social¹⁴⁵. As notas informativas por país foram utilizadas em intercâmbios Sul-Sul, divulgadas no CIF-OIT, e permitiram ao Bureau reforçar os seus serviços de aconselhamento

¹⁴³ Anteriormente conhecida como a plataforma da Extensão Global da Segurança Social (GESS).

¹⁴⁴ OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 48 e figura 13.

¹⁴⁵ OIT, *A Synthesis Review*, section 4.4.



baseados em dados concretos. Foram utilizadas notas informativas sobre proteção social universal para demonstrar que o direito à segurança social pode tornar-se uma realidade.

190. É necessária recolha de experiências e investigação adicional por país para apoiar o desenvolvimento de estratégias adequadas para colmatar as lacunas de cobertura e financiamento a fim de alcançar a proteção social universal e adaptar a proteção social às mudanças no mundo do trabalho, nas economias e nas sociedades. O *Bureau* deve manter a sua excelência em matéria de conhecimentos, desenvolver dados concretos relativos à proteção social enquanto investimento e defender mais e melhores investimentos na proteção social através de financiamento nacional e internacional. Os princípios orientadores da OIT devem continuar a ser promovidos como formas de avaliar os sistemas de proteção social, construir a proteção social universal e orientar a adaptação dos sistemas de proteção social às realidades emergentes, como o futuro do trabalho, nomeadamente no contexto das alterações climáticas, das crises ambientais e pandémicas, para preparar o caminho para transições justas.

4.3. Diálogo social nacional

191. As conclusões adotadas pela 100.^a sessão da Conferência relativa ao debate recorrente sobre a proteção social (segurança social), em 2011, e a Recomendação N.º 202 convidam o *Bureau* a promover o diálogo social na conceção, governação e implementação dos sistemas de segurança social, incluindo PPS¹⁴⁶ (PAI.5). Para o efeito, o *Bureau* deu prioridade à integração do diálogo social ao longo de toda a sua atividade. Nos últimos cinco biénios, o diálogo social nacional tem sido uma componente fundamental do quadro de resultados do programa e do orçamento.
192. O *Bureau* promoveu o diálogo nacional (caixa 4.4) a fim de facilitar o consenso nacional para o desenvolvimento de sistemas sustentáveis de proteção social, envolvendo diversos ministérios, organizações de trabalhadores/as e empregadores e sociedade civil, com a participação de outras agências da ONU e de parceiros de desenvolvimento.

► Caixa 4.4. Integração do diálogo social nacional eficaz no desenvolvimento de políticas de proteção social

A metodologia de diálogo nacional baseado na avaliação (ABND),¹ desenvolvida pela OIT e apoiada por agências da ONU e participantes da Iniciativa PPS da ONU, apoia o desenvolvimento, a determinação dos custos e o financiamento das estratégias nacionais de proteção social, incluindo os pisos, através da participação tripartida. A metodologia foi subsequentemente integrada no conjunto de instrumentos de ISPA e oferece uma oportunidade única para as agências da ONU aproveitarem as sinergias como Uma ONU para mais eficiência e maior impacto. Mais de 25 UNCT utilizaram a metodologia. A revisão de síntese concluiu que o ABND era "um instrumento útil na promoção do tripartismo" e "uma componente positiva de diferentes projetos".²

No **Tajiquistão**, o ABND foi uma força motriz de reforço do diálogo nacional multilateral participativo para determinar as principais prioridades nacionais em matéria de proteção social a médio/longo prazo, tendo-se considerado útil para mobilizar e consolidar os esforços das partes interessadas em torno das questões de proteção social. Resultados comparáveis no **Quirguistão** identificaram o reforço do diálogo e da cooperação entre governos, empregadores e trabalhadores/as a nível nacional.³

¹ Ver o pacote de recursos online em OIT, "Social protection assessment based national dialogue: A good practices guide", s.d.; e OIT, *Social protection assessment-based national dialogue: A global guide*, 2015. ² OIT, A Synthesis Review, 5. ³ OIT, A Synthesis Review, 5.

¹⁴⁶ OIT, *Conclusions concerning the recurrent discussion on social protection (social security)*, International Labour Conference, 100th Session, Genebra, 2011, subpara. 35(h).



193. A fim de promover o diálogo social para a extensão da segurança social às partes interessadas nacionais pertinentes, a OIT reforçou a sua parceria com a Associação Internacional dos Conselhos Económicos e Sociais e Instituições Similares (AICESIS), nomeadamente através do reforço das capacidades, o que levou a um compromisso reforçado da AICESIS para a promoção dos PPS através da Declaração de Seul relativa à promoção dos pisos nacionais de proteção social para todos pelos Conselhos Económicos e Sociais e Instituições Similares, adotada em 2014¹⁴⁷. Na declaração, os parceiros a nível mundial acordam em dar prioridade ao envolvimento no domínio da proteção social, em conformidade com a Recomendação N.º 202, e em promover processos de consulta quando forem introduzidas reformas da segurança social e ajustamentos orçamentais para garantir prestações adequadas e a salvaguarda de sistemas de proteção social justos.
194. Tendo em conta o panorama institucional de cada país, o *Bureau* trabalhou no sentido de equipar os parceiros sociais para que participem eficazmente nas políticas e reformas nacionais de proteção social (caixa 4.5). O apoio do *Bureau* centrou-se igualmente no reforço das capacidades dos constituintes através de cursos feitos à medida, concebidos em colaboração com o CIF-OIT (ver também secção 4.5). Foi incorporado na Academia da Segurança Social do CIF-OIT e nos seus programas um módulo sobre o diálogo social no contexto da conceção e das reformas da proteção social, e está a ser adaptado para responder a novos desafios (como as transformações no mundo do trabalho, a crise da COVID-19). Da mesma forma, foi incluído na Academia do Diálogo Social e das Relações Industriais um módulo sobre a proteção social, destacando o papel crucial do diálogo social na promoção de políticas de segurança social sustentáveis e na promoção de uma boa governação dos regimes de proteção social.
195. O *Bureau* tem também trabalhado no sentido de garantir que o desenvolvimento e a aplicação das respostas de emergência à COVID-19 se baseiem em consultas com os parceiros sociais. Através de um projeto financiado pelo Governo da Alemanha, a OIT está a fornecer apoio ao rendimento a mais de 260.000 trabalhadores/as do setor do vestuário no Bangladexe, no Camboja, na Etiópia, na Indonésia e no Laos. A OIT assegurou que os parceiros tripartidos desempenhassem um papel central na conceção e implementação dos desembolsos de fundos.

► Caixa 4.5. Exemplos de apoio aos parceiros sociais no reforço da proteção social

Argentina: A OIT apoiou a criação, através de um acordo tripartido, do Comité de Coordenação e do Grupo de Monitorização para o desenvolvimento da PTDP e para assegurar a sintonia do Plano Estratégico do Ministério do Trabalho, do Emprego e da Segurança Social com o PTDP. Esta plataforma foi determinante para alcançar resultados em matéria de proteção social, como a extensão da proteção social aos grupos vulneráveis, a assinatura de um acordo binacional sobre trabalhadores/as domésticos migrantes com o Paraguai, a ratificação das Convenções N.º 102 e N.º 189, entre outros¹.

Camboja: A OIT apoiou a aplicação de um seguro de saúde obrigatório, facilitando o diálogo contínuo entre o Governo, a Federação Cambojana dos Empregadores e Associações Empresariais e a Confederação dos Sindicatos do Camboja e outros representantes dos/das trabalhadores/as. Esse processo permitiu a construção progressiva de um consenso sobre o projeto do esquema durante uma fase piloto que durou sete anos (2009-2016), seguida do seu lançamento integral através de um subdecreto, em 2016. A partir de 2020, 2,6 milhões de trabalhadores/as, incluindo os independentes, têm seguro de saúde. O processo foi também aplicado às pensões e o regime deverá ser lançado no início de 2021².

Camarões: Em colaboração com as organizações patronais – o Groupement Inter-Patronal du Cameroun – foi desenvolvido, distribuído e utilizado um guia sobre segurança social para as PME nos cursos de formação. O guia está também a ser utilizado e divulgado por organizações de trabalhadores/as e pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social. Guias semelhantes

¹⁴⁷ Consultar o comunicado de imprensa e a Declaração de Seul [aqui](#).



que envolvem organizações patronais estão previstos noutros países vizinhos. Também no âmbito da implementação do sistema universal de cobertura de saúde, as organizações de trabalhadores/as foram apoiadas a fim de fazer recomendações ao Governo sobre o funcionamento do sistema e sobre um projeto de lei de 2018 sobre o seguro de saúde; isto permitiu-lhes estar representados no Conselho de Administração do Fundo Universal de Cobertura da Saúde.

República Democrática do Congo: Em resposta a um pedido da Federação das Empresas do Congo (FEC) e da organização de trabalhadores/as (*Intersyndicale des Travailleurs*) canalizado através do Conselho Nacional Tripartido do Trabalho, a OIT contribuiu para a resolução da divergência entre o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e os parceiros sociais sobre o método de cálculo das pensões. A resposta da OIT incluiu uma reunião tripartida em maio de 2016 e um estudo atuarial do INSS. As reformas propostas pela OIT foram adotadas pelo Conselho Nacional do Trabalho tripartido em julho de 2018 e as Recomendações entraram em vigor em janeiro de 2019, a contento de todas as partes.

Equador: Em 2017, os sindicatos equatorianos *Frente Único de Trabajadores* (FUT), *Unión Nacional de Educadores* (UNE) e a *Internacional de Servicios Públicos* (ISP), preocupados com a sustentabilidade financeira e atuarial do *Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social* (IESS), solicitaram apoio técnico ao *Bureau*. Esse apoio permitiu aos parceiros sociais participar no diálogo com uma sólida base factual e recomendações do *Bureau*, que contribuíram para as decisões corretivas tomadas pelo Conselho de Administração do IESS no sentido de melhorar a sustentabilidade financeira dos regimes geridos pelo IESS.

México: Em 2016, a capacidade de diálogo social foi reforçada através de uma série de nove cursos sobre segurança social e formalização do emprego, ministrados em colaboração com o Ministério do Trabalho e Segurança Social e o sindicato *Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos* (CROC) a 470 líderes sindicais de 27 estados. Em 2017, realizou-se um segundo ciclo de oito cursos com a CROC, que abrangeram cerca de 400 líderes de secções adicionais. Estes cursos de formação ajudaram os líderes sindicais a atuar como líderes para melhorar o cumprimento do registo dos/das trabalhadores/as, contribuindo para um aumento do número de trabalhadores/as inscritos no Instituto Mexicano de Segurança Social (IMSS) de 17,6 milhões (dezembro de 2016) para 20,4 milhões (julho de 2019).

¹ OIT, *A Synthesis Review*, 25. ² OIT, *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors*, Genebra, 2018.

Lições retiradas

196. A revisão de síntese evidenciou os resultados positivos do diálogo social como um elemento essencial no desenvolvimento de políticas e programas de proteção social. Além disso, os diálogos sociais permitiram aos membros criar consensos e combinar esforços e recursos para estender a cobertura da segurança social.¹⁴⁸ Os processos de diálogo facilitados pela OIT influenciaram fortemente o estabelecimento de prioridades nacionais para as políticas de proteção social. No entanto, a representação tripartida deve continuar a ser desenvolvida através da participação efetiva dos representantes dos/das trabalhadores/as e dos empregadores na governação dos sistemas de proteção social, incluindo os pisos sociais.
197. Embora a ação do *Bureau* para promover o diálogo social sobre proteção social tenha produzido resultados em alguns países, como se mostrou acima, provou ser comparativamente mais difícil noutros casos. As instituições nacionais de diálogo social criadas ou revitalizadas com o apoio do *Bureau* continuam a ter dificuldades em facilitar discussões tripartidas e consultas sobre proteção social, especialmente sobre as reformas dos regimes de pensões e de saúde, sobre a conceção e a aplicação dos PPS e sobre a monitorização da extensão da proteção social. A abordagem de todo o governo iniciada através do ABND teria de ser reforçada ao conduzir reformas dos regimes de pensões ou ao discutir o espaço orçamental para a proteção social,

¹⁴⁸ OIT, *A Synthesis Review*, section 4.3.



que, em alguns países, são ainda considerados como uma prerrogativa exclusiva dos ministérios das finanças, sem envolver os parceiros sociais. Uma tendência semelhante foi evidente na gestão das respostas de emergência à COVID-19, em que os contributos dos parceiros sociais foram frequentemente ignorados por razões de conveniência¹⁴⁹. É vital assegurar a consulta dos parceiros sociais e reforçar as suas capacidades para associar medidas a curto prazo ao desenvolvimento a longo prazo de sistemas sustentáveis de proteção social.

4.4. Serviços de assessoria técnica: apoio aos constituintes no quadro dos PTDP

198. Os serviços de consultoria técnica fornecidos pelo Bureau, a pedido, são um serviço essencial para responder às necessidades dos constituintes, incluindo os identificados no Exame de Conjunto de 2019, e têm em consideração as recomendações dos órgãos de supervisão (nomeadamente o CEACR e o Comité para a Aplicação de Normas). O *Bureau* tem procurado prestar apoio técnico oportuno e de elevada qualidade aos constituintes, em sintonia com os PTDP e os UNDAF/UNSDCF, para revisões abrangentes dos seus sistemas de segurança social, reformas específicas destinadas a reforçar os sistemas ou programas existentes, e/ou a introdução de novos sistemas.
199. Em resposta à necessidade de adotar uma abordagem coerente e direcionada da cooperação para o desenvolvimento no domínio da proteção social, a OIT lançou, em 2016, o seu Programa de Referência¹⁵⁰. O Programa baseia-se em quatro eixos: 1) apoio a nível do país para a elaboração de estratégias nacionais de proteção social, a conceção ou a reforma de regimes, a sua implementação ou o reforço das suas operações; 2) apoio temático através de serviços específicos de assessoria técnica e política "à medida"; 3) desenvolvimento de conhecimentos práticos para reforçar as capacidades dos constituintes, uniformizar a abordagem do *Bureau* e aumentar o seu impacto; e 4) criação de parcerias estratégicas para multiplicar a ação da OIT. O Programa de Referência conseguiu angariar 100 milhões de USD em menos de cinco anos, através de parcerias globais e descentralizadas com doadores tradicionais e emergentes (44 por cento), União Europeia (16 por cento), Fundos Comuns das Nações Unidas (31 por cento) e setor privado, fundos nacionais e bancos de desenvolvimento (3 por cento cada). Tal resultou na expansão da especialização técnica no terreno através da Equipa Técnica Global, que presta apoio direto aos constituintes, e no desenvolvimento de uma facilidade de apoio técnico com várias áreas de especialização: serviços atuariais, proteção social da saúde, gestão das finanças públicas, desenvolvimento político e jurídico, extensão à economia informal, gestão dos sistemas de informação e outros. Em 2019, foi criado, na Ásia e no Pacífico, um centro de conhecimentos especializados em matéria de proteção social da saúde e uma Unidade de Serviço Atuarial Regional para apoiar os Estados-Membros da ASEAN.
200. Através do seu Programa de Referência, a OIT contribuiu para mudanças institucionais que aumentaram a cobertura das pessoas nos países do Programa, medidas e consolidadas através de um instrumento *online* de avaliação dos resultados que pode demonstrar o contributo da OIT para a realização dos ODS relativos à proteção social. O Programa permitiu igualmente mobilizar recursos para além dos países prioritários, nomeadamente através de Programas Nacionais Uma ONU em 30 países.
201. Em 2016, o Programa Global da OIT sobre Seguro e Proteção contra Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais foi criado para apoiar constituintes no rescaldo da tragédia do Rana Plaza no Bangladesh, que realçou as condições de trabalho enfrentadas pelos/pelas trabalhadores/as e a falta de acesso a prestações adequadas, tanto financeiras como médicas, e a outros cuidados relevantes.

¹⁴⁹ OIT, "The Role of Social Dialogue in Formulating Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis", 2020.

¹⁵⁰ OIT, "Building Social Protection Floors for All: ILO Global Flagship Programme", s.d.



4.4.1. Estratégias de extensão da segurança social

- 202.** O desenvolvimento de estratégias de proteção social é um processo iterativo que envolve trabalho técnico para analisar a cobertura legal e efetiva, bem como a adequação das prestações, identificar lacunas de políticas e problemas de implementação, chegar a consenso sobre cenários para a concepção ou a reforma dos regimes, avaliar os seus custos e impacto, identificar opções de financiamento, ajustar os cenários e, em última análise, adotar a estratégia. A OIT destacou-se entre os parceiros para o desenvolvimento, promovendo a sua estratégia bidimensional (ver figura 1.1), baseada em abordagens e mecanismos de financiamento mistos (medidas contributivas e financiadas por impostos) para obter resultados tangíveis na extensão da cobertura e na garantia de que mais pessoas têm acesso a uma proteção completa e adequada. Para o efeito, o Bureau apoiou os esforços dos países no sentido de desenvolver estratégias nacionais e roteiros de proteção social.

Igualdade de género e capacidade de resposta a necessidades especiais

- 203.** Para ajudar a enfrentar os desafios enfrentados pelas mulheres, que muitas vezes compreendem uma parte desproporcionada de trabalhadores/as da economia informal, recebem salários mais baixos do que os homens e têm carreiras mais interrompidas devido à sua maior participação no trabalho de assistência não remunerado, os sistemas de proteção social devem responder às questões de género, tanto na concepção como na aplicação. O *Bureau* apoiou os países no reforço tanto dos regimes financiados por impostos como dos regimes de seguro social, nomeadamente através da alteração das fórmulas das pensões, da inclusão dos créditos de prestação de cuidados e das prestações mínimas, da extensão da proteção à maternidade, da introdução da licença de paternidade e parental e do reforço das garantias de PPS¹⁵¹.
- 204.** As contribuições do *Bureau* abrangem: o desenvolvimento de políticas de proteção da maternidade, por exemplo no Gana (2015) e na Zâmbia (2015); o desenvolvimento de regimes de prestações de maternidade, como no Nepal, através da Lei da Segurança Social Baseada em Contribuições, 2074, aprovada em 2017, ou no Lesoto (2012), com a criação da Organização da Segurança Social do Lesoto; a extensão dos regimes de prestações de maternidade através de políticas e aconselhamento jurídico sobre a regulamentação, como na Argentina aos/as trabalhadores/as domésticos/as (Lei n.º 26.844, adotada em 2014); o reforço das disposições do regime de prestações de maternidade, como no Vietname através da extensão da licença de maternidade a seis meses e da introdução da licença de paternidade; a conversão dos regimes de responsabilidade do empregador em seguro social, como na Jordânia (2016-2017) e no Ruanda (2015); o estabelecimento de regulamentos relativos a regimes que apoiem a igualdade de género, como a igualização da idade de reforma para as pensões, que aumenta os períodos contributivos das mulheres, como na Polónia (2012); e a introdução de um subsídio de paternidade, como em Chipre (2017).

Extensão aos/as trabalhadores/as da economia informal e aos/as trabalhadores/as rurais

- 205.** As intervenções da OIT a nível nacional proporcionaram apoio especializado para a extensão da cobertura aos/as trabalhadores/as e empregadores/as na economia informal, incluindo nas PME, e para facilitar a sua transição para a economia formal, em sintonia com a Recomendação N.º 204. Ao fazê-lo, as intervenções colocam os/as empregadores/as e os/as trabalhadores/as na economia informal no âmbito de aplicação da legislação e adaptam os regimes às suas circunstâncias, tendo especialmente em conta as suas capacidades contributivas e administrativas limitadas (caixa 4.6).

¹⁵¹ Elaine Fultz, *Strengthening Gender Mainstreaming in the International Labour Organization's Social Protection Advisory Services* (2017), mimeo.



► Caixa 4.6. Apoio da OIT à extensão da proteção social na Zâmbia

A OIT tem uma longa história de apoiar o Governo da Zâmbia na extensão da cobertura da proteção social, incluindo trabalhadores e trabalhadoras da economia informal. Em 2014 e 2015, em colaboração com o Ministério do Trabalho e da Segurança Social e a Federação das Organizações Patronais e de Trabalhadores da Zâmbia, e no âmbito mais vasto da ONU, das organizações da sociedade civil e de outras partes interessadas, a OIT contribuiu para a formulação da Política Nacional de Proteção Social, em conformidade com os princípios consagrados nas normas laborais internacionais, incluindo as Recomendações N.º 202 e N.º 204. Em 2017, foi finalizado um projeto de Lei Nacional de Política de Proteção Social com o apoio da OIT. Este projeto prevê a introdução e as reformas institucionais da proteção social de base não contributiva e de um sistema nacional de segurança social contributivo obrigatório, incluindo as pensões, a proteção do rendimento da maternidade, a proteção contra os acidentes de trabalho e as doenças profissionais e o seguro social de saúde, bem como a extensão da cobertura aos/as trabalhadores/as da economia informal, incluindo os/as trabalhadores/as domésticos/as. A OIT também apoiou atividades de comunicação, visando especificamente os/as empregadores/as de trabalhadores/as domésticos/as. Estas intervenções resultaram na extensão da cobertura das pensões ao abrigo do quadro revisto da Autoridade Nacional para os Regimes de Pensões (NAPSA), a 850.000 trabalhadores/as do setor formal e a 30.000 trabalhadores/as na economia informal.

Além disso, a OIT prestou apoio jurídico à elaboração da Lei Nacional do Seguro de Doença, culminando na sua promulgação em 2018. A Lei Nacional do Seguro de Saúde visa alargar a cobertura de saúde, nomeadamente aos/as trabalhadores/as da economia informal.

A OIT também facilitou a formulação do Quadro Integrado dos Programas de Proteção Social de Base (IFBSPP). Lançado em 2019, o quadro funciona como a primeira política governamental para a extensão e a coordenação de programas de assistência social operados pelo Governo na Zâmbia.

Em resposta à crise da COVID-19, o Governo, com o apoio da OIT e da ONU, implementou um Programa de Emergência de Transferência de Dinheiro que visa 249.200 agregados familiares (cerca de 1,2 milhões de pessoas), com especial destaque para crianças órfãs e vulneráveis, os/as idosos/as, as pessoas com deficiência e os/as trabalhadores/as na economia informal.

- 206.** Integrar os/as trabalhadores/as e as PME na legislação em matéria de segurança social e de trabalho é um passo fundamental para a extensão da cobertura. As medidas adicionais destinadas a simplificar os processos administrativos, adaptar a cobrança de contribuições e sensibilizar fazem igualmente parte do apoio global prestado. O *Bureau* apoia a coordenação das políticas de emprego, fiscais e de proteção social e promoveu a criação de quadros de política macroeconómica a favor do emprego, a fim de estimular a criação de empregos formais, facilitar a transição para a formalidade e reforçar a sustentabilidade financeira dos regimes de proteção social contributivos (caixa 4.7)¹⁵².
- 207.** A pandemia da COVID-19 pôs em evidência a necessidade urgente de colmatar lacunas na cobertura da proteção social e de conceber, alargar e reforçar os regimes de proteção social. Em particular, muitos países estão a tomar medidas para criar ou alargar a proteção contra o desemprego, coordenada com políticas ativas do mercado de trabalho e serviços de emprego que apoiam a promoção do emprego. O *Bureau* recebeu 23 pedidos de apoio aos países nestes esforços, proporcionando a oportunidade de combinar medidas a curto prazo com o desenvolvimento a longo prazo da proteção social. Exemplos de ações atuais da OIT incluem: o apoio ao México no desenvolvimento de uma abordagem integrada que combine medidas de proteção social de emergência a curto prazo com soluções a longo prazo para facilitar uma

¹⁵² OIT, *A Synthesis Review*, revelou os resultados positivos do trabalho do *Bureau* na extensão dos PPS – “os produtos da OIT forneceram informações úteis sobre vários instrumentos, práticas, normas e leis que tinham potencial para contribuir para a extensão dos pisos de proteção social nos países em projeto, e para além destes.”



transição justa; a ajuda à Arménia no desenvolvimento de uma resposta integrada de políticas de emprego e de proteção social para fazer face ao impacto da COVID-19; o apoio ao Tajiquistão na conjugação e articulação do emprego, da proteção social e da formalização; o apoio ao Usbequistão que está a intensificar o seu programa de obras públicas e a ligá-lo ao registo dos/as trabalhadores/as no sistema de proteção social; e o desenvolvimento do seguro de desemprego em Essuatíni.

► Caixa 4.7. Alguns exemplos de apoio da OIT à extensão da proteção social

No **Peru**, o Ministério do Trabalho adotou a Estratégia Setorial 2014–2016 para a Formalização do Trabalho que visa reduzir a informalidade laboral dos/as trabalhadores/as assalariados/as do setor privado. A OIT contribuiu para a definição desta estratégia. Paralelamente, a OIT contribuiu para a Política Nacional de Segurança Social (2015), que enfatizou a necessidade de promover as condições para a criação de emprego produtivo com segurança social. Além disso, foram reforçadas as capacidades dos constituintes, em especial dos atores tripartidos do Conselho Nacional de Promoção do Trabalho e do Emprego.

No **México**, em 2017 e 2018, a OIT contribuiu para as estratégias adotadas por constituintes tripartidos relativamente à formalização das PME no comércio retalhista. As lições retiradas do trabalho de campo realizado com 1.000 PME salientaram a importância da coordenação entre o registo de empresas, as autoridades fiscais e os regimes de proteção social.

Nos **Camarões**, as contribuições da OIT permitiram simplificar os procedimentos administrativos de inscrição e de pagamento de contribuições, bem como estabelecer ligações entre o regime de proteção social e as organizações e cooperativas informais de trabalhadores/as do setor, a fim de facilitar a inscrição da economia informal e dos/as trabalhadores/as rurais. Mais de 200.000 trabalhadores/as do setor informal estão agora cobertos/as por este regime.

Na **Tailândia**, a OIT contribuiu para a revisão da Lei da Segurança Social (2015), que alargou a cobertura das prestações por doença e acidentes de trabalho e doença profissional, maternidade, morte, invalidez, velhice e desemprego a 3 milhões de trabalhadores/as independentes e da economia informal.

No **Vietname**, foi realizado um estudo em 2019 para analisar as razões da menor probabilidade de cobertura do seguro social dos/as trabalhadores/as nas PME. Também foram realizados estudos no Vietname e na Indonésia para compreender o impacto da segurança social na produtividade das PME. Estes estudos estão a informar o debate de políticas no Vietname sobre a extensão da cobertura.

208. Alcançar uma cobertura universal da saúde e pôr termo às lacunas de cobertura da saúde, especialmente na economia informal, é um dos temas prioritários de muitos Estados-membros. A urgência em colmatar as lacunas de cobertura foi reforçada pela pandemia da COVID-19. A assistência técnica da OIT incluiu análises a nível nacional da atual situação em matéria de proteção social, a conceção de regimes universais de seguro de saúde, a sensibilização e a formação dos constituintes. Por exemplo, nos Camarões, a OIT tem liderado os esforços de um grupo de parceiros (a OMS, o Banco Mundial, a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), a Agência Francesa de Desenvolvimento e a Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional (USAID)) relativamente à cobertura da saúde. Num leque mais vasto de apoio técnico, o *Bureau* facilitou consultas tripartidas ao longo de todo o processo, o que contribuiu para aumentar a apropriação nacional. A adoção pelo Governo do novo sistema e a sua aplicação efetiva a partir de janeiro de 2021 representará um enorme passo em frente no sentido de alcançar as metas 1.3 e 3.8 dos ODS.
209. No Laos, a OIT apoiou o desenvolvimento do Sistema Nacional de Seguro de Saúde através de estudos de viabilidade, sensibilização, contributos jurídicos para o Decreto relativo ao Seguro de Saúde Nacional adotado em 2012 e o desenvolvimento de princípios orientadores para a implementação de um regime-piloto. Com base neste e noutros desenvolvimentos bem-sucedidos, a OIT criou um instrumento técnico regional com o objetivo de prestar serviços de assessoria técnica e de políticas aos países ASEAN empenhados em alcançar uma cobertura universal



da saúde. Proporciona apoio a nível nacional e à aprendizagem Sul-Sul para desenvolver a capacidade institucional e a sustentabilidade financeira dos regimes de proteção social no Laos, em Mianmar e no Vietname. Também desenvolve uma base de conhecimento regional sobre proteção social. Após a plena implementação na região da ASEAN, o objetivo é reproduzi-lo em África e noutras regiões.

- 210.** O apoio da OIT privilegiou o acesso à proteção social sensível ao problema do VIH com base no seu vasto pacote de recursos, incluindo o seu código de conduta sobre o VIH/SIDA e o mundo do trabalho (2011) e a sua iniciativa VCT@WORK (2013). No Quénia, por exemplo, a Federação dos Empregadores do Quénia e a Organização Central dos Sindicatos, em colaboração com o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre o VIH/SIDA (ONUSIDA), implementou um programa inovador entre 2013 e 2019 para melhorar o acesso aos testes de VIH na economia informal e facilitar o acesso aos regimes nacionais de proteção social, incluindo a sensibilização para o VIH e a consciencialização para a importância de se inscrever no Fundo Nacional de Saúde e no Fundo Nacional de Segurança Social. A facilitação do registo *online*/presencial alcançou mais de 100.000 trabalhadores/as e foi fundamental para aumentar o acesso a cuidados e tratamentos para pessoas que testaram positivo para o HIV¹⁵³.

Extensão aos/às trabalhadores/as migrantes

- 211.** A garantia da igualdade de tratamento entre trabalhadores/as migrantes e nacionais e a promoção da extensão da cobertura e do acesso efetivo através da coordenação da segurança social e de medidas que facilitem a portabilidade dos direitos e prestações da proteção social tem sido um dos temas centrais do apoio a políticas da OIT.
- 212.** O apoio incluiu a promoção da ratificação e implementação das Convenções relevantes da OIT que contribuíram para a ratificação por Marrocos, em 2019, da Convenção (N.º 97), sobre os Trabalhadores Migrantes (revista), de 1949 e, também em 2019, da Convenção (N.º 143), sobre os Trabalhadores Migrantes (disposições complementares), de 1975, pelo Madagáscar e pela Mauritânia.
- 213.** O *Bureau* apoiou o desenvolvimento de acordos bilaterais/multilaterais de segurança social entre os países de origem e de destino, a fim de garantir a igualdade de tratamento e a portabilidade dos direitos e prestações da segurança social (PAIII.2). Na República da Moldávia, por exemplo, a OIT contribuiu para o desenvolvimento, a negociação e a implementação de acordos com a Alemanha, a Hungria, a Letónia e a Lituânia, nomeadamente através de campanhas de sensibilização e de formação. A fim de assegurar compromissos a nível regional que liderem a ação a nível nacional, em 2018 e 2019, o *Bureau* contribuiu para o desenvolvimento de um roteiro para a finalização do Projeto de Diretiva do Conselho da Comunidade da África Oriental (CAO) relativo à coordenação das prestações de segurança social no mercado comum da CAO (um instrumento de coordenação e portabilidade da segurança social da CAO) a adotar pelos seus Estados Parceiros, e à elaboração dos Princípios Orientadores sobre a Portabilidade das Prestações de Segurança Social na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), adotados pelos Ministros do Emprego e do Trabalho e pelos parceiros sociais em março de 2020. As Recomendações para melhorar a proteção social dos/das trabalhadores/as migrantes nos países da ASEAN foram elaboradas em conjunto com a ASEAN em 2017 e servirão de base para as negociações de acordos bilaterais de segurança social. Nos países do Golfo, foram discutidas com os países de origem e de destino opções alternativas para a extensão da cobertura aos/às trabalhadores/as migrantes no contexto do processo de Diálogo de Abu Dhabi. Foram formuladas propostas para o estabelecimento de uma câmara de compensação internacional da segurança social, a fim de assegurar a preservação dos direitos de segurança social nos vários países e ultrapassar as limitações dos atuais acordos de indemnização relativos ao termo de contratos de trabalho. Do mesmo modo, os contributos do *Bureau* asseguraram

¹⁵³ UNAIDS and OIT, VCT@WORK: Voluntary Confidential Counselling and HIV Testing for Workers, 2016.



que o Pacto Global para as Migrações (2018)¹⁵⁴ incluísse, entre os seus objetivos, o acesso à proteção social para os migrantes ao abrigo de acordos de trabalho bilaterais. Contribuiu igualmente para a orientação da ONU sobre acordos bilaterais de migração laboral no que se refere à proteção social dos/as trabalhadores/as migrantes.

- 214.** Além disso, o *Bureau* continua a apoiar a extensão da cobertura aos/as trabalhadores/as migrantes e às suas famílias. Em El Salvador, o *Bureau* contribuiu para o desenvolvimento do *Régimen Especial para los Salvadoreños en el Exterior* (SALEX) em 2017, dando cobertura às famílias dos/as trabalhadores/as em países estrangeiros, com vista a garantir progressivamente a cobertura de 2 milhões de salvadorenos, que vivem e trabalham no estrangeiro, no Instituto de Segurança Social de El Salvador. Na Malásia, na sequência de recomendações do CEACR, o *Bureau* prestou apoio à Organização da Segurança Social no que diz respeito à Convenção sobre Igualdade de Tratamento (Compensação por Acidente), de 1925 (N.º 19). Em 2019, foi adotada uma lei que alarga a cobertura das prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais aos/as trabalhadores/as migrantes documentados, o que pode servir de modelo para outros países.
- 215.** A COVID-19 sublinhou as enormes lacunas na proteção social dos/as trabalhadores/as migrantes e as consequências negativas da proteção inadequada. Nas Honduras, por exemplo, através de um levantamento sobre a inclusão (ou a falta dela) no sistema de proteção social dos/as migrantes que regressam e das pessoas deslocadas internamente, está a ser desenvolvido um plano para reforçar a resposta nacional integrada à proteção social. Como parte das atividades do Projeto de Gestão das Migrações da África Austral, financiado pela Comissão Europeia, e em colaboração com sindicatos e organizações não governamentais, a OIT forneceu apoio financeiro e alimentar a cerca de 1.000 trabalhadores/as domésticos/as migrantes no Botsuana e na África do Sul¹⁵⁵.
- 216.** Através de um trabalho consultivo conjunto sobre a proteção da saúde, a OIT e o Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) identificaram vias para a inclusão dos refugiados nos sistemas nacionais de proteção social em nove países africanos: o Burquina Fasso, os Camarões, a República Democrática do Congo, o Jibuti, a Guiné, a Mauritânia, o Ruanda, o Senegal e o Sudão. As avaliações de viabilidade levaram ao desenvolvimento de propostas para a integração dos refugiados nos regimes nacionais de proteção social e à publicação de um manual atualizado da OIT/ACNUR sobre a proteção social dos refugiados.

Sistemas de proteção social que incluem as pessoas com deficiência

- 217.** A OIT e a Aliança Internacional das Pessoas com Deficiência emitiram uma declaração conjunta com vista a tornar os sistemas de proteção social inclusivos às pessoas com deficiência em sintonia com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência¹⁵⁶. Um projeto conjunto da Aliança Internacional das Pessoas com Deficiência (IDA), da OIT e da UNICEF, financiado pela Parceria das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, está a promover o desenvolvimento de um conjunto abrangente de notas de orientação e de materiais de formação práticos, com base nas experiências dos países. Estes materiais estão a ser testados em sete países e serão também incorporados nos instrumentos de ISPA.

Extensão no contexto de crises e fragilidade

- 218.** A OIT atua num número crescente de contextos humanitários em que a segurança social e a assistência organizada pelo Estado estão sob pressão devido ao enfraquecimento da capacidade administrativa e ao aumento da procura resultante de conflitos e outros choques. A abordagem

¹⁵⁴ Pacto Global da ONU para a Migração, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 2018.

¹⁵⁵ Na África do Sul, a OIT colaborou com a Aliança dos Trabalhadores Domésticos Izwi e a Organização de Rede dos Direitos dos Migrantes com Deficiência (DMRN), e no Botsuana com a União dos Trabalhadores Domésticos e Afins do Botsuana (BODAU).

¹⁵⁶ OIT e AID, *Joint Statement: Towards Inclusive Social Protection Systems*.



da OIT visa trabalhar com as instituições nacionais e internacionais competentes para potencializar, e não substituir, os sistemas existentes a fim de atribuir prestações, prestar serviços e orientar as intervenções humanitárias para os objetivos a longo prazo de criação de direitos de proteção social e de emprego baseados nos direitos, de criação de capacidades locais e institucionais e de reforço da resistência dos sistemas de proteção social contra futuras crises. Este aspecto é salientado em vários instrumentos de formação e orientação, incluindo o módulo de proteção social no curso *online* aberto e massivo (MOOC) da OIT sobre a Recomendação N.º 205.

219. O *Bureau* foi igualmente reativo na resposta a emergências inesperadas. Após o surto de Ébola na África Ocidental, em 2014, a OIT e a UNICEF colideraram o grupo de trabalho Infraestrutura e Serviços Básicos. O desenvolvimento da Avaliação sobre a Recuperação da Ébola sobre infraestruturas e serviços básicos foi a base factual para a construção de PPS nacionais como uma forma sustentável de evitar tais crises, especialmente em países afetados pela fragilidade. Na sequência do tufão Haiyan, nas Filipinas, em 2013, a OIT apoiou uma resposta integrada – como parte do Programa Integrado para a Sobrevivência e o Emprego de Emergência (DILEEP) – que forneceu cobertura de proteção social através do Sistema de Segurança Social do país e da Corporação de Seguros de Saúde filipina aos beneficiários do programa de emergência para o emprego¹⁵⁷. A crise da COVID-19 demonstrou a capacidade da OIT para adaptar o seu apoio técnico às necessidades dos constituintes. Nos países em que já existiam sistemas de proteção social, a OIT apoiou as instituições de segurança social na adaptação/melhoria das políticas e regimes destinados a alargar a cobertura ou aumentar os níveis ou a duração das prestações. No Sri Lanka, a OIT está a liderar um projeto do Fundo Fiduciário Multiparceiro COVID-19 da ONU, destinado a proteger postos de trabalho e rendimentos nas micro, pequenas e médias empresas.
220. A crise da COVID-19 pôs em evidência a importância de uma ação coordenada com outras agências da ONU e parceiros de desenvolvimento a fim de prestar um apoio eficaz aos países. A OIT respondeu com êxito aos convites à apresentação de propostas do Fundo ODS da ONU para 2019 e 2020, garantindo 31 novos projetos de proteção social da OIT, implementados em parceria com outras agências da ONU e facilitando o contributo da OIT para a resposta socioeconómica à COVID-19 a nível dos países (ver caixa 4.8). A nível regional, a OIT liderou dois relatórios regionais na Ásia e no Pacífico sobre a COVID-19 e a proteção social, no contexto da Coligação Temática para a Inclusão e o Empoderamento da ONU: um no início da crise, que efetua um levantamento das respostas de emergência na região, e outro, virado para o futuro, relativo às políticas necessárias para além da resposta de emergência. Estes relatórios forneceram orientações às UNCT para as suas intervenções na COVID-19.

► Caixa 4.8. Apoio da OIT aos constituintes na resposta à COVID-19

Timor-Leste introduziu um programa de transferência de dinheiro, entregando 100 USD por mês, durante três meses, a mais de 214.000 agregados familiares. Este programa foi dez vezes maior do que qualquer outro programa anterior e foi implementado com êxito com o apoio e a coordenação dos parceiros de desenvolvimento. A OIT desempenhou um papel de liderança, gerindo a coordenação entre as agências e apoiando a implantação do programa.

Em **Cabo Verde**, foi criada uma bolsa de solidariedade para 30.000 trabalhadores/as da economia informal e trabalhadores/as com um rendimento inferior a 200 euros por mês, com um pagamento único de 90 euros. A OIT apoiou a sua aplicação através da especificação de critérios para a identificação dos/as beneficiários/as e da seleção do sistema de gestão da informação adequado. O Governo pôde reagir rapidamente aos efeitos da COVID-19, em grande parte devido ao trabalho anterior realizado em parceria com as agências da ONU para criar o Registo Social Único e melhorar os métodos de implementação de todos os programas de assistência social.

Nos países que não dispõem de um sistema abrangente de proteção social, foi prestado apoio à implementação de mecanismos *ad hoc* para a realização de programas de emergência de transferência de dinheiro. No **Camboja**, a OIT através do projeto sobre proteção social e gestão

¹⁵⁷ OIT, *A Review of Social Protection Practices Through Health Insurance and Social Security Enrolment under the Emergency Employment and Livelihood Recovery Project for Typhoon Haiyan of the ILO*, 2015.



das finanças públicas, financiado pela Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) da Comissão Europeia e no âmbito da Iniciativa PPS da ONU, apoiou a conceção do Programa COVID-19 de Transferências Monetárias para Agregados Familiares com o Cartão IDPoor. O programa foi lançado em junho de 2020 e apoiou mais de meio milhão de agregados familiares cambojanos que possuem cartões IDPoor.

No **Maláui**, a OIT contribuiu para a conceção da Intervenção Monetária Urbana COVID-19 (CUCI), em especial a definição de carências e a determinação de critérios de seleção, mecanismos de orientação e estruturas de coordenação. A CUCI beneficiará 185.000 agregados familiares nos principais centros urbanos do país. Além disso, com vista a reforçar a prestação a longo prazo da proteção social, a OIT, em colaboração com a GIZ, está a melhorar a capacidade dos funcionários e agentes distritais para gerir programas de proteção social através do pacote TRANSFORM de aprendizagem Sul-Sul entre pares.

No **Paquistão**, a análise realizada pela OIT sobre o impacto da pandemia no emprego e no mercado de trabalho foi utilizada pelo Governo para conceber e implementar um programa de transferência de caixa de emergência que distribuiu 144 mil milhões de rupias paquistanesas a 12 milhões de trabalhadores/as em empregos vulneráveis (salário diário, economia informal).

4.4.2. Garantir a acessibilidade em termos financeiros e o financiamento sustentável das atividades da segurança social

221. A determinação do custo da extensão das prestações da proteção social, a procura de opções para as financiar e a garantia da sua aplicação sustentável, eficiente e bem coordenada são fundamentais para alcançar uma cobertura universal da proteção social. A fim de permitir aos países efetuar esta análise, a OIT desenvolveu e disponibiliza instrumentos para a análise da despesa, a avaliação atuarial e a identificação das estratégias de financiamento para sistemas de proteção social sustentáveis (quadro 4.2). Além disso, a OIT contribuiu para o desenvolvimento e a aplicação de instrumentos interagências sobre o cálculo dos custos e o financiamento da proteção social.
222. Uma etapa importante do processo ABND consiste em estimar o compromisso financeiro necessário para implementar as recomendações de extensão de PPS. Foram desenvolvidos um instrumento de estimativa de custos do Protocolo de Avaliação Rápida e um quadro para analisar o espaço orçamental para identificar opções de financiamento para os países ampliarem os sistemas de proteção social e implementarem a Recomendação N.º 202.

Quadro 4.2. Exemplos dos principais resultados na sequência do apoio técnico da OIT em prol do financiamento sustentável das intervenções de proteção social

Pais	Serviços de consultoria técnica da OIT	Principais resultados do apoio da OIT
Camboja	ABND incluindo cálculo dos custos	Inclusão de PPS no orçamento nacional para o período até 2020
Egito	Cálculo dos custos e espaço orçamental	Informa as medidas governamentais relativas à extensão da proteção social no âmbito da iniciativa de proteção social lançada em 2017
Mongólia	ABND incluindo estudo de custos	A demonstração da acessibilidade financeira de um PPS resultou num compromisso tripartido com o seu estabelecimento
Tailândia	ABND incluindo um estudo de custos e uma análise preliminar do espaço orçamental	Apoio à aplicação das recomendações do relatório ABND em colaboração com a UNCT. Está prevista uma segunda ronda do ABND para avaliar os progressos e as lacunas persistentes

Fonte: Diversos relatórios da OIT.



- 223.** A metodologia de orçamentação social da OIT, incluindo as Análises da Despesa e do Desempenho da Proteção Social (SPER), ajudou a melhorar a gestão das finanças públicas de proteção social em muitos Estados-membros (PAII.1). No Burquina Fasso, uma análise SPER realizada em 2011 identificou oportunidades para o desenvolvimento de um Programa Nacional de Proteção Social, incluindo o desenvolvimento de um PPS para jovens e um programa para a melhoria e extensão da cobertura da segurança social para os/as trabalhadores/as nas economias formal e informal.
- 224.** Para facilitar ainda mais a análise de custos, a OIT desenvolveu a calculadora de custos do PPS em 2015 (PAII.2(i)). A calculadora de PPS *online*¹⁵⁸ foi a fonte de um documento político da OIT de 2017 que¹⁵⁹ destacava a viabilidade dos PPS na maioria dos países em desenvolvimento. Os resultados da simulação podem ser utilizados para uma análise financeira, atuarial e política aprofundada.
- 225.** O *Bureau* elaborou um manual sobre o espaço orçamental para apoiar os Estados-membros com um quadro para a análise do espaço orçamental (caixa 4.2), bem como várias publicações¹⁶⁰. Em Moçambique, as "notas informativas orçamentais" anuais dirigidas a parlamentares, partidos políticos, Ministério das Finanças e meios de comunicação social, e que têm sido elaboradas em conjunto com a UNICEF desde 2013, têm sido um instrumento-chave para melhorar o debate em torno do espaço orçamental para a proteção social¹⁶¹. Além disso, no contexto do debate global sobre a realização de progressos na execução dos ODS, o *Bureau* tem vindo a contribuir regularmente para o *Financing for Sustainable Development Report* do Grupo de Trabalho Interagências sobre o Financiamento do Desenvolvimento. As novas estimativas globais sobre as lacunas de financiamento da proteção social, acima referidas, apoiarão a sensibilização global para o aumento da solidariedade nacional e internacional para a proteção social e a consecução dos ODS 1.3 e 3.8.
- 226.** No que se refere à boa governação e planeamento financeiros, a OIT ajudou os Estados-membros, fornecendo apoio atuarial e reforçando a capacidade dos governos e/ou das instituições de segurança social. Desde 2011, a OIT tem apoiado 52 projetos em 32 países para regimes contributivos, em particular pensões (quadro 4.3). Todos os relatórios atuariais da OIT incluem recomendações sobre alterações paramétricas aos regimes e, muitas vezes, sobre as políticas de investimento e administração ou governação, em sintonia com os princípios estabelecidos nas normas pertinentes. Muitos relatórios incluem opções de custos e de conceção, bem como recomendações e conselhos para estender a cobertura aos/as trabalhadores/as independentes. Estes projetos resultaram, em muitos casos, em alterações legislativas que melhoraram a sustentabilidade financeira a longo prazo dos regimes e conduziram à adoção de novos regimes. No Nepal, por exemplo, o *Bureau* contribuiu para o desenvolvimento da Lei 2074 da Segurança Social Baseada em Contribuições, aprovada em 2017, que criou oito regimes de proteção social. A OIT apoiou a sensibilização das partes interessadas, os diálogos sociais documentados, contribuiu para a redação da lei, e procedeu à avaliação atuarial de cinco novos regimes, incluindo o regime de pensões contributivo para os/as trabalhadores/as do setor privado para o Fundo de Previdência dos Trabalhadores, tendo igualmente apoiado a elaboração dos regulamentos do regime.

¹⁵⁸ Para a calculadora PPS, ver [aqui](#).

¹⁵⁹ Isabel Ortiz et al., *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, ESS – Working Paper No. 58 (OIT, 2017), xi, para. 1.

¹⁶⁰ Isabel Ortiz et al., *Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investments in 187 Countries*, ESS – Working Paper No. 48 (OIT, 2017).

¹⁶¹ UNICEF et al., *Mozambique – Budget Brief 2018: Social Action*, 2018.



Quadro 4.3. Exemplos de alguns dos principais resultados dos serviços atuariais da OIT para os regimes de proteção social contributivos

País e ano	Resultado fundamental para o qual a OIT contribuiu
Estados Árabes	
Jordânia (2012–14)	Reforma do sistema de pensões jordano que conduziu à adoção da nova Lei n.º 1 da Segurança Social da Jordânia, de 2014
Arábia Saudita (2014)	Adoção de legislação relativa ao seguro de desemprego que abranja o setor privado e criação de um novo regime de auxílio ao desemprego
Ásia	
Timor-Leste (2016)	Criação do primeiro regime nacional de pensões dos funcionários públicos
Tailândia (2016)	Reformas conducentes a uma maior sustentabilidade do sistema (por exemplo, aumento da idade de reforma)
África	
Egito (2018-2019)	Adoção em 2019 de uma reforma do sistema de pensões que garante a sustentabilidade financeira a longo prazo do regime de pensões, mantendo simultaneamente um nível adequado de prestações definidas
Lesoto (2013)	Estabelecimento de um regime de segurança social para a gestão das prestações sociais contributivas para os/as trabalhadores/as do setor privado e respetivas famílias
Maláui (2018)	Conversão do regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais do empregador para um regime baseado em seguros
América Latina	
Costa Rica (2017)	Adoção da reforma do sistema de pensões para melhorar a sustentabilidade financeira e atuarial do sistema durante um período de 25 anos, com impacto em cerca de 1,6 milhões de contribuintes ativos e respetivas famílias
México (2019)	Criação de um regime de pensões universal não contributivo com 8 milhões de beneficiários, a partir de julho de 2019

Fonte: OIT, “Reporting on Results: Programme Implementation Reports”, s.d.

- 227.** No contexto das pressões orçamentais para reduzir drasticamente as prestações ou mesmo abolir os regimes de seguro social e substituí-los por um rendimento mínimo garantido combinado com regimes de contribuições definidas, o apoio da OIT aos governos e aos parceiros sociais ajudou os países a manterem regimes de pensões de prestações definidas, financeira e socialmente sustentáveis, respeitando a obrigação do Estado de conceder prestações em função dos direitos adquiridos.

4.4.3. Governação da segurança social

- 228.** A boa governação é fundamental para garantir que o sistema de proteção social é sustentável e cumpre os seus objetivos sociais e económicos. A governação inclui a conceção das disposições institucionais, o quadro jurídico que rege o sistema, a gestão e administração financeiras, incluindo a sensibilização e a educação em matéria de proteção social, a implementação, a monitorização e a gestão de queixas de sistemas e programas, e o sistema no seu conjunto. O trabalho da OIT neste domínio baseia-se numa estreita cooperação com a AISS e recorre a



uma combinação de normas da OIT e de princípios orientadores da AISS conexas¹⁶². O apoio da OIT permitiu reforçar a administração da proteção social através de uma abordagem integrada que inclui: (i) melhoria da inscrição e do pagamento das contribuições, se for caso disso; (ii) melhoria da coordenação, por exemplo através de serviços de balcão único ou de sistemas de encaminhamento integrados; (iii) melhoria dos sistemas de informação de gestão; (iv) reforço dos mecanismos de execução; e (v) reforço da monitorização.

- 229.** Na Indonésia, desde 2011, o *Bureau* tem apoiado o desenvolvimento do sistema integrado de encaminhamento, com uma base de dados integrada sobre beneficiários e programas, e um sistema de informação de gestão para facilitar a inscrição, a gestão de casos individuais, o acesso aos programas sociais e de emprego existentes e a monitorização do sistema. A implantação nacional faseada teve início em janeiro de 2015. Em Timor-Leste, a OIT apoiou a conceção dos processos de gestão e a criação do quadro institucional do recém-criado Instituto Nacional de Segurança Social, que está a implementar o sistema de segurança social estabelecido em 2016. Em Moçambique, entre 2012 e 2019, a OIT prestou assistência técnica para a conceitualização, conceção, desenvolvimento e implementação do sistema de gestão da informação dos programas do Instituto Nacional de Ação Social (INAS). Este "e-INAS" está plenamente operacional a nível central e descentralizado desde julho de 2019¹⁶³. A OIT também participou na criação de um sistema integrado e abrangente de monitorização e avaliação de todos os programas do INAS em 2019, incluindo a realização de atividades de formação sobre temas relacionados. Estes sistemas revelaram-se críticos para o pagamento eficiente de prestações durante a crise da COVID-19.

Lições retiradas dos serviços de assessoria técnica da OIT

- 230.** O Programa de Referência da OIT ajudou a estruturar o apoio técnico aos países em torno de uma abordagem em três fases: a conceção tripartida das estratégias e políticas nacionais de proteção social, o desenvolvimento e a reforma dos regimes de proteção social e a sua fundamentação jurídica, e a implementação dos sistemas de proteção social, incluindo a melhoria dos mecanismos de governação. Importantes esforços de mobilização de recursos permitiram que os projetos fornecessem apoio técnico e político no país. Os serviços de assistência técnica à medida sobre os sistemas jurídicos, os sistemas de saúde e de gestão da informação, o trabalho atuarial, o financiamento e a comunicação são prestados através de um serviço técnico composto por especialistas dedicados. A OIT também utilizou a sua experiência para desenvolver conhecimentos práticos que podem servir muitos mais países, aumentando o seu impacto. A criação de parcerias estratégicas com as Nações Unidas e outros atores a nível nacional e mundial também foi útil para ampliar o impacto.
- 231.** A experiência da OIT ajudou a integrar o direito universal à segurança social nas políticas, leis, governação e estruturas institucionais nacionais e nos quadros globais e regionais. A inclusão da proteção social como objetivo para a realização da Agenda 2030 reforçou ainda mais o compromisso dos constituintes da OIT de tornar este direito uma realidade para todos. No entanto, é necessário alargar a base factual – inclusive através da investigação prática associada aos projetos de cooperação para o desenvolvimento – para demonstrar que a proteção social é também um investimento sólido, com consideráveis salários sociais e económicos.
- 232.** As diferenças de cobertura estão ligadas a lacunas de financiamento. Através do projeto de proteção social e de gestão das finanças públicas financiado pela DG INTPA e outros projetos, a OIT precisa de continuar a apoiar os seus constituintes no seu envolvimento com os ministérios das finanças e as IFI no aumento do espaço orçamental para a proteção social e na conceção de opções de financiamento e políticas baseadas no princípio da solidariedade. Deve continuar

¹⁶² AISS, "The ISSA Guidelines", s.d.

¹⁶³ Victoria Arboleda et al., *Best Practices: The Case of e-INAS in Mozambique: Development of Management Information System for Social Protection* (OIT, 2019).



a promover a atribuição de assistência financeira internacional adicional à proteção social e a sua utilização para reforçar a mobilização sustentável de recursos internos. A OIT deve também continuar a defender a aplicação dos princípios orientadores internacionais em matéria de segurança social, a fim de orientar o apoio financeiro e técnico coordenado aos países na construção de sistemas de proteção social, definidos a nível nacional, que protejam toda a população e não deixem ninguém para trás, sejam financeiramente sustentáveis e socialmente justos e dependam de uma boa gestão e governação. O apoio técnico da OIT aos países em matéria de proteção social e gestão das finanças públicas está a fornecer dados concretos úteis para os debates em curso sobre a necessidade de um Fundo Mundial para a Proteção Social.

- 233.** Um desafio fundamental para os países assegurarem um financiamento sustentável e adequado é o impulso de alguns atores internacionais para a consolidação orçamental e a redução da dívida pública, que por vezes conduz a cortes na despesa da proteção social. Uma boa análise dos custos e do espaço orçamental deverá, por conseguinte, informar as decisões políticas e de reforma. Além disso, seria útil que a OIT pudesse interagir com os ministérios das finanças – por exemplo, durante as negociações com o FMI no contexto de consultas no âmbito do artigo IV dos seus Estatutos, ou na fase de negociação dos programas – para fornecer provas dos impactos macroeconómicos e socioeconómicos da salvaguarda e do aumento dos investimentos na proteção social. Os programas de cooperação para o desenvolvimento relativos à proteção social e à gestão das finanças públicas ajudarão o *Bureau* a obter resultados a este respeito.
- 234.** Os contextos políticos e económicos nacionais, o empenhamento nacional e as capacidades das partes interessadas têm um impacto direto nos resultados das intervenções da OIT, refletindo a necessidade de avaliações de risco mais sistemáticas na fase de conceção dos projetos e o desenvolvimento sistemático de capacidades práticas para os governos e as organizações patronais e de trabalhadores/as na conceção das políticas e na aplicação dos sistemas de proteção social, incluindo os pisos sociais¹⁶⁴.
- 235.** O reforço dos sistemas de proteção social é também uma questão de reforço institucional, que pode demorar décadas e exige um empenhamento a longo prazo. Um desafio para o *Bureau* reside no facto de os longos horizontes de planeamento de, normalmente, 10 a 15 anos de estratégias de proteção social não coincidirem com o ciclo de planeamento e de elaboração de relatórios para a obtenção de resultados no biénio da OIT. O Instrumento de Monitorização dos Resultados, desenvolvido pela OIT através do seu Programa de Referência, fornece provas durante períodos mais longos das contribuições da OIT para a realização de estratégias e políticas de proteção social, bem como a implementação de regimes que, em última análise, têm impacto na vida das pessoas.

4.5. Desenvolvimento de competências

- 236.** As iniciativas destinadas a reforçar as capacidades dos constituintes e de outras partes interessadas relevantes são integradas em todas as intervenções do *Bureau*.
- 237.** O CIF-OIT, em resposta à Recomendação da avaliação de alto nível de 2017 relativa à necessidade de desenvolver "abordagens abrangentes de desenvolvimento de competências a longo prazo que respondam às necessidades dos constituintes a nível nacional", reviu a estratégia da OIT neste domínio¹⁶⁵. A abordagem tripartida da OIT ao desenvolvimento de competências¹⁶⁶ visa dar uma resposta sistémica às necessidades de desenvolvimento de competências das instituições de segurança social, dos constituintes tripartidos e dos parceiros de desenvolvimento, bem como educar o público em geral. A abordagem inclui a autoaprendizagem, a aprendizagem presencial e a formação no local de trabalho.

¹⁶⁴ OIT, *A Synthesis Review*, 40.

¹⁶⁵ ITC-ILO, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy* (2018).

¹⁶⁶ ITC-ILO, *ILO Social Protection Capacity Building Strategy*.



238. A fim de assegurar o mais amplo alcance possível e a acessibilidade a baixo custo, o *Bureau* facilita a autoaprendizagem através da partilha de conhecimentos e de outros instrumentos de autoaprendizagem difundidos em várias plataformas. Estes instrumentos incluem uma caixa de ferramentas desenvolvida pelo *Bureau* que fornece materiais de aprendizagem essenciais, como o iniciador das pensões, o conjunto de instrumentos de ratificação, e a Base de Dados Mundial sobre Proteção Social da OIT. A OIT está também a desenvolver uma série de cursos *online* para acompanhar os guias modulares de boas práticas (caixa 4.2).
239. É igualmente necessário formar os nossos parceiros, incluindo o pessoal das agências da ONU e de outros parceiros de desenvolvimento, em matéria de normas e princípios laborais que devem nortear o apoio dos países. Através da Iniciativa PPS da ONU, em 2009, a OIT contribuiu para a sensibilização sobre os PPS e a Recomendação N.º 202, que se tornou ainda mais crítica no contexto da reforma das Nações Unidas. Por conseguinte, em 2018, a OIT colaborou com o Centro de Conhecimento para o Desenvolvimento Sustentável do Colégio do Pessoal do Sistema da ONU e desenvolveu um curso *online* apoiado por professores para os membros do pessoal da ONU sobre a proteção social para o desenvolvimento sustentável no contexto da Agenda 2030. Além disso, o *Bureau* está a colaborar com a Academia ODS da Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável da ONU para desenvolver um curso aberto e massivo *online* (MOOC) com amplo alcance (4.000 participantes) sobre o ODS 8, incluindo um capítulo sobre proteção social.
240. Para um desenvolvimento mais aprofundado das competências, em colaboração com o CIF-OIT, foram desenvolvidos vários cursos de formação presencial em resposta à procura de formação especializada por parte dos constituintes, incluindo em matéria de política, governação e financiamento da segurança social (PAIV.1(ii)). Foi desenvolvido um curso sobre a proteção da saúde em parceria com a Rede de Proteção da Saúde Social P4H. A Academia de Segurança Social proporciona, durante duas semanas em cada ano, um pacote de formação diversificado, em inglês e francês, sobre a governação, o financiamento, a reforma e a extensão dos sistemas de proteção social. Desde 2016, mais de 4.700 constituintes e parceiros participaram em mais de 190 atividades de formação levadas a cabo pelo CIF-OIT, incluindo 400 participantes na Academia de Segurança Social. O novo Diploma para Analistas de Proteção Social do CIF-OIT, lançado em 2019, visa fornecer, todos os anos, grupos de especialistas em métodos quantitativos com conhecimento especializado sobre os aspetos analíticos necessários para a conceção, planeamento financeiro e governação dos sistemas de proteção social, a fim de permitir o alinhamento dos recursos com as prioridades nacionais. Foram já formados 412 especialistas desde o seu lançamento. Durante a pandemia da COVID-19, foram realizadas 47 atividades dirigidas a mais de 1.300 participantes, incluindo cursos de *e-coaching* e de estudos superiores.
241. Abordando especificamente as necessidades dos parceiros sociais (PAIV.2(i)), foram concebidos cursos específicos em colaboração com o CIF-OIT, como a formação anual sobre o papel das organizações de trabalhadores/as no desenvolvimento e aplicação dos sistemas de segurança social¹⁶⁷, em inglês e espanhol, com base no programa desenvolvido em 2012. Desde 2015, em parceria com o CIF-OIT e a Organização Internacional dos Empregadores (OIE), um curso anual intitulado "Reforçar a participação dos empregadores nos debates sobre a política de proteção social" proporciona formação às organizações de empregadores. Este pacote de formação está a ser replicado pela Universidade Sanya na China e está a ser desenvolvido um pacote de recursos genéricos.
242. O desenvolvimento de pacotes de formação para satisfazer necessidades regionais específicas tem sido uma rampa de lançamento para a reprodução para outros contextos regionais. O pacote de aprendizagem TRANSFORM sobre a gestão dos PPS em África, uma iniciativa interagências da OIT, da UNICEF e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

¹⁶⁷ CIF-OIT, "Trade Union Training on Social Security", s.d.



(PNUD), foi lançado em março de 2017. Foi também adaptado para um curso *online* oferecido pelo International Policy Center for Inclusive Growth (IPC-IG)¹⁶⁸. Até ao momento, o TRANSFORM realizou 50 cursos de formação em 12 países e *online*, com mais de 1.250 participantes, e mais de 80 por cento dos participantes afirmaram que muito provavelmente recomendariam o curso. O TRANSFORM, disponível em árabe, inglês, francês e português, conta agora com uma rede de mais de 40 formadores seniores de 13 países africanos, lusófonos e anglófonos, que contribuirão para o desenvolvimento de capacidades a longo prazo. O pacote de formação TRANSFORM está a ser adaptado às regiões da África Ocidental e da Ásia.

- 243.** No quadro da iniciativa de formação QUATRIN e com o objetivo de satisfazer a necessidade de profissionais nacionais qualificados nos Estados-membros, o *Bureau* tem apoiado, desde o início de 2000, o desenvolvimento e a implementação de programas de nível universitário em vários países. Os programas oferecem graus de mestrado em políticas, financiamento e governação da proteção social, bem como programas mais especializados para atuários (PAIV.1(i)) (caixa 4.9). A experiência demonstrou que os graduados destes cursos têm defendido firmemente os princípios e valores da OIT nas suas instituições nacionais de segurança social (incluindo o Equador, o Gana, o Omã, a Tailândia, a Tanzânia, a Zâmbia e o Zimbábue) e a nível mundial (como a HelpAge International, a GIZ e a UNICEF). Muitas destes graduados desempenharam um papel fundamental durante as discussões da Conferência Internacional do Trabalho sobre proteção social em 2011, 2012 e 2013. Com base no êxito destes programas de mestrado e na experiência adquirida ao longo dos anos, o *Bureau* está a desenvolver um currículo de mestrado em proteção social para acreditação pelas universidades nacionais.

► **Caixa 4.9. *Ecole Supérieure de la Sécurité Sociale, na Argélia***

Em abril de 2012, o governo argelino criou a *Ecole Supérieure de la Sécurité Sociale* (ESSS), com o objetivo de satisfazer as necessidades regionais de programas académicos em proteção social. No ano letivo de 2015-2016, foram implementados programas de certificação e quatro programas de mestrado com a duração de dois anos. Os programas de mestrado são baseados nos programas conjuntos OIT/Universidade de Maastricht e OIT/Universidade de Lausanne. O apoio da OIT incluiu o desenvolvimento do plano de funcionamento da ESSS, a conceção de programas de mestrado, a formação de professores e estudantes e a disponibilização de livros para equipar a biblioteca da ESSS. Provando a crescente procura de conhecimentos especializados, o primeiro grupo de 56 mestres da ESSS foi contratado por regimes nacionais de proteção social.

- 244.** O reforço da capacidade institucional nacional a longo prazo através da formação no local de trabalho é uma componente de todos os serviços de consultoria técnica. Através de um projeto com o Fundo Nacional de Segurança Social (NSSF) da Tanzânia, a OIT realizou duas avaliações atuariais do NSSF, em 2013 e em 2016, em colaboração com a equipa atuarial e estatística do NSSF. Esta cooperação reforçou as capacidades do pessoal do NSSF em matéria de recolha e validação de dados para avaliações atuariais. O pessoal do NSSF procede atualmente à avaliação atuarial do regime, desde 30 de junho de 2018, com a assistência e o apoio da OIT. Do mesmo modo, o estabelecimento, com o apoio do *Bureau*, da Unidade de Serviço Atuarial Regional no Serviço de Segurança Social (SSO) da Tailândia, em 2019, forneceu ao pessoal da SSO conhecimentos e competências.

¹⁶⁸ socialprotection.org, “The Knowledge-sharing Platform on Social Protection”, s.d.



Lições retiradas

- 245.** A elevada procura de formação revela as lacunas recorrentes na capacidade de planejar e implementar sistemas de proteção social em todo o mundo. As limitações de recursos restringem a capacidade do *Bureau* para responder a esta procura esmagadora. Um maior reforço das competências locais poderia aumentar o impacto e a apropriação nacional da assistência técnica da OIT e do trabalho analítico por país¹⁶⁹, e está atualmente a ser abordado através da formação no local de trabalho, da criação de centros regionais de competências organizados pelas instituições nacionais, do desenvolvimento de um programa de acreditação, de parcerias com as escolas nacionais de segurança social e de cursos especializados do CIF-OIT. No entanto, é necessária uma abordagem mais sistemática para garantir e medir o impacto a longo prazo.
- 246.** As administrações públicas que investiram no reforço das capacidades do seu pessoal enfrentam dificuldades na retenção de peritos. As instituições nacionais de proteção social precisam, por isso, de adotar uma visão a longo prazo para a sua gestão dos recursos humanos.
- 247.** Como salientou a avaliação de alto nível de 2017, embora haja provas do impacto dos esforços de desenvolvimento das capacidades da OIT, o *Bureau* deverá reforçar os mecanismos de monitorização dessas atividades e de avaliação do impacto e da eficácia com base em dados concretos, idealmente como parte de uma estratégia do *Bureau* para reforçar as capacidades em matéria de proteção social.
- 248.** A inclusão do pessoal dos parceiros de desenvolvimento e das agências da ONU nos cursos de formação da OIT ajuda a divulgar os valores e princípios da OIT a outras agências e a integrar uma abordagem Uma ONU em matéria de proteção social.

4.6. Criar e reforçar parcerias para a proteção social universal e o papel da OIT

- 249.** A criação de sistemas de proteção social abrangentes, adequados e sustentáveis para alcançar a Agenda 2030 exige um esforço concertado a nível nacional e internacional. As parcerias são também uma forma eficiente de aumentar a influência da OIT e ampliar o seu impacto a nível nacional e mundial, integrando os seus princípios. Assim, os esforços têm-se centrado na criação de parcerias a todos os níveis, colocando-as sob a égide da parceria multilateral para a meta 1.3 dos ODS. A avaliação de alto nível de 2017 assinalou "uma apreciação global da eficácia da OIT nas parcerias entre várias partes interessadas [que] contribuiu para a sensibilização da OIT a nível mundial e nacional" e reconheceu o papel da OIT na melhoria da coordenação dos doadores, embora a coordenação a nível nacional tenha sido ainda desigual¹⁷⁰.
- 250.** As parcerias estratégicas são uma estratégia fundamental para expandir a ação da OIT, a nível nacional, regional e mundial, com a ONU, os bancos de desenvolvimento, as organizações de trabalhadores/as e empregadores, os parceiros de desenvolvimento e o mundo académico. A reunião anual dos parceiros de desenvolvimento do Programa de Referência permite que todos os parceiros se reúnam com os constituintes nacionais e com o pessoal da OIT e troquem impressões sobre os progressos realizados e as prioridades futuras.
- 251.** A Iniciativa PPS da ONU, fundamental no impulso da Uma ONU para o reforço do trabalho coordenado das UNCT sobre os PPS, desencadeou o desenvolvimento de programas conjuntos que atribuem prioridade à proteção social enquanto domínio fundamental de intervenção. A Iniciativa PPS da ONU, coliderada pela OIT e pela OMS, foi fundamental para o desenvolvimento de alianças estratégicas com as outras agências da ONU e as instituições de *Bretton Woods*, incluindo o FMI. Na Conferência Conjunta da OIT-FMI, em Oslo, em 2010, a OIT e o FMI concordaram em "explorar o conceito de um piso de proteção social ... no contexto de um

¹⁶⁹ OIT, *A Synthesis Review*, 7.

¹⁷⁰ OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 50 e 53.



quadro a médio e longo prazo de políticas macroeconómicas sustentáveis e estratégias para o desenvolvimento¹⁷¹, em particular em El Salvador, em Moçambique e no Vietname. Em Moçambique, esta colaboração apoiou o desenvolvimento progressivo de um PPS nacional com financiamento interno¹⁷². No Vietname, a colaboração permitiu alinhar os cenários e projeções de cálculo de custos do PPS com as previsões e recomendações do FMI no contexto das consultas no âmbito do artigo IV dos seus Estatutos. Estão atualmente a ser envidados esforços para restabelecer esta colaboração no contexto da recente "Estratégia para o Compromisso do FMI sobre Despesas Sociais", que reconhece a importância das despesas sociais (definidas como as despesas públicas em matéria de proteção social, saúde e educação) para o crescimento inclusivo, a realização dos ODS e a resposta aos novos desafios do mundo do trabalho.

- 252.** A Iniciativa PPS da ONU é atualmente fundamental para integrar a proteção social como uma questão-chave no quadro das UNDAF/UNSDCF. Os princípios orientadores do UNDG, bem como um convite lançado em 2014 pelo presidente do UNDG e pelo diretor-geral da OIT¹⁷³, instruíram as UNCT a intensificarem os esforços no apoio à construção de PPS nacionais¹⁷⁴ (PAV.3). A Iniciativa PPS da ONU também conduziu a uma resposta robusta a nível regional, em que as agências da ONU colaboraram na sensibilização e na produção de orientações e notas informativas para informar as UNCT como parte de coligações temáticas sobre proteção social na Ásia e no Pacífico, nos Estados Árabes e na Ásia Central¹⁷⁵. Como consequência direta do trabalho da Uma ONU sobre os PPS, a primeira dotação do Fundo Conjunto dos ODS, lançado pelas Nações Unidas em março de 2019, no montante de 70 milhões de dólares, destinava-se a não deixar ninguém para trás através de uma proteção social eficaz. A OIT está envolvida em 27 das 35 propostas de países aceites. Esta cooperação constitui uma oportunidade para integrar as normas da OIT, o diálogo social e a Agenda para o Trabalho Digno no trabalho das agências em todo o sistema da ONU, angariar fundos adicionais e aumentar a presença no terreno. Foram desenvolvidas parcerias bilaterais específicas em matéria de proteção social com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (sobre a governação da proteção social, a extensão à economia informal e a ligação entre a proteção social e as alterações climáticas), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) (sobre a extensão aos/trabalhadores/as rurais) e a UNICEF (sobre a proteção social e a gestão das finanças públicas).
- 253.** Com um número crescente de parceiros de desenvolvimento a trabalhar na proteção social, a necessidade de melhorar a coordenação tornou-se mais premente e foi abordada através da criação do SPIAC-B em 2012 (PAV.1). Copresidido pela OIT e pelo Banco Mundial, o Conselho de Administração constitui um fórum para debater as tendências da proteção social, os trabalhos sobre a sensibilização comum (por exemplo, a Agenda 2030, o financiamento da estratégia de desenvolvimento), a harmonização dos conjuntos de dados e indicadores e o desenvolvimento dos instrumentos de ISPA. Embora estas plataformas tenham contribuído para uma melhor coordenação e coerência das políticas¹⁷⁶, duas publicações recentes do Banco Mundial¹⁷⁷ suscitaram preocupações acerca do reconhecimento das normas e princípios laborais internacionais e acerca de conselhos políticos contraditórios. Este facto põe em evidência a

¹⁷¹ IMF, "Press Release: Oslo Conference Calls for Commitment to Recovery Focused on Jobs", 13 September 2010.

¹⁷² Nuno Cunha et al., *Towards a Mozambican Social Protection Floor – Consolidating a Comprehensive Social Protection System in Mozambique: Analysis of Policy Alternatives and Costs*, ESS – Paper No. 41 (OIT, 2013).

¹⁷³ Para a carta do UNDG assinada por Helen Clark e Guy Ryder, ver [aqui](#).

¹⁷⁴ UNDG, "The Social Protection Floor Initiative (SPF-I)", s.d.

¹⁷⁵ UNDG, *Issue-based Coalition on Social Protection*; UNDG e OIT, *UNDG Asia-Pacific*; UNDG, *UNDG Eastern and Southern Africa*; United Nations, *Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis in the MENA/Arab States Region* (2020); UNDG Europa e Ásia Central, *Issue-based Coalition on Social Protection*; e UNDG Europa e Ásia Central, *COVID-19 and Social Protection in Europe and Central Asia* (2020).

¹⁷⁶ OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 54.

¹⁷⁷ Grupo do Banco Mundial, *World Development Report 2019*; e Truman Packard et al., *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work* (2019).



necessidade de um diálogo contínuo, de investigação baseada em dados concretos e de parcerias estratégicas, tanto a nível mundial como nacional.

- 254.** Reconhecendo a importância de trazer os representantes dos países à mesa das negociações e de construir um movimento global que se concentre mais especificamente na sensibilização para a proteção social universal, em 2016 a OIT e o Banco Mundial lançaram a USP2030. O apelo à ação da parceria (2019) exorta os países e os parceiros internacionais a apoiarem o compromisso global de implementar sistemas e medidas de proteção social adequados a nível nacional para todos, incluindo pisos (meta 1.3 dos ODS) até 2030, através de cinco ações: (1) proteção ao longo do ciclo de vida, (2) cobertura universal, (3) apropriação nacional, (4) financiamento sustentável e equitativo, e (5) participação e diálogo social. A USP2030 realizou a sua primeira assembleia de membros durante a Semana Mundial da Proteção Social da OIT, em novembro de 2019, e o número de membros dos países em desenvolvimento está a aumentar.
- 255.** As alianças e parcerias estratégicas com bancos regionais, o G20, os países BRICS, a ASEAN e a União Africana estão a ser reforçadas e o diálogo com o FMI e a OCDE tem por objetivo manter a extensão da proteção social, incluindo os pisos, no topo das agendas mundiais, regionais e nacionais. Entre as principais parcerias está a parceria com a AISS, que foi reforçada através de um memorando de entendimento assinado em 2012, com vista a reforçar os serviços prestados pela OIT e pela AISS aos seus respetivos membros através de uma melhor coordenação (PAV.2). Por exemplo, a AISS e a OIT apoiam conjuntamente o Gabinete Virtual de Ligação do Quadro de Cooperação para a Segurança Social dos BRICS, que prevê o intercâmbio de informações entre os países BRICS¹⁷⁸.
- 256.** Desde 2007, a OIT copresidiu à Rede de Proteção da Saúde Social P4H, juntamente com a OMS e o Banco Mundial, tendo em vista conjugar esforços para alargar a cobertura da proteção social no âmbito de sistemas integrados de proteção social. Neste contexto, a OIT tem vindo a coordenar os conselhos sobre políticas a nível sub-regional e nacional. Apoiou os esforços desenvolvidos a nível da ONU no sentido de criar um consenso internacional sobre a cobertura universal da saúde (UHC) através dos seus contributos técnicos para a parceria global sobre a UHC2030 e de dois processos de alto nível principais: (i) a plataforma multilateral UHC2030 em preparação para a reunião de alto nível sobre a cobertura universal da saúde na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 23 de setembro de 2019, e (ii) a Comissão de Alto Nível para a Saúde, o Emprego e o Crescimento Económico e a elaboração de um plano de ação quinquenal, bem como o estabelecimento do programa de trabalho conjunto da OIT-OCDE-OMS para a saúde, destinado a apoiar os Estados-membros na aplicação das recomendações da Comissão. Em 2020, a OIT aderiu ao Plano de Ação Global para Vidas Saudáveis e Bem-Estar para Todos e está a contribuir para vários dos seus aceleradores.
- 257.** A OIT, juntamente com a Confederação Sindical Internacional (CIS) e a OIE, criou redes dedicadas aos empregadores e aos/as trabalhadores/as. A Rede Empresarial Global para os Pisos de Proteção Social foi lançada em 2015 para aumentar a participação do setor privado na extensão da proteção social. As suas áreas de trabalho abrangem o desenvolvimento de garantias de proteção social para os/as trabalhadores/as, a construção de argumentos empresariais para a proteção social através da investigação e o desenvolvimento de sistemas nacionais de proteção social. A Rede realizou cinco reuniões anuais, que juntaram mais de 50 empresas multinacionais e organizações de empregadores, e criou as Redes Francófona e Paquistão. Os resultados incluem a Rede Francófona, que publicou dois guias de boas práticas em 2018 e 2019 sobre como desenvolver PPS empresariais em diferentes países, e a parceria do participante da Rede Empresarial Global, a Auchan com a OIT, através da *Weave Our Future Foundation*, em 2017-2018, para ajudar a desenvolver uma campanha pública de informação sobre a extensão da proteção social no Camboja, ajudando a duplicar os beneficiários. No futuro,

¹⁷⁸ AISS, BRICS Social Security Cooperation Framework, Virtual Liaison Office, s.d.



a Rede Empresarial Global deve caminhar para uma estrutura que formalize a sua participação e governação, aprender com os primeiros cinco anos de funcionamento e preparar uma nova estratégia para aumentar o envolvimento do setor privado na realização dos ODS da proteção social.

- 258.** A Rede de Proteção Social, Liberdade e Justiça para os Trabalhadores, iniciada em 2017 em colaboração com a CIS e os membros da Coligação Global para os Pisos de Proteção Social, funciona como plataforma de intercâmbio de conhecimentos e apoia as organizações de trabalhadores/as, reforçando as suas capacidades de promoção do direito à segurança social e de luta contra as medidas de consolidação orçamental e as reformas estruturais destinadas a reduzir as prestações. Para o efeito, foram criados uma página web e um boletim informativo dedicados para partilhar documentos de políticas, materiais de formação, instrumentos e notícias sobre proteção social que são de particular relevância para as organizações de trabalhadores/as.¹⁷⁹ Desde a sua criação, a Rede realizou quatro reuniões anuais, que juntaram dezenas de representantes sindicais de todo o mundo interessados em partilhar e aprender com as experiências e estratégias para o avanço e a defesa da proteção social. Devem ser documentadas e partilhadas mais experiências por país em que os sindicatos desempenharam um papel decisivo na definição ou reforma das políticas de proteção social. Através do seu projeto com a DG INTPA, a OIT trabalhará em estreita colaboração com os sindicatos e as organizações da sociedade civil sobre proteção social e gestão das finanças públicas em quatro países.
- 259.** Como parte das celebrações do Centenário, a Semana Mundial da Proteção Social da OIT foi organizada entre 25 e 28 de novembro de 2019, em Genebra. Mais de 600 participantes estiveram presentes no evento que foi seguido online por cerca de 6.000 participantes. As conclusões dos debates de alto nível e discussões técnicas poderão servir de referência para futuros debates sobre proteção social¹⁸⁰.

Lições retiradas

- 260.** O Programa de Referência da OIT conseguiu facilitar os contributos dos parceiros para o desenvolvimento, incluindo os parceiros emergentes, as Nações Unidas, os governos, as organizações de trabalhadores/as e de empregadores e a sociedade civil, no que se refere à conceção, implementação e financiamento de uma abordagem coerente e coordenada para o desenvolvimento dos sistemas nacionais de proteção social, incluindo os pisos. Permitiu igualmente aumentar a presença e a capacidade da OIT no terreno para influenciar as UNCT no domínio da proteção social e para liderar, em muitos casos, a oferta Uma ONU¹⁸¹. Embora a mobilização de recursos deva continuar, a OIT deve também dedicar mais esforços ao recrutamento e à formação de pessoal internacional e local no domínio da proteção social e à preparação dos projetos para alcançar resultados e impacto. O reforço regular das capacidades e o intercâmbio da Equipa Técnica Global em matéria de proteção social contribuem para este esforço.
- 261.** O aproveitamento de alianças estratégicas tem sido fundamental para assegurar que o direito à segurança social seja compreendido e se torne realidade através de esforços conjuntos a nível mundial, regional e nacional. A liderança da OIT nas parcerias conexas faz a diferença na prossecução de uma agenda baseada nos direitos, e a inclusão da proteção social na Agenda 2030 é um resultado fundamental deste esforço conjunto. No entanto, são necessários mais esforços de sensibilização, colaboração e fundamentação com base em dados para integrar as normas da OIT – que fornecem orientações sobre a forma de fundamentar as disposições em matéria de direitos humanos relacionadas com o mundo do trabalho – nas estratégias e quadros de cooperação para o desenvolvimento das agências das Nações Unidas e das IFI.

¹⁷⁹ OIT, *Social Protection, Freedom and Justice for Workers Network*, s.d.

¹⁸⁰ OIT, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3*.

¹⁸¹ OIT, *A Synthesis Review*, 29.



- 262.** O consenso a nível global é muitas vezes essencial para se estabelecerem os compromissos políticos a nível nacional para a extensão da proteção social. No entanto, a posição robusta da OIT e a forte colaboração interagências a nível mundial não se traduzem automaticamente numa dinâmica interagências igualmente forte a nível nacional. Trata-se de um desafio, especialmente nos países onde falta uma presença da OIT na proteção social.
- 263.** A nível nacional e mundial, o reforço das parcerias com os ministérios das finanças e as IFI é particularmente importante para garantir que os resultados alcançados pelos países na extensão dos seus sistemas não sejam invertidos por medidas de austeridade impostas por estas instituições, mas que, pelo contrário, os países identifiquem e criem espaço orçamental para alcançar progressivamente a proteção social universal.

4.7. Conclusões

- 264.** O *Bureau* tem conseguido prestar um importante apoio aos constituintes para alcançar progressos na construção de sistemas de proteção social, incluindo os pisos, através das suas seis áreas de trabalho acima identificadas. Como ficou demonstrado, o *Bureau* respondeu de forma ágil e atempada a fim de apoiar os esforços nacionais de proteção social para responder às consequências socioeconómicas da crise da COVID-19. Estas respostas tiveram um impacto a nível nacional e mundial, mas faltam provas mais consistentes¹⁸². O *Bureau* deverá monitorizar de forma mais sistemática o impacto das suas intervenções que resultam em mudanças institucionais e também em mudanças positivas na vida das pessoas.
- 265.** As normas de segurança social da OIT fornecem orientações claras e sistemáticas baseadas em acordos tripartidos. Além disso, a OIT, enquanto agência da ONU com mandato para a proteção social, é a única agência que trabalha na construção e no reforço dos sistemas de proteção social, incluindo os regimes contributivos e não contributivos, e nas interligações entre eles, e que tem capacidade para trabalhar em todos os ramos da segurança social e para todos os grupos-alvo. Proporciona também uma perspetiva única do mercado de trabalho à proteção social e pode efetivamente ligar o acesso à proteção social e à formalização. Por último, como única organização internacional tripartida, a OIT promove a tomada de decisões e a implementação políticas através de processos participativos e de diálogo social. Estas são as principais vantagens comparativas do trabalho da OIT em matéria de proteção social em comparação com outros intervenientes.



¹⁸² OIT, *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*, 59.

Capítulo 5

Sistemas de proteção social para todas as pessoas: nove anos para fazer a mudança acontecer no âmbito da Agenda 2030 e da recuperação da COVID-19

Conclusões e possíveis formas de avançar

- 266.** A OIT deve agir com urgência para permitir que todas as pessoas tenham acesso a uma proteção social abrangente e sustentável no contexto de um mundo em mudança e assolado pela crise. Este acesso contribuirá para alcançar a visão definida na Declaração do Centenário e nos ODS e assegurará uma recuperação inclusiva da pandemia da COVID-19. No mundo atual de incertezas e profundas transformações, o mandato e a abordagem da OIT em matéria de proteção social são cada vez mais relevantes para abrir caminho para o futuro que desejamos.
- 267.** Um elemento indispensável da abordagem do futuro do trabalho centrado nas pessoas é o acesso universal a sistemas de proteção social abrangentes, adaptados e sustentáveis que proporcionem níveis adequados de prestações para todos e todas, durante toda a vida, e em resposta a choques covariáveis. Só faltam nove anos para cumprir a Agenda 2030, incluindo a meta 1.3. Num mundo em que a maioria da população não tem acesso, ou não tem acesso suficiente, à proteção social e se encontra num círculo vicioso de vulnerabilidade, pobreza e exclusão social, é imperativo que a OIT intensifique os seus esforços para tornar o direito à segurança social uma realidade para todas as pessoas. Hoje, as sociedades em geral enfrentam profundas transformações. Em conjunto com as outras principais políticas públicas, a proteção social é um facilitador da mudança, e os investimentos que nesta são feitos ajudam a navegar nas transições na vida e no trabalho e nas mudanças estruturais, protegem os/as trabalhadores/as e as empresas e permitem-lhes superar os impactos socioeconómicos adversos da crise da COVID-19. Neste contexto, é crucial adaptar as políticas e os sistemas nacionais de proteção social às novas realidades globais, manter e reforçar a sua função protetora e apoiar estas transformações. A consecução destes objetivos até 2030 exige uma forte vontade política e um diálogo social, traduzidos em políticas eficazes e estratégias de implementação correspondentes, quadros jurídicos abrangentes e mecanismos de financiamento sustentável¹⁸³.
- 268.** Firmemente ancorada no seu mandato normativo e no tripartismo, a abordagem bidimensional da OIT para a extensão da segurança social é sólida e adequada ao objetivo pretendido. Muitos países criam PPS que garantem um nível básico de segurança social para todos como trampolim para níveis mais elevados de formalidade, produtividade e proteção. Ao mesmo tempo, muitos países defenderam e continuaram a expandir níveis mais elevados de proteção para o maior número possível de pessoas e estão a adaptar os seus sistemas de segurança social a novos desafios, orientados pelas normas de segurança social da OIT. No entanto, até à data, estes esforços têm sido travados por capacidades insuficientes para implementar políticas nacionais de proteção social abrangentes, em paralelo com as políticas económicas e de emprego, por um espaço orçamental insuficiente para a proteção social agravado por medidas de consolidação orçamental, pela fragmentação institucional, pelo envolvimento insuficiente das organizações de trabalhadores/as e empregadores e, por vezes, por conselhos

¹⁸³ OIT, *Global Social Protection Week: A Call to Achieving SDG 1.3*.



políticos contraditórios, incluindo por parte dos parceiros internacionais de desenvolvimento. A pandemia da COVID-19 sublinhou a necessidade de sistemas de proteção social mais fortes. Isto significa que as medidas temporárias adotadas nesta crise para colmatar as lacunas de cobertura são utilizadas como alicerces para o estabelecimento de sistemas nacionais de proteção social baseados nos direitos.

269. Globalmente, as lições retiradas desta revisão demonstram que precisamos de esforços concertados para:

- formular e aplicar de forma eficaz políticas abrangentes de proteção social baseadas numa compreensão partilhada da proteção social como um investimento com rendimentos elevados para acabar com a pobreza, reduzir as desigualdades e constituir a pedra angular de um contrato social revigorado,
- fazer da proteção social universal uma prioridade política e acelerar os esforços para alcançar as metas 1.3 e 3.8 dos ODS até 2030, bem como os outros ODS,
- colmatar as lacunas de cobertura e as correspondentes lacunas de financiamento, criando o espaço orçamental necessário para a proteção social,
- gerar uma melhor compreensão da importância da solidariedade para colmatar as lacunas em matéria de cobertura e financiamento e reforçar a sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social,
- adaptar os sistemas de proteção social para responder às novas realidades, crises e grandes transformações em rápida mutação nas economias e sociedades nacionais,
- reforçar a coerência das políticas a nível nacional, regional e mundial e reforçar as parcerias para proporcionar um apoio coordenado e coerente a nível mundial e nacional,
- reduzir a fragmentação institucional que conduz à utilização ineficiente de recursos escassos, a lacunas de cobertura e a sobreposições, promovendo e reforçando a boa governação,
- promover a aplicação das normas laborais internacionais entre os constituintes tripartidos da OIT e para além destes, e assegurar o seguimento adequado das recomendações dos órgãos de supervisão,
- reforçar o diálogo social e a representação dos/das trabalhadores/as e dos empregadores, reforçando simultaneamente as suas capacidades institucionais; e
- alcançar um compromisso firme com uma abordagem centrada nas pessoas que dê prioridade a soluções sustentáveis a longo prazo para desafios novos e persistentes, assentes em valores e princípios de direitos humanos, em vez de respostas a curto prazo que possam pôr em risco o contrato social.

270. Estes objetivos de políticas podem criar uma ponte para o futuro que desejamos, uma ponte de paz duradoura e de justiça social. Sistemas de proteção social sólidos contribuem para formalizar a economia, revitalizar as economias rurais, implementar uma transição ecológica e justa, recuperar de catástrofes naturais, pandemias e conflitos e estabilizar a procura agregada em tempos de crise. Os valores e normas da Organização constituem o modelo para a projeção de transições socialmente justas e economicamente sustentáveis e a recuperação de crises sistémicas. Uma vez que as soluções para estes desafios atuais exigem a ação conjunta de vários atores, garantir a coerência das políticas e criar parcerias fortes a nível nacional, regional e mundial na prossecução da construção e reforço dos sistemas de proteção social para o próximo século tornou-se uma condição necessária para o sucesso.



271. Com base nas lições retiradas, nos desafios e nas oportunidades, e refletindo as prioridades identificadas no Programa e no Orçamento para 2020–2021 no resultado 8¹⁸⁴, as oito principais ações que se seguem poderão orientar o caminho da Organização para 2030¹⁸⁵.
272. **Ação 1: Melhorar a cobertura e a adequação através de políticas de proteção social e de quadros jurídicos nacionais robustos.** Tal como ficou claro na crise da COVID-19, a estratégia bidimensional da OIT para a extensão da cobertura é particularmente relevante no contexto das crises atuais e futuras, do futuro do trabalho e da realização dos ODS sobre proteção social até 2030, nomeadamente a meta 1.3 dos ODS. A OIT esforçar-se-á por prestar mais apoio aos Estados-membros na conceção e aplicação de políticas de proteção social coordenadas com as políticas económicas e de emprego e baseadas em quadros jurídicos que respondam às questões de género e sejam inclusivas em matéria de deficiências, que se baseiem no diálogo social, e que considerem as recomendações dos órgãos de supervisão da OIT. Tal inclui o apoio aos constituintes tripartidos nos seus esforços para alargar a cobertura aos/as trabalhadores/as ainda não protegidos/as de forma adequada, incluindo os/as trabalhadores/as rurais, os/as trabalhadores/as das PME, os/as trabalhadores/as independentes e os/as trabalhadores/as migrantes, para melhorar a adequação das prestações e serviços e para melhor responder às necessidades de cuidados a crianças e a longo prazo. Abrange igualmente a participação ou a liderança de avaliações da Uma ONU sobre situações de proteção social e recomendações estratégicas aos países no contexto dos UNSDCF.
273. **Ação 2: Colmatar as lacunas de financiamento, garantindo um financiamento adequado e sustentável,** baseado nos princípios da solidariedade, do financiamento coletivo e da partilha alargada de riscos, tendo em devida conta a justiça social e a equidade. Tendo em conta os desafios que se colocam e as lacunas de financiamento para atingir a meta 1.3 dos ODS que estão estimadas em 1,2 biliões de USD por ano, o *Bureau* intensificará o seu trabalho no sentido de assegurar que sejam investidos recursos suficientes na construção de sistemas de proteção social sustentáveis e equitativos, incluindo pisos, principalmente provenientes de recursos nacionais, mas também através de financiamento internacional, incluindo a cooperação para o desenvolvimento. Tal incluirá o apoio aos constituintes para se envolverem com os ministérios das finanças e as IFI a fim de criarem um espaço orçamental equitativo para investir em sistemas de proteção social universais, abrangentes e sustentáveis, especialmente à medida que os países saírem da crise da COVID-19. Essas medidas poderão incluir também o desenvolvimento de um quadro político comum com as Nações Unidas e as IFI, ou a análise de fontes inovadoras de financiamento da proteção social. O *Bureau* recolherá igualmente dados sobre a importância da solidariedade para a sustentabilidade dos sistemas de proteção social, em especial no contexto do futuro do trabalho.
274. **Ação 3: Reforçar a governação e a sustentabilidade dos sistemas nacionais de proteção social.** O *Bureau* apoiará os seus constituintes no reforço da governação e da administração dos sistemas de proteção social, em conformidade com os princípios e normas da OIT e com base no diálogo social. Está abrangido o apoio à criação de sistemas de controlo eficazes, incluindo revisões atuariais periódicas, sistemas de gestão da informação abrangentes e estatísticas significativas, para monitorizar os progressos realizados no sentido da consecução da proteção social universal e das metas pertinentes dos ODS, e para melhorar a conceção e a implementação

¹⁸⁴ Maior capacidade dos Estados-membros para desenvolverem estratégias, políticas ou quadros jurídicos nacionais de proteção social sustentáveis, novos ou reformulados, para estender a cobertura e reforçar a adequação das prestações (resultado imediato 8.1); maior capacidade dos Estados-membros para melhorar a governação e a sustentabilidade dos sistemas de proteção social (resultado imediato 8.2); e maior capacidade dos Estados-membros para integrar a proteção social nas respostas políticas abrangentes para apoiar e proteger trabalhadores/as e empregadores durante as suas transições na vida e no trabalho (resultado imediato 8.3).

¹⁸⁵ Estas ações estão em sintonia com as discussões anteriores do Conselho de Administração sobre o resultado 8: Proteção social global e sustentável para todos, e com as Recomendações de 2017 da *Independent Evaluation of the ILO's Strategy and Actions for Creating and Extending Social Protection Floors*.



das políticas. Inclui igualmente tornar claro para as pessoas o valor das medidas de proteção social, criando assim confiança no sistema e fomentando uma cultura de proteção social. O *Bureau* prestará cooperação técnica para melhorar as capacidades nacionais de governação administrativa e financeira dos sistemas de proteção social, nomeadamente através da utilização de tecnologias digitais e de uma plataforma atuarial *online*, bem como a coordenação institucional, por exemplo, com os ministérios das finanças, as autoridades fiscais e as inspeções do trabalho. Além disso, o *Bureau* prestará apoio para melhorar a gestão financeira e a sustentabilidade fiscal, financeira e económica dos regimes de proteção social, incluindo as reformas das pensões, de modo que estes sejam adequados e adaptados à evolução do mundo do trabalho e contribuam para a realização de outras políticas (por exemplo, envelhecimento ativo, transição justa e formalização).

275. Ação 4: Reforçar o diálogo social eficaz como principal elemento para a conceção, a implementação, a monitorização e a reforma das políticas de proteção social, e a sua adaptação aos desafios emergentes. O *Bureau* continuará a reforçar a capacidade dos constituintes tripartidos para participarem nos diálogos sociais nacionais sobre a proteção social e os mecanismos tripartidos de governação. As capacidades dos constituintes tripartidos devem ser reforçadas para que possam participar nas discussões com os ministérios das finanças e as IFI sobre a sustentabilidade fiscal, financeira, económica e social dos sistemas e reformas de proteção social. Os diálogos nacionais devem incluir igualmente consultas com outras organizações relevantes e representativas das pessoas em causa, incluindo as que não exercem uma atividade profissional formal. As revisões tripartidas dos sistemas nacionais de proteção social devem igualmente avaliar a sua conformidade com as normas e princípios da OIT e orientar o aconselhamento sobre políticas para a formulação de recomendações dos órgãos de supervisão da OIT e a sua adaptação a novos desafios. Esforços adicionais na promoção do diálogo social nacional e da representação tripartida na formulação e governação de políticas, bem como entre as Nações Unidas e outros parceiros de desenvolvimento, com base nas atuais atividades de reforço das capacidades e de sensibilização através da Rede Empresarial Global para os Pisos de Proteção Social e da Rede de Proteção Social, Liberdade e Justiça para os Trabalhadores, reforçariam ainda mais as políticas de proteção social a nível nacional, regional e mundial.

276. Ação 5: Reforçar a base de conhecimentos sobre os sistemas de proteção social. Tal inclui o reforço das capacidades nacionais de monitorização para acompanhar os progressos no reforço dos sistemas nacionais de proteção social, incluindo o indicador 1.3.1 dos ODS e outros indicadores dos ODS relevantes, com base em definições, conceitos e fontes harmonizados, e em sintonia com as normas de segurança social da OIT. Neste contexto, a Base de Dados Mundial sobre Proteção Social da OIT, bem como o instrumento de monitorização dos resultados desenvolvido pelo *Bureau* para medir o impacto do apoio da OIT, fornecem informações adicionais importantes ao quadro dos ODS. O instrumento de monitorização dos resultados será integrado para identificar boas práticas na cooperação para o desenvolvimento e fornecer provas do contributo da OIT para a realização da Agenda 2030. O *Bureau* continuará a manter a sua excelência em termos de conhecimentos, elaborando o Relatório Mundial sobre Proteção Social periódico da OIT, uma publicação de referência, e outras investigações relevantes orientadas para as políticas, nomeadamente sobre o papel do diálogo social na conceção, financiamento e implementação de sistemas de proteção social sustentáveis, o desempenho e a sustentabilidade dos sistemas nacionais de pensões, os impactos económicos e sociais do investimento em sistemas de proteção social que contemplam a dimensão de género, colmatando as lacunas de financiamento para o cumprimento dos ODS e formas de adaptação dos sistemas de proteção social ao mundo do trabalho em mudança. O *Bureau* continuará a divulgar a sua experiência e aconselhamento político através de intercâmbios Sul-Sul, notas informativas sobre políticas, guias de boas práticas e instrumentos interagências conjuntos, bem como a documentar as boas práticas através das séries de notas informativas nacionais.



- 277. Ação 6: Aumentar o impacto das normas internacionais de segurança social** como elemento central do valor acrescentado da OIT, explorando plenamente o seu potencial. O *Bureau* continuará a promover a ratificação e a aplicação da Convenção N.º 102 e de outras normas de segurança social da OIT atualizadas como espinha dorsal da construção de sistemas de segurança social baseados nos direitos, incluindo o apoio aos Estados-membros que ratificaram Convenções desatualizadas para a transição para Convenções atualizadas no contexto do Mecanismo de Revisão de Normas e para responder às recomendações dos órgãos de supervisão. O *Bureau* efetuará investigação para demonstrar de que forma as orientações políticas para a construção e manutenção dos sistemas de proteção social estabelecidos na Recomendação N.º 202 são respeitadas pelas partes interessadas nacionais e internacionais. O *Bureau* procurará igualmente ampliar o impacto das normas internacionais de segurança social a nível mundial, regional e nacional, através de um envolvimento que ultrapasse os constituintes tripartidos, como outros ministérios e parceiros de desenvolvimento. Embora as normas atualizadas de segurança social existentes, nomeadamente a Convenção N.º 102 e a Recomendação N.º 202, tenham demonstrado a sua relevância e impacto constantes, a OIT deve assegurar que o seu conjunto de normas está bem equipado para responder a novos desafios e promover a coerência das políticas num ambiente em mudança.
- 278. Ação 7: Adaptar os sistemas de proteção social no rescaldo da crise e no contexto do futuro do trabalho** para apoiar e proteger os/as trabalhadores/as e os/as empregadores/as durante as suas transições na vida e no trabalho, e permitir-lhes aproveitar novas oportunidades, facilitando, ao mesmo tempo, a recuperação da crise da COVID-19. Será dada especial atenção às transições entre a escola e o trabalho e do trabalho para a reforma, às transições do mercado de trabalho e à mobilidade do trabalho, à migração laboral, à educação e cuidados, à reabilitação e ao regresso ao trabalho, às transições para economias sustentáveis do ponto de vista ambiental e às transições da economia informal para a economia formal. Além disso, o *Bureau* apoiará igualmente os constituintes na consecução de uma maior coerência com outros domínios políticos, como o emprego, o mercado de trabalho, as políticas setoriais, as competências, os salários, as políticas fiscais e outras políticas sociais. Este apoio poderia envolver: a transformação de medidas de proteção social de emergência *ad hoc* em sistemas de proteção social sustentáveis; o desenvolvimento de orientações para garantir a conformidade das plataformas digitais com a legislação nacional de segurança social dos países de residência ou de emprego dos/as trabalhadores/as; o apoio às empresas para garantir o acesso à proteção social dos/as trabalhadores/as nas suas cadeias de abastecimento; políticas e medidas de proteção dos/as trabalhadores/as e das suas famílias afetados por crises económicas, naturais, de saúde pública e outros, incluindo as alterações climáticas e a degradação ambiental; políticas e medidas de proteção social que facilitem uma transição justa para economias e sociedades sustentáveis do ponto de vista ambiental; o desenvolvimento e implementação de acordos bilaterais e multilaterais em matéria de segurança social, reforçando medidas unilaterais e incorporando disposições em matéria de proteção social nos acordos bilaterais de trabalho.
- 279. Ação 8: Reforçar o papel de liderança da OIT na proteção social no sistema multilateral,** com base no seu mandato constitucional no contexto da reforma da ONU e na resposta das Nações Unidas à COVID-19, a fim de reforçar a coerência das políticas na prossecução da abordagem da OIT ao futuro do trabalho centrada nas pessoas¹⁸⁶. Tendo em conta a multiplicação de intervenientes no domínio da proteção social, a OIT deverá reforçar os seus esforços para promover os princípios e normas da OIT, incluindo o tripartismo, na conceção e aplicação de políticas, estratégias e regimes de proteção social e o seu financiamento equitativo e sustentável, incluindo com os ministérios competentes, as Nações Unidas e as IFI. A OIT continuará a expandir as suas parcerias e colaboração a nível nacional, regional e mundial com outras

¹⁸⁶ OIT, *ILO Centenary Declaration for the Future of Work*, adopted by the Conference at its 108th Session, Part IV(D); e OIT, *Resolution on advancing social justice through decent work*, International Labour Conference, 105th Session, 2016.



organizações da ONU, IFI e outros parceiros, nomeadamente através da USP2030 e do SPIAC-B, a fim de promover a proteção social universal com base nas normas, princípios e diálogo social da OIT. Tal poderia incluir o desenvolvimento de um quadro operacional comum a nível da ONU, baseado nos princípios reconhecidos nas normas de segurança social internacionalmente acordadas, para promover sistemas de proteção social abrangentes, sustentáveis e baseados nos direitos, incluindo pisos, a fim de acelerar os progressos no sentido da consecução dos objetivos da Organização e dos ODS até 2030.

- 280.** Para concretizar estas ações, a OIT reforçará os seus meios de ação a nível mundial, regional e nacional, continuará a desenvolver e a adaptar o seu **Programa de Referência Global para a Construção de Pisos de Proteção Social para Todos** à nova agenda de ação, aumentará os esforços de mobilização de recursos, melhorará a qualidade e a capacidade de resposta do seu apoio aos constituintes através do apoio a nível nacional, de serviços de aconselhamento a pedido, do desenvolvimento e partilha de conhecimentos práticos e de parcerias estratégicas e implementará uma abordagem abrangente de reforço das capacidades a longo prazo.

