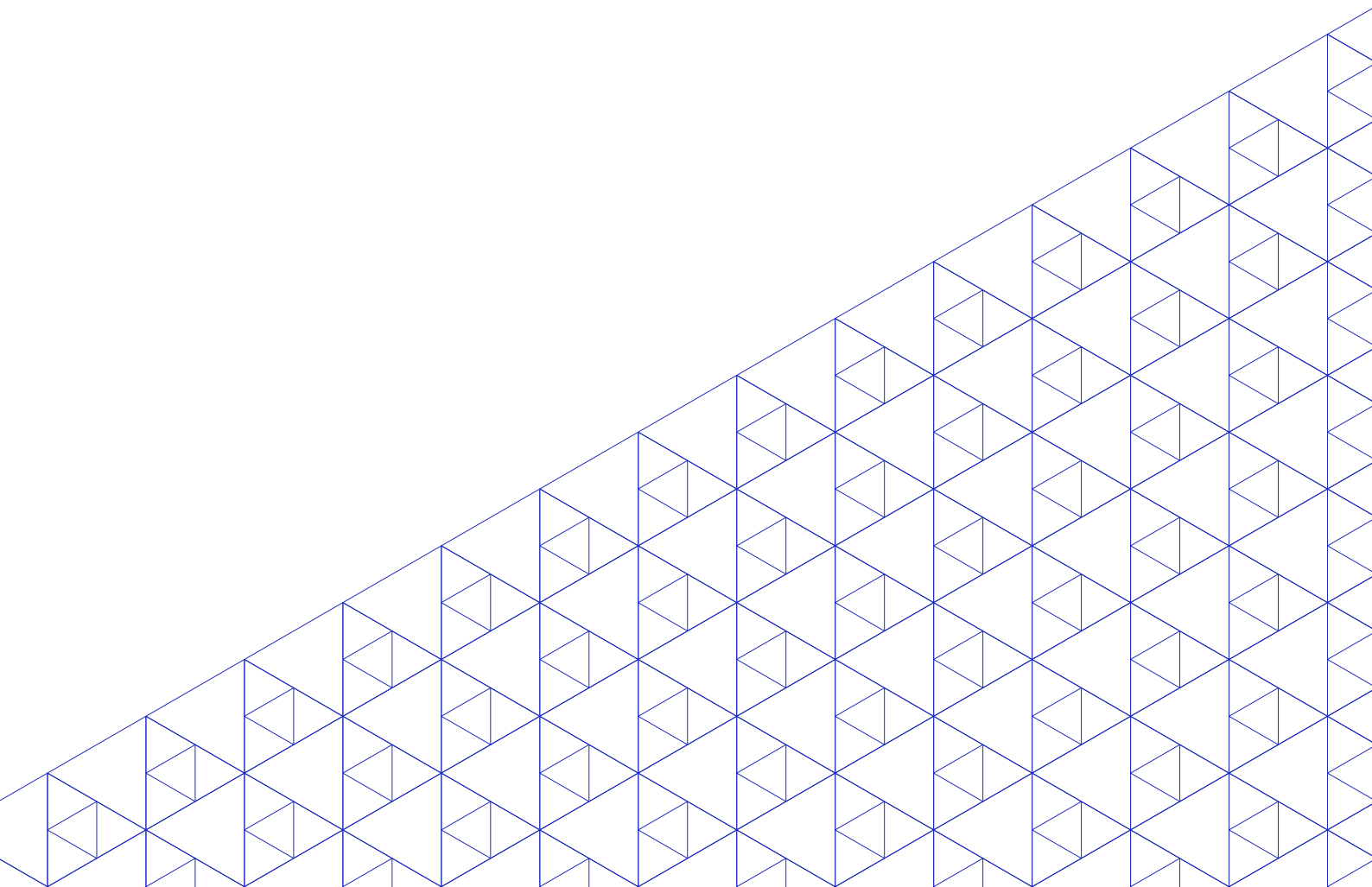




► Investir melhor na proteção social universal

Aplicar as normas internacionais de segurança social no financiamento e nas políticas de proteção social

Autoras / Mira Bierbaum, Valérie Schmitt





Este é um trabalho de acesso aberto distribuído sob a licença *Creative Commons Attribution* 3.0 IGO (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>). A sua utilização permite reutilizar, partilhar, adaptar e basear-se no trabalho original, inclusivamente para fins comerciais, de acordo com o descrito na licença. A propriedade da obra original deve ser claramente atribuída à OIT. Não é permitida a associação do logótipo da OIT ao trabalho dos utilizadores.

Traduções – No caso de uma tradução deste trabalho, deve ser indicada a seguinte isenção de responsabilidade: *Esta tradução não é da responsabilidade da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e não deve ser considerada uma tradução oficial da OIT. A OIT não é responsável pelo conteúdo ou precisão desta tradução.*

Adaptações – No caso de adaptação deste trabalho, deverá ser acrescentada a seguinte isenção de responsabilidade: *Trata-se de uma adaptação de uma obra original da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A responsabilidade pelos pontos de vista e as opiniões expressas na adaptação recai exclusivamente sobre o/a autor/ da adaptação e não são endossados pela OIT.*

Todas as questões relativas aos direitos e licenciamento devem ser dirigidos a *ILO Publishing (Rights and Licensing)*, CH-1211 Genebra 22, Suíça» ou por email a: rights@ilo.org.

Investir melhor na proteção social universal. Aplicar as normas internacionais de segurança social no financiamento e nas políticas de proteção social: ISBN: 978-972-704-472-6 (web-pdf)
Também disponível em inglês: ISBN: 9789220362532 (versão impressa); ISBN: 9789220362549 (web-pdf); ISBN: 9789220362556 (publicação eletrónica);
ISBN: 9789220362563 (mobi);
ISSN: 2708-3446

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

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 da OIT 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 pela Organização Internacional do Trabalho.

Os Documentos de Trabalho da OIT resumem os resultados das investigações da OIT em curso e visam estimular a discussão de uma série de questões relacionadas com o mundo do trabalho. Os comentários sobre este Documento de Trabalho da OIT são bem-vindos e podem ser enviados para o socpro@ilo.org.

Autorização para publicação: Shahra Razavi, Diretora, Departamento de Proteção Social

Os Documentos de Trabalho da OIT podem ser consultados em: www.ilo.org/global/publications/working-papers

Citação sugerida:

Bierbaum, M., Schmitt, V. 2022. *Investir melhor na proteção social universal*
Aplicar as normas internacionais de segurança social no financiamento e nas políticas de proteção social,
Documento de Trabalho da OIT N.º 43 (Genebra, OIT).

Resumo

A pandemia de COVID-19 expôs lacunas significativas na cobertura, abrangência e adequação dos sistemas de proteção social de todo o mundo. Estas lacunas puseram em risco a saúde, os rendimentos e o emprego de milhares de milhões de pessoas. Colmatar estas lacunas de proteção, facilitando uma recuperação socioeconómica mais rápida e inclusiva e aumentando a resiliência contra choques futuros exige um maior investimento na proteção social. Contudo, um maior investimento por si só não é suficiente, pois os países também precisam de investir *melhor* na proteção social universal, ou seja, assegurar que os investimentos na proteção social contribuem para a construção de sistemas alinhados com as normas internacionais de segurança social, em particular a Recomendação (N.º 202) relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012, a trabalhar em conjunto com a Convenção (N.º 102) relativa à Segurança Social (Norma Mínima), 1952. Este documento de trabalho destina-se a um vasto público e define o modo como as orientações proporcionadas pela Recomendação N.º 202 contribuem para a criação de sistemas de proteção social nacionais que protegem de forma abrangente e equitativa a população e não deixam ninguém para trás, que são financeiramente sustentáveis e socialmente justos e assentam numa gestão sólida e numa boa governação.

Classificação JEL: I3, H3, H53, H55, F53

Palavras-chave: proteção social, sistemas de segurança social, pisos de proteção social, normas internacionais de segurança social, contribuições de segurança social, despesa pública, margem orçamental, financiamento da proteção social, solidariedade, países em desenvolvimento, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Sobre as autoras

Mira Bierbaum é técnica no Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Possui um Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano com especialização em Conceção e Financiamento de Políticas Sociais e um Doutoramento em Economia pela Universidade de Maastricht. Antes de se juntar à OIT, trabalhou como consultora na Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung, no Centro Internacional de Formação da OIT, na ONU Mulheres e no Banco Mundial.

Valérie Schmitt é Diretora Adjunta do Departamento de Proteção Social da OIT. Está igualmente a liderar o programa de referência da OIT relativo à construção de limiar mínimos de proteção social para todas as pessoas. Possui um Mestrado em Estudos Avançados (primeiro ano do programa de doutoramento) em economia quantitativa de *Paris Sciences Economiques (Laboratoire du Delta)* e um Mestrado em Administração de Empresas com distinção da HEC Paris. É também licenciada em Filosofia pela Universidade de Paris IV – La Sorbonne. Valérie Schmitt integrou a OIT em 2003. Tem 25 anos de experiência profissional assumindo progressivamente responsabilidades no domínio da proteção social, combinando a experiência na sede e no terreno em vários tipos de organizações: na sede da OIT, OIT em África e na Ásia, em grupos de consultoria em França e numa ONG na África Ocidental.

Índice

Resumo	01
Sobre as autoras	01
Acrónimos	05
Pontos principais	06

► 1 Introdução	07
----------------	----

► 2 Âmbito e abordagem estratégica	10
2.1 Âmbito: Dos pisos nacionais de proteção social aos sistemas universais de proteção social	10
2.2 Estratégias para a extensão da proteção social	11
2.2.1 Uma estratégia bidimensional para construir sistemas nacionais de proteção social	11
2.2.2 Da emergência às soluções a longo prazo	14

► 3 Orientações para a conceção, financiamento e prestação de proteção social	15
3.1 Principal responsabilidade do Estado	16
3.2 Alcançar um consenso nacional sobre proteção social através do diálogo tripartido	17
3.3 Não deixar ninguém para trás, tornando realidade o direito à segurança social para todos	19
3.4 Investimentos progressivos e sustentáveis	20
3.5 Solidariedade social, incluindo solidariedade no financiamento	21
3.6 Explorar uma diversidade de abordagens e mecanismos	23
3.7 Assegurar a boa governação e criar sinergias	24

► 4 Conclusão	27
---------------	----

Bibliografia	28
Agradecimentos	33

Lista de Figuras

Figura 1: Estratégia bidimensional para a extensão da proteção social	12
(a) Garantir um limiar mínimo de proteção social para todos através da extensão horizontal e vertical	12
(b) É garantido um limiar mínimo de proteção social para todos. São proporcionados níveis de proteção mais elevados a mais pessoas através da extensão vertical	12

Lista de Caixas

Caixa 1: Resolução e conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social), Conferência Internacional do Trabalho, 109.ª Sessão, 2021	09
Caixa 2: A estratégia de extensão bidimensional da Tailândia	13
Caixa 3: Princípios orientadores da Recomendação (N.º 202) relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012	15
Caixa 4: As etapas de um diálogo nacional baseado na avaliação: definir prioridades e identificar necessidades financeiras em Timor-Leste	18
Caixa 5: O programa «Conheça os seus direitos e obrigações na Segurança Social» do Uruguai	20
Caixa 6: Exemplos de solidariedade social e de solidariedade no financiamento da proteção social	22
Caixa 7: Alcançar a proteção social quase universal para as crianças na Argentina	24
Caixa 8: Os balcões únicos da Mongólia ficam disponíveis <i>online</i>	26
Caixa 9: Taxa única: uma estratégia triplamente vencedora	26

Acrónimos

AISS	Associação Internacional de Segurança Social
CEPAL	Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas
DNBA	diálogo nacional baseado na avaliação
FfDI	Iniciativa <i>Financing for the Development in the Era of COVID-19 and Beyond</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEFA	Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
PIB	produto interno bruto
RAP	Protocolo de Avaliação Rápida

Pontos principais

- A pandemia de COVID-19 constituiu um teste de stress para os sistemas de proteção social de todo o mundo, expondo profundas lacunas em termos de cobertura, abrangência e adequação, pondo assim em risco a saúde, os rendimentos e o emprego de milhares de milhões de pessoas. Estas lacunas de proteção, que já existiam antes da crise e que foram exacerbadas por esta, estão associadas ao insuficiente investimento público na proteção social.
- Colmatar estas lacunas de proteção, facilitando uma recuperação socioeconómica mais rápida e inclusiva e aumentando a resiliência contra choques futuros exige um maior investimento na proteção social. Contudo, isto não é suficiente, pois os países também precisam de investir melhor na proteção social universal, ou seja, assegurar que os investimentos na proteção social contribuem para a construção de sistemas alinhados com as normas internacionais de segurança social, em particular a Recomendação (N.º 202) relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012, a trabalhar em conjunto com a Convenção (N.º 102) relativa à Segurança Social (Norma Mínima), 1952.
- Visando alcançar a proteção social universal, a Recomendação (N.º 202) define uma estratégia de extensão bidimensional. Em primeiro lugar, os países devem garantir, o mais rapidamente possível, o conjunto de quatro garantias básicas de segurança social para todos, que constituem o limiar mínimo de proteção social: segurança básica de rendimento para as crianças; segurança básica de rendimento para as pessoas em idade ativa; segurança de rendimento para as pessoas idosas; e acesso a cuidados essenciais de saúde. Em segundo lugar, os países devem procurar proporcionar níveis de proteção mais elevados ao maior número possível de pessoas e tão rápido quanto possível.
- Além disso, a Recomendação (N.º 202) define 19 princípios que podem orientar os países a investir melhor na proteção social universal. Na sua 109.ª Sessão, a Conferência Internacional do Trabalho reafirmou a pertinência destes princípios orientadores, que podem ser entendidos como a espinha dorsal de sistemas nacionais de proteção social universais, adequados, abrangentes e sustentáveis, adaptados à evolução do mundo do trabalho. Estes têm de ser implementados de forma holística, uma vez que a não observância de um deles pode comprometer a solidez atual e futura de toda a arquitetura de proteção social. Em consonância com estes princípios, investir melhor na proteção social exige:
 - reconhecer a responsabilidade principal do Estado;
 - alcançar um consenso nacional baseado num diálogo social tripartido efetivo;
 - assegurar que ninguém fica excluído do direito à segurança social;
 - fazer investimentos progressivos e sustentáveis;
 - assegurar solidariedade social, incluindo solidariedade no financiamento;
 - explorar diversas abordagens e mecanismos; e
 - assegurar boa governação e criar sinergias.
- A aplicação destes 19 princípios em todas as decisões políticas e de financiamento relacionadas com a proteção social assegurará que os investimentos em proteção social são utilizados sistematicamente para construir sistemas de proteção social universais que proporcionam um limiar mínimo de proteção social a todos os membros da sociedade.

► 1 Introdução¹

Tal como em crises anteriores, a pandemia de COVID-19 demonstrou mais uma vez que todos na sociedade são ou podem tornar-se vulneráveis. Expôs as terríveis consequências da ausência de proteção social universal e exacerbou as desigualdades já existentes. Essa realidade, que deixou pessoas sem acesso a cuidados de saúde de qualidade, prestações de doença, proteção no desemprego ou outras formas de segurança de rendimento, aplica-se a mais de metade da população mundial (OIT, 2020e; 2020g; 2020h; 2020i; 2021f).

Para mitigar o impacto negativo da pandemia de COVID-19, foi instituído um grande número de ações governamentais. Os países que já tinham implementado sistemas de proteção social bem concebidos e eficientes, puderam utilizar e adaptar mais rapidamente os regimes e mecanismos de execução existentes para facilitar o acesso aos cuidados de saúde, garantir a segurança de rendimento e proteger os empregos, bem como alargar os regimes existentes ou os novos programas às populações que estavam anteriormente desprotegidas. Os países que não dispunham de sistemas fortes tiveram de inovar e encontrar soluções técnicas e financeiras sob uma grande pressão de tempo. Não obstante, a proteção social foi uma das respostas prioritárias em quase todos os países para amortecer os efeitos socioeconómicos mais adversos da pandemia, tendo sido comunicadas cerca de 1700 medidas em 209 países entre fevereiro de 2020 e maio de 2021 (OIT, 2021d; Gentilini *et al.*, 2021). Destas medidas, 52 por cento eram novos programas de emergência e as restantes medidas eram ajustamentos de programas de proteção social contributivos e não contributivos já existentes.² Para citar apenas alguns, a Tailândia introduziu um subsídio mensal de 5000 *bahts* tailandeses (aproximadamente 165 dólares) destinado aos trabalhadores da economia informal. Ainda que inicialmente visasse 3 milhões de trabalhadores, registaram-se 22 milhões de trabalhadores através dos telemóveis para receber o subsídio (OIT, 2020f). Em Moçambique, o programa nacional de transferências monetárias foi adaptado de modo a proporcionar níveis mais elevados de prestações aos seus 600.000 beneficiários e foi alargado a mais um milhão de beneficiários como ajuda de emergência temporária face à COVID-19. Cabo Verde ajustou o mecanismo de pagamento das pensões de velhice contributivas para assegurar uma disponibilização segura e flexibilizou as condições de elegibilidade para as prestações de desemprego. Assim, se esta crise tem um lado positivo, é o reconhecimento generalizado da necessidade e do valor da proteção social nas suas duas principais dimensões: a garantia de segurança de rendimento e o acesso aos cuidados de saúde.

Contudo, muitas medidas de emergência no âmbito da COVID-19 apenas fornecem apoio *ad hoc* e temporário ao rendimento e acesso aos cuidados de saúde às populações anteriormente excluídas. Mesmo que estas medidas possam evitar um cenário de «queda livre», uma vez que as respostas de emergência terminam muito antes de a crise ter passado, não protegerão as pessoas posteriormente, não apoiarão uma recuperação socioeconómica rápida e inclusiva nem reforçarão a resistência face a crises ou desastres futuros. Por conseguinte, os países devem utilizar a atual dinâmica política e o reconhecimento da importância da proteção social para todos para, com base nessas medidas de apoio temporário, expandirem os seus sistemas de proteção social como parte da recuperação socioeconómica (OIT, 2020i). Por exemplo, num projeto lançado no Bangladesh, Camboja, Etiópia, Indonésia e República Democrática Popular do Laos, estão em curso discussões tripartidas sobre como tornar os subsídios salariais temporários e os programas de transferência monetária aos trabalhadores afetados do setor do vestuário pronto a vestir em medidas sustentáveis de proteção social.³

¹ O direito fundamental à segurança social foi consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) e noutros importantes instrumentos das Nações Unidas em matéria de direitos humanos. O termo «proteção social» é atualmente utilizado para referir o termo «segurança social» e utilizamos ambos os termos indistintamente (OIT, 2017, 194-95).

² O painel de dados da OIT periodicamente atualizado sobre [respostas em matéria de proteção social à crise da COVID-19](#) fornece informações adicionais sobre o número e os tipos de respostas (ou seja, novos programas ou prestações, ou ajustamento a programas existentes ou novos programas, etc.).

³ Este projeto com apoio financeiro da Alemanha e assistência técnica da OIT foi lançado em outubro de 2020 e continua operacional. Após a conclusão deste projeto, será elaborado um resumo das principais lições aprendidas para refletir e capitalizar esta experiência.

A comunidade mundial estava há muito consciente das lacunas existentes na cobertura, abrangência e adequação da proteção social. No início da pandemia, 53,1 por cento da população mundial não tinha acesso a quaisquer prestações de proteção social, verificando-se grandes diferenças entre regiões e países e entre diferentes grupos da população (OIT, 2021f). Em África, por exemplo, 82,6 por cento da população não tem qualquer tipo de proteção social. Estas grandes e persistentes lacunas estão associadas a muitos obstáculos, entre os quais a disseminação da informalidade. Os programas são fragmentados em vez de constituírem uma abordagem de sistemas coerentes, a vontade política é insuficiente para incluir todos os segmentos da população com base numa abordagem centrada nos direitos e existem significativas insuficiências no financiamento. Esta abordagem exigiria esforços substanciais para aumentar a mobilização de recursos e dar prioridade às despesas com a proteção social. Considerando o impacto da pandemia de COVID-19, os países de baixo rendimento necessitariam de investir mais 77,9 mil milhões de dólares (15,9 por cento do produto interno bruto (PIB) anual) para colmatar o défice de financiamento na consecução das metas 1.3 e 3.8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) sobre proteção social universal e cobertura universal de cuidados de saúde (Durán Valverde et al., 2020).^{4,5} Os países de rendimento médio baixo e médio alto necessitariam de investir mais 362,9 mil milhões e 750,8 mil milhões de dólares por ano (5,1 e 3,1 por cento, respetivamente, do seu PIB anual). Isto representa um aumento de aproximadamente 30 por cento em 2020 em comparação com as estimativas antes da crise (ver Durán Valverde et al., 2019 ; OIT, 2020b).

Em resposta à crise, o financiamento adicional nacional e, em certa medida, internacional, permitiu aos países adaptar ou desenvolver os seus sistemas de proteção social (OIT, 2020g; 2020i). Os ministérios do trabalho, saúde, assuntos sociais e finanças, apoiados por parceiros de desenvolvimento e instituições financeiras internacionais (IFI), uniram esforços para aumentar a despesa social visando conter a crise da COVID-19 e associar o apoio técnico e financeiro aos países. Este apoio foi ulteriormente reforçado por uma iniciativa mundial do Secretário-Geral das Nações Unidas, copresidido pelos primeiros-ministros do Canadá e da Jamaica, intitulada *Financing for the development in the era of COVID 19 and beyond*, que visa construir um mundo melhor a partir desta crise (ONU, 2021a). Ainda que a ONU e outros atores do desenvolvimento tenham promovido o desenvolvimento de opções de financiamento nacional sustentáveis para a proteção social, o Fundo Monetário Internacional (FMI) também sublinha a mudança nas prioridades políticas, à medida que os países passam da fase de contenção para a fase de estabilidade, e desta para a fase de recuperação, na qual o foco na eficiência e sustentabilidade orçamental face à adequação pode ter de ser reforçado (FMI, 2020; ONU, 2020). Isto pode limitar a margem para investimentos adicionais na proteção social na sequência imediata da crise, sobretudo se os retornos sociais e económicos positivos da proteção social tanto a curto como a longo prazo, bem como a sua complementaridade com investimentos na saúde e na educação, não forem suficientemente reconhecidos.

Apesar de existir um consenso mundial sobre o conjunto de ODS, incluindo as metas 1.3 e 3.8 dos ODS, e a adoção internacional da [Recomendação \(N.º 202\) relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012](#) pelos representantes dos governos e as organizações de empregadores e de trabalhadores de todos os Estados-membros da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os atores nacionais e internacionais podem ter diferentes abordagens e estratégias para alcançar esses objetivos, dados os seus diferentes mandatos e prioridades. Os ministérios das finanças e os ministérios do trabalho, assuntos sociais e saúde podem não partilhar a mesma visão e prioridades. O progresso no sentido de alcançar a proteção social universal pode ser dificultado por um consenso insuficiente entre as instituições responsáveis pela gestão das finanças públicas, incluindo o financiamento da proteção social, e as instituições responsáveis pela conceção e implementação de sistemas de proteção social. Um conjunto cada vez maior de organizações, incluindo organizações de empregadores, organizações de trabalhadores e organizações da sociedade civil, estão agora a questionar abordagens que se centram na ortodoxia nas escolhas macroeconómicas e orçamentais, fazendo com que estas diferenças sejam difíceis de ignorar. A nível internacional, as divergências de pontos de vista e prioridades são espelhadas nas recomendações, por vezes incoerentes ou mesmo conflituosas, de diferentes organizações internacionais, parceiros de desenvolvimento e IFI relativamente aos níveis adequados de investimento público em proteção social. Foi também neste contexto que o Secretário-Geral da

⁴ Mais detalhes sobre o método e as estimativas das necessidades de financiamento incremental entre 2020 e 2030 acessíveis num documento de trabalho (Durán-Valverde et al., 2020b) e resumos no respetivo sumário (OIT, 2020b).

⁵ Como comparação, em 2018 a média de receitas fiscais como percentagem do PIB nos países africanos incluídos na base de dados de estatísticas de receitas mundiais da OCDE era de 16,6 por cento, ao passo que nos países da OCDE era de 34,3 por cento.

ONU apelou a um contrato social renovado entre os governos e a sua população (ONU, 2021b) e lançou o Acelerador Global de Emprego e Proteção Social em setembro de 2021. Esta iniciativa visa promover e apoiar investimentos adicionais em países de rendimento baixo e médio, através da mobilização de recursos internos e apoio financeiro internacional temporário para complementar os esforços nacionais; promover a coerência das políticas a nível nacional e entre a ONU e as IFI, e reforçar a cooperação multilateral.

De facto, colmatar as atuais lacunas de proteção social e financiamento exige não só investir mais na proteção social, mas também investir melhor, ou seja, assegurar que tanto a mobilização quanto a atribuição de recursos permitem, de forma sistemática e coerente, a construção de sistemas de proteção social universais, abrangentes, adequados e sustentáveis, incluindo limiares mínimos. As normas internacionais de segurança social, particularmente a Recomendação (N.º 202), que funciona em conjunto com a [Convenção \(N.º 102\) relativa à Segurança Social \(Norma Mínima\), 1952](#), fornece orientações importantes para a política de proteção social e para o financiamento de atores a nível nacional e internacional.

► **Caixa 1: Resolução e conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social), Conferência Internacional do Trabalho, 109.ª Sessão, 2021**

Os 187 Estados-membros da OIT, representados pelos governos e por organizações de empregadores e de trabalhadores, reafirmam a plena relevância dos princípios orientadores contidos na Recomendação (N.º 202) e na Convenção (N.º 102) da OIT e a necessidade de os implementar de forma holística, uma vez que a minorização de qualquer um destes pode comprometer a solidez dos sistemas de proteção social. Solicitam à OIT que tome em consideração os princípios estabelecidos nas normas de segurança social relevantes ao apoiar os Estados-membros a assegurar o financiamento sustentável e adequado das políticas de proteção social. Pedem, ainda, à OIT que utilize e promova os princípios estabelecidos nas normas da OIT relativas à segurança social quando colabora com as IFI (incluindo o Banco Mundial e o FMI) sobre as opções para aumentar e assegurar um financiamento adequado e sustentável da proteção social.

Fonte: OIT (2021c).

Este documento de trabalho define para um vasto público o modo como as orientações dispostas na Recomendação (N.º 202) e na Convenção (N.º 102) contribuem para a construção de sistemas de proteção social nacionais que protegem a população e não deixam ninguém para trás, que são financeiramente sustentáveis e socialmente justos e assentam numa gestão sólida e numa boa governação. Este documento pode ser utilizado para partilhar amplamente a visão e os princípios consagrados nestas normas e para sublinhar a sua relevância para o financiamento sustentável e adequado dos sistemas de proteção social. Esta relevância será ainda mais evidenciada através de investigação concreta orientada para a ação em diversos países.

► 2 Âmbito e abordagem estratégica

Esta secção define dois elementos essenciais para alcançar a proteção social universal, nomeadamente o âmbito e a abordagem estratégica necessários, com base nas normas internacionais de segurança social. Desde a fundação da OIT, em 1919, os Estados-membros desenvolveram e adotaram instrumentos normativos – Convenções e Recomendações – que abrangem todas as áreas da proteção social (OIT, 2020d). Estes instrumentos essenciais incluem a Convenção (N.º 102), que forneceu a primeira definição de segurança social que não se refere a um modelo organizacional específico, mas sim às contingências ou riscos face aos quais a segurança social deve proporcionar proteção. Outro instrumento essencial é a Recomendação (N.º 202), que reafirmou o direito à segurança social e visa a definição de políticas concretas e estratégias nacionais para a extensão da proteção social, dando prioridade ao estabelecimento de pisos de proteção social (ver secção 2.1) para assegurar, pelo menos, que todos os que necessitam tenham acesso a cuidados de saúde essenciais e a uma segurança básica de rendimento ao longo da vida.

Estas normas internacionais de segurança social são o resultado de consultas e negociações aprofundadas entre governos, organizações de empregadores e organizações de trabalhadores de todos os Estados-membros da OIT. As normas estabelecem um ponto de equilíbrio entre os diferentes, e por vezes contraditórios, pontos de vista dos constituintes tripartidos da OIT. Foram desenvolvidas com base num grande conjunto de experiências nacionais e não promovem um modelo, reconhecendo que os países têm contextos nacionais diversos, por exemplo, no que diz respeito à história, cultura ou nível de desenvolvimento económico (OIT, 2019b). Estabelecem um denominador comum composto por princípios universalmente reconhecidos e os desejados resultados de proteção das políticas nacionais de proteção social. Assim, têm de ser adotadas por uma maioria de dois terços.

De grande significado, a Recomendação N.º 202, que foi adotada por quase todos os Estados-membros em 2012, com apenas uma abstenção, fornece princípios orientadores concretos sobre como investir melhor na proteção social universal. Pode ser utilizada para alinhar melhor as estratégias nacionais de proteção social e os quadros de financiamento para alcançar sistemas de proteção social universais, abrangentes, adequados e sustentáveis, incluindo limiares mínimos, que também se adaptem às transformações no mundo do trabalho e a eventuais choques, e fornecer orientações ao apoio técnico e financeiro internacional para este fim.

Especificamente, a Recomendação (N.º 202):

- a) define o âmbito dos pisos nacionais de proteção social como elementos fundamentais dos sistemas nacionais de proteção social (secção 2.1);
- b) descreve uma estratégia bidimensional de extensão da proteção social a todos (secção 2.2); e
- c) declara os princípios que devem ser aplicados ao estabelecer e manter os sistemas nacionais de proteção social, incluindo pisos (secção 3).

A Recomendação (N.º 202) fornece orientações gerais sobre os resultados de proteção pretendidos e o processo para os alcançar; é responsabilidade geral e principal do Estado enquadrar, através do diálogo social, uma visão para o futuro da proteção social a nível nacional, bem como identificar as medidas políticas e regulamentares necessárias e os investimentos financeiros adicionais necessários para implementar essa visão (OIT, 2016; 2021h).

2.1 Âmbito: Dos pisos nacionais de proteção social aos sistemas universais de proteção social

A meta 1.3 dos ODS apela aos países a «implementar, a nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo limiares, e até 2030 atingir uma cobertura substancial dos mais pobres e vulneráveis». A referência a «pisos» estabelece a ligação com a Recomendação (N.º 202). Os pisos

nacionais de proteção social devem abranger, pelo menos, todos os residentes e crianças e incluir pelo menos quatro garantias da segurança social básicas (Recomendação N.º 202, parágrafo. 5):

- a) acesso a um conjunto de bens e serviços definidos a nível nacional que garantam os cuidados de saúde de essenciais, incluindo a assistência à maternidade, e que cumpram os critérios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade;
- b) segurança básica de rendimento para crianças, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional, que proporcione o acesso à alimentação, educação, cuidados e outros bens e serviços necessários;
- c) segurança básica de rendimento, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional, para pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente, particularmente nos casos de doença, desemprego, maternidade e invalidez; e
- d) segurança básica do rendimento para as pessoas idosas, situando-se pelo menos a um nível mínimo definido no plano nacional.

Os países devem garantir limiares mínimos de proteção social como um elemento fundamental dos seus sistemas de segurança social nacionais. É importante assinalar que estes sejam «pisos» ou «primeiros blocos de construção» e não um «teto». Os países não devem parar ao «nível do piso», mas devem desenvolver progressivamente sistemas nacionais de proteção social que proporcionem níveis de proteção mais elevados a tantas pessoas quanto possível para abranger um conjunto abrangente de eventualidades durante o ciclo de vida (ver também a secção 2.2.1). Ao fazê-lo, os países irão progressivamente alcançar a proteção social universal, que não significa apenas a cobertura de toda a população de um país, mas também do âmbito e nível de proteção, em consonância com a Convenção (N.º 102).

A proteção social universal implica, por conseguinte, «ações e medidas para a realização do direito humano à segurança social, construindo e mantendo progressivamente sistemas de proteção social adequados a nível nacional, para que todos tenham acesso a uma proteção abrangente, adequada e sustentável ao longo do ciclo de vida, em conformidade com as normas da OIT» (OIT, 2021c, para. 3). Como discutido mais detalhadamente na secção 3, não existe um modelo único - todos eles servem para alcançar a proteção social universal, uma vez que o foco está no resultado e não nos meios. A Recomendação (N.º 202) estabelece que os países devem considerar «a combinação mais efetiva e eficiente de prestações e regimes no contexto nacional» (parágrafo. 3) e que devem igualmente considerar diferentes estratégias para mobilizar os recursos necessários.

2.2 Estratégias para a extensão da proteção social

Para além do âmbito, é necessário esboçar uma abordagem estratégica para a extensão da proteção social, a qual também é proporcionada pelas normas internacionais de segurança social.

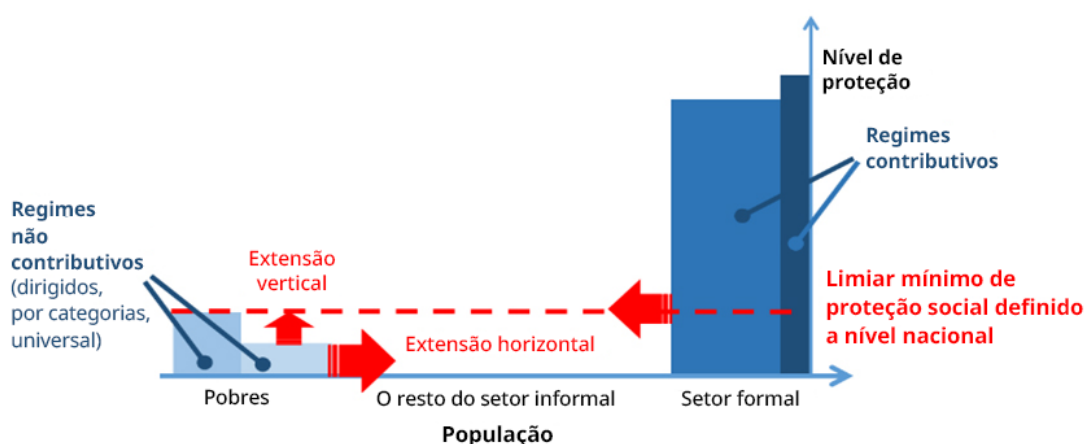
2.2.1 Uma estratégia bidimensional para construir sistemas nacionais de proteção social

A Recomendação (N.º 202) estabelece uma estratégia bidimensional para construir sistemas de proteção social, incluindo pisos. Em primeiro lugar, os países devem garantir, tão rápido quanto possível, o conjunto das quatro garantias básicas de segurança social para todos que constituem o limiar mínimo de proteção social. Esta é a dimensão horizontal. Em segundo lugar, os países devem procurar proporcionar níveis de segurança social mais elevados ao maior número possível de pessoas e tão rápido quanto possível. Devem ser protegidas progressivamente cada vez mais pessoas face a um conjunto mais abrangente de eventualidades e estas devem beneficiar progressivamente de níveis de prestações mais elevados, de acordo com a gama e os níveis de benefícios estabelecidos na Convenção N.º 102 e outras normas mais avançadas (ver Recomendação (N.º 202), parágrafo 17). Esta é a dimensão vertical. A estratégia bidimensional é ilustrada na figura 1. A Caixa 2 ilustra a estratégia através do exemplo da Tailândia.

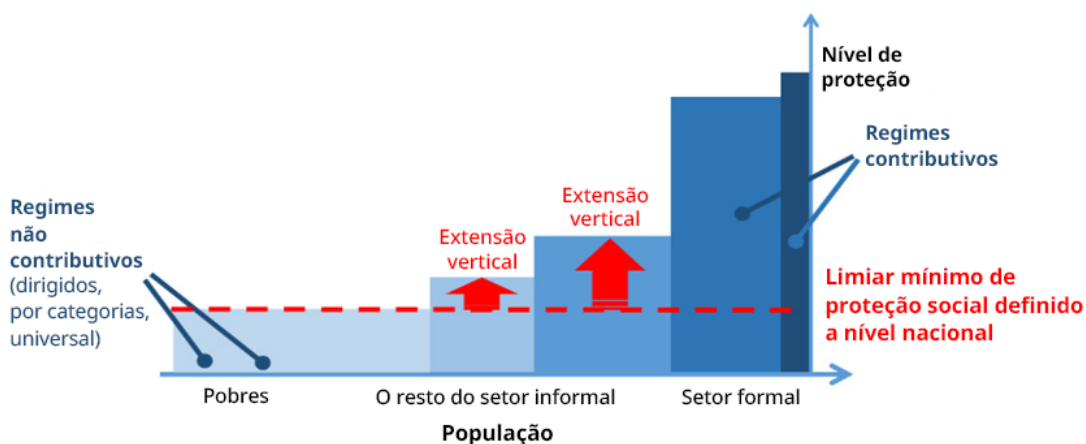
A estratégia bidimensional de extensão promove uma abordagem pragmática e realista para alcançar uma proteção social universal, abrangente, adequada e sustentável. Reconhece que o estabelecimento de sistemas de proteção social, incluindo pisos, não pode ser alcançado imediatamente, mas tem de evoluir progressivamente, com base nas necessidades, prioridades e recursos dos países. As estratégias nacionais para o alargamento da proteção social devem basear-se na participação tripartida com organizações representativas de empregadores e de trabalhadores, bem como na consulta a outras organizações pertinentes e representativas das pessoas envolvidas.

► **Figura 1: Estratégia bidimensional para a extensão da proteção social**

► (a) Garantir um limiar mínimo de proteção social para todos através da extensão horizontal e vertical



► (b) É garantido um limiar mínimo de proteção social para todos. São proporcionados níveis de proteção mais elevados a mais pessoas através da extensão vertical



Fonte: Ilustração própria.

Nesta estratégia, devem ser abordados os seguintes elementos (ver Recomendação (N.º 202), parágrafo 14):

- a) estabelecimento de objetivos que reflitam as prioridades nacionais;
- b) identificação das lacunas e barreiras à proteção;
- c) resolução das lacunas de proteção através de regimes apropriados e efetivamente coordenados;
- d) estabelecimento de sinergias e coordenação com outras políticas públicas;
- e) identificação das necessidades financeiras e os recursos, assim como o período de tempo e a sequência para atingir progressivamente os objetivos; e
- f) sensibilização.

Além disso, os progressos alcançados na implementação dos limiares de proteção social e na prossecução dos demais objetivos das estratégias devem ser monitorizados através de mecanismos apropriados, definidos a nível nacional, incluindo através de consultas nacionais periódicas, bem como a recolha e compilação de dados administrativos e do agregado familiar (ver Recomendação (N.º 202), parágrafos. 19-21).

► Caixa 2: A estratégia de extensão bidimensional da Tailândia

A estratégia de extensão da cobertura da proteção social na Tailândia consiste em dois pilares. Em primeiro lugar, a extensão dos regimes não contributivos permitiu, relativamente a alguns domínios, a garantia de proteção social à maioria da população, incluindo os que não podem contribuir para o fundo de segurança social. Um dos principais exemplos é o regime de cobertura universal dos cuidados de saúde, que abrange todos os residentes não incluídos noutros regimes de proteção social da saúde. Além disso, a Tailândia introduziu um subsídio de velhice em 2009 que constitui a única forma de pensão para muitas das pessoas que trabalham na economia informal. Mais recentemente, desde o seu lançamento em abril de 2015, o subsídio de apoio às crianças proporciona segurança de rendimento a famílias vulneráveis com filhos (Schmitt, Sakunphanit e Prasitsiriphol, 2013). Este foi progressivamente alargado e abrange hoje dois milhões de crianças (OIT, 2021g).

Em segundo lugar, as revisões consecutivas da Lei da Segurança Social foram também fundamentais para alargar o âmbito das prestações fornecidas, bem como da cobertura do sistema. A partir de 2001, a cobertura da proteção social passou de 17 por cento da mão de obra para cerca de 31 por cento ao abrigo do regime para trabalhadores (Lei da Segurança Social, art.º 33). O sistema incluiu também outros grupos com pacotes alternativos de prestações, aumentando a afiliação de grupos como os trabalhadores independentes e os trabalhadores migrantes e domésticos. A afiliação aumentou para cerca de três milhões de trabalhadores em 2019. Contudo, nem todos os membros contribuem com regularidade para o sistema.

Pese embora a importância destes desenvolvimentos, é também necessário reconhecer os desafios subsistentes. Ainda que a cobertura de certos grupos de trabalhadores, tais como funcionários públicos e muitos trabalhadores do setor privado, seja abrangente, no que respeita aos que não se encontram nestes grupos, o quadro é mais complexo. Uma das razões é a variabilidade de situações dos que não estão totalmente abrangidos - trabalhadores tanto do setor formal como informal, trabalhadores por conta própria e independentes, e trabalhadores migrantes e domésticos – e, por conseguinte, as razões para a não cobertura oscilam desde restrições financeiras e questões de conformidade a entraves jurídicos. As abordagens eficazes que têm por objetivo o aumento da cobertura têm de refletir esta complexa realidade. Além disso, os regimes específicos criados para visar estes trabalhadores não proporcionam prestações tão boas como as previstas no artigo 33.º da Lei da Segurança Social. São assim necessários mais esforços para alargar e melhorar a cobertura.

Fonte: OIT (2020a) e Escritório nacional da OIT.

2.2.2 Da emergência às soluções a longo prazo

Em situações de crise resultantes de conflitos e desastres - ou no caso da atual pandemia - os países devem responder principalmente às necessidades mais urgentes da população, ao mesmo tempo que desenvolvem, restauram e reforçam os sistemas nacionais de proteção social (ver Recomendação (N.º 205) sobre o Emprego e Trabalho Digno para a Paz e a Resiliência, 2017). Estes sistemas são cruciais para prevenir crises, apoiar a recuperação e aumentar a resiliência. Nestas situações, e quando os sistemas nacionais de proteção social não estão suficientemente desenvolvidos, poderão ser necessárias intervenções humanitárias ou de emergência *ad hoc* para colmatar lacunas urgentes de proteção (OIT, 2020i; Razavi *et al.*, 2020). Ao passo que os países com sistemas de proteção social bem estabelecidos podem dar resposta através de regimes e programas existentes ou aumentar ou adaptar esses regimes, muitos países não dispõem das estruturas necessárias, por exemplo, para identificar os beneficiários ou pagar as prestações de uma forma segura. Durante a pandemia de COVID-19, estes países tiveram de inovar e desenvolver novos instrumentos, mecanismos e estruturas institucionais para alcançar as populações vulneráveis. O Togo, por exemplo, acelerou a implementação do programa Novissi para apoiar os trabalhadores da economia informal urbana que foram desproporcionadamente afetados pelas medidas de confinamento. Até 14 de abril de 2020, foram registadas mais de 1,6 milhões de pessoas na base de dados e mais de 800.000 pessoas tinham recebido prestações (Togo, 2020; ver também OIT, 2020a; 2020i; 2021e).

Na medida do possível, as medidas ou mecanismos de emergência e as intervenções humanitárias devem estar alinhadas com, desenvolver ou complementar e reforçar ainda mais os sistemas nacionais de proteção social centrados nos direitos⁶ e sustentáveis⁷. Por exemplo, no Togo, a confiança gerada pela prestação atempada e o sistema de inscrição e pagamento digital criado no contexto do programa Novissi pôde ser utilizada para encorajar os trabalhadores da economia informal a registarem-se num regime contributivo adaptado que está atualmente a ser desenvolvido pelo fundo nacional de segurança social. No Bangladesh e na Etiópia, o governo, as organizações de empregadores e de trabalhadores, com o apoio de parceiros internacionais de desenvolvimento, estão muito interessados em explorar a possibilidade de utilizar um mecanismo *ad hoc* para pagar as subvenções salariais e as transferências monetárias a fábricas e a trabalhadores e trabalhadoras visando criar, expandir ou melhorar os respetivos sistemas nacionais de proteção social (OIT, 2020j; 2021g). Para que tal aconteça, é essencial que as contrapartes nacionais relevantes, incluindo os parceiros sociais, liderem a conceção e implementação de respostas de emergência e soluções a longo prazo, e que as capacidades nacionais de proporcionar proteção social sejam reforçadas.

⁶ A abordagem da proteção social centrada nos direitos humanos está inserida num sistema de direitos e deveres correspondentes. Assegura a aplicação dos princípios dos direitos humanos - incluindo os princípios de igualdade e não discriminação, participação, transparência e responsabilidade - durante a conceção, implementação, monitorização e avaliação de um sistema de proteção social. Tal exige um quadro institucional e jurídico e uma estratégia abrangente, coerente e coordenada (Sepúlveda, 2014).

⁷ A sustentabilidade diz respeito não só à sustentabilidade financeira, fiscal e económica, mas também engloba aspetos de apoio político e social contínuo.

► 3 Orientações para a conceção, financiamento e prestação de proteção social

Além de definir o âmbito e delinear uma abordagem estratégica, a Recomendação (N.º 202) fornece orientações sobre a conceção, financiamento e prestação de proteção social. Deve servir para apoiar os países na construção de sistemas de proteção social de responsabilidade nacional que protejam a população e não deixem ninguém para trás, sejam financeiramente sustentáveis e socialmente justos e assentem numa boa gestão e boa governação.

A Recomendação (N.º 202) define 19 princípios para orientar os países na construção dos seus sistemas de proteção social (ver Caixa 3). Em alguns casos, os países podem distinguir-se na concretização de alguns destes princípios (por exemplo, cobertura universal) mas podem não implementar suficientemente outros (por exemplo, adequação das prestações ou sustentabilidade financeira). Estes princípios podem ser compreendidos como a espinha dorsal dos sistemas nacionais de proteção social, uma vez que a não observância de um deles pode comprometer a solidez de toda a arquitetura. Por exemplo, a falta de participação tripartida e de transparência e responsabilização pode dificultar a concretização de outros princípios, tais como a sustentabilidade. Estas considerações podem ajudar a alcançar o equilíbrio ideal entre os objetivos de universalidade, adequação, sustentabilidade e solidariedade – que devem estar no cerne de qualquer sistema de proteção social – e os potenciais conflitos entre os mesmos. Na medida do possível, estes princípios devem também ser aplicados em situações de emergência.

Esta secção fornece mais informações sobre a relevância destes princípios para a construção e manutenção dos sistemas nacionais de proteção social, bem como sobre a forma de concretizar estes princípios na prática, criando ao mesmo tempo sinergias entre eles. Os 19 princípios são posteriormente apresentados em 7 grupos.

► Caixa 3: Princípios orientadores da Recomendação (N.º 202) relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012

«3. Reconhecendo a responsabilidade geral e principal do Estado em dar cumprimento a esta Recomendação, os membros devem aplicar os seguintes princípios:

- (a) universalidade da proteção, baseada na solidariedade social;
- (b) direito às prestações estabelecidas pela legislação nacional;
- (c) adequação e previsibilidade das prestações;
- (d) não discriminação, igualdade de género e capacidade de resposta a necessidades especiais;
- (e) inclusão social, inclusive de pessoas que trabalham na economia informal;
- (f) respeito pelos direitos e pela dignidade das pessoas cobertas pelas garantias da segurança social;
- (g) realização progressiva, inclusive através do estabelecimento de metas e prazos;
- (h) solidariedade no financiamento, procurando o melhor equilíbrio possível entre as responsabilidades e os interesses daqueles que financiam e daqueles que beneficiam de regimes de segurança social;
- (i) consideração da pluralidade de métodos e abordagens, inclusive quanto a mecanismos de financiamento e sistemas de provisão de prestações;

- (j) gestão financeira e administração transparentes, responsáveis e sólidas;
- (k) sustentabilidade financeira, fiscal e económica, tendo devidamente em conta a justiça social e a equidade;
- (l) coerência com as políticas sociais, económicas e de emprego;
- (m) coerência entre as instituições responsáveis por prestar os serviços de proteção social;
- (n) serviços públicos de elevada qualidade, que melhorem o desempenho dos sistemas de segurança social;
- (o) eficiência e acessibilidade dos procedimentos de reclamação e de recurso;
- (p) monitorização regular da implementação e avaliação periódica;
- (q) pleno respeito pela negociação coletiva e liberdade de associação para todos os trabalhadores; e
- (r) participação tripartida com as organizações representativas dos empregadores e trabalhadores, assim como consulta a outras organizações pertinentes e representativas das pessoas envolvidas».

3.1 Principal responsabilidade do Estado⁸

Os Estados devem assumir a responsabilidade geral de construir, financiar e assegurar o bom funcionamento de sistemas de proteção social universais, abrangentes, adequados e sustentáveis; garantir um limiar mínimo de proteção social; e conceber políticas nacionais de proteção social para este efeito. Isto faz parte da sua obrigação mais ampla de proteger, promover e cumprir os direitos humanos, incluindo o direito à segurança social. É também um elemento de desenvolvimento institucional, tal como salientado no Objetivo 16 dos ODS, em particular para instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis (meta 16.6) e garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis (meta 16.7) (Behrendt *et al.*, 2017).

A responsabilidade do Estado inclui vários aspetos. Primeiro, o Estado é o principal responsável pelo estabelecimento da arquitetura jurídica e administrativa para que o sistema de proteção social possa existir e funcionar (OIT, 2021c, parágrafo 4). Tal inclui a elaboração e adoção de leis e regulamentos e a garantia da sua aplicação. O Estado pode escolher entre um conjunto de mecanismos e sistemas de prestação e inclusivamente optar pela delegação de certas tarefas ou regimes a outros operadores, tais como fundos mútuos ou regimes privados. Independentemente da abordagem escolhida, o Estado continua a ser o garante final do seu bom funcionamento e a assegurar, através de regulamentação e aplicação adequadas, que o sistema de proteção social cumpre todos os objetivos que lhe são atribuídos em termos de, entre outros, proteção das pessoas e níveis de proteção e financiamento, em conformidade com as leis e obrigações nacionais, as normas internacionais de segurança social e as obrigações do Estado de garantir o direito à segurança social, tal como estipulado nos instrumentos de direitos humanos (OIT, 2019c).

Segundo, o Estado é responsável pela viabilidade e financiamento sustentável dos sistemas de proteção social e pela devida concessão de prestações (OIT, 2021c, para. 4). Consequentemente, a maioria das leis nacionais de segurança social (e das normas internacionais de segurança social) exigem a realização periódica de avaliações atuariais. Em tempos de crise, o Estado deve também garantir a continuidade da concessão de benefícios e ser responsável por restaurar a estabilidade do sistema, garantindo ao mesmo tempo a solidariedade no reembolso dos défices.

⁸ Ver Recomendação (N.º 202), parágrafo. 3.

Terceiro, o Estado é responsável pela conceção e implementação de políticas e mecanismos que coordenem as várias componentes do sistema de proteção social, por exemplo entre pilares contributivos e não contributivos, bem como a coerência com outras políticas económicas e sociais (ver secção 3.7). Orientado por este «quadro geral», o Estado tem também de assegurar um equilíbrio e alinhamento entre a gestão das finanças públicas e os objetivos de proteção social. A noção de realização progressiva (ver secção 3.4) não pode ser utilizada para justificar a inação; de facto, os Estados estão obrigados a demonstrar que fizeram todos os esforços para alcançar níveis mínimos de proteção, até mesmo em tempos de graves restrições de recursos (Behrendtetal, 2017; Nações Unidas, 2008). Porém, embora os sistemas de proteção social devam ser principalmente financiados por recursos nacionais, na medida do possível, tal também pode ser complementado com apoio internacional numa base temporária, o que significa que o princípio da solidariedade (ver secção 3.5) pode ultrapassar as fronteiras nacionais.

3.2 Alcançar um consenso nacional sobre proteção social através do diálogo tripartido⁹

Os princípios da segurança social internacional colocam uma especial ênfase na necessidade de desenvolver uma visão nacional amplamente partilhada da proteção social através de um diálogo social inclusivo em todas as suas formas, incluindo a negociação coletiva. O diálogo social inclusivo e a consulta com outras organizações relevantes e representativas das pessoas interessadas refere-se ao envolvimento significativo das partes interessadas relevantes em todas as etapas do processo de tomada de decisão, desde a elaboração de uma estratégia e conceção de políticas até à implementação e monitorização e avaliação das políticas, bem como à governação dos sistemas nacionais de segurança social e, quando estes existem, dos fundos de segurança social (OIT, 2021c, parágrafo. 14, alínea i)). As partes interessadas incluem o governo em todos os níveis e os representantes de organizações de empregadores e de trabalhadores (os denominados parceiros sociais), bem como organizações da sociedade civil. Os representantes do governo devem incluir representantes dos ministérios técnicos responsáveis pela proteção social (ministérios do trabalho, saúde, assistência social, mulheres e crianças, etc.) e dos ministérios de desenvolvimento rural, informação e telecomunicações, entre outros. É também importante incluir os ministérios das finanças e do planeamento e os bancos centrais para acordarem numa estratégia nacional para a extensão da proteção social e os respetivos meios de implementação baseados em opções de custos e financiamento, contribuindo assim para uma redistribuição reforçada e assegurando a sustentabilidade orçamental.

A participação de todos os atores relevantes assegura que os sistemas de proteção social, incluindo os limites mínimos, dão resposta às necessidades específicas e respeitam os direitos e a dignidade dos beneficiários (ver também secção 3.3); que são discutidas diferentes perspetivas e conciliados pontos de vista contraditórios; que é reforçada a sensibilização para os direitos e obrigações das respetivas partes interessadas; e que é reforçada a legitimidade, a transparência e a responsabilidade, elementos fulcrais da boa governação dos sistemas de proteção social. Além disso, o diálogo social inclusivo não só é essencial para identificar lacunas em termos de políticas, acordar opções políticas prioritárias e calcular os respetivos custos, mas também para conceber e discutir possíveis opções de financiamento. É essencial alcançar o equilíbrio ideal entre universalidade, adequação, sustentabilidade e solidariedade, negociando responsabilidades e interesses entre os que financiam e beneficiam dos regimes e evitar uma partilha injusta dos esforços de financiamento - de facto, os atores podem fazer ambos, mas em momentos diferentes ou em esferas diferentes das suas vidas (ver também a secção 3.5 sobre a solidariedade no financiamento). Por exemplo, os empregadores e os trabalhadores contribuem geralmente para o financiamento da proteção social através das contribuições para a segurança social, bem como através dos impostos diretos (por exemplo, impostos sobre o rendimento e os ganhos pessoais e empresariais) e indiretos (por exemplo, imposto sobre o valor acrescentado e impostos sobre o consumo). Desta forma, o diálogo social e a participação aumentam a aceitação social das decisões políticas e a apropriação, a confiança nestas decisões e instituições públicas e o cumprimento na respetiva implementação.

⁹ Ver Recomendação (N.º 202), parágrafo. 3, princípios orientadores, alíneas q) e r).

Para ajudar o desenvolvimento dessa visão partilhada baseada numa avaliação do estado atual da proteção social e das finanças públicas, os países podem realizar o denominado diálogo nacional baseado na avaliação (DNBA) (ver caixa 4), que também contribuiu para o desenvolvimento das ferramentas de opções de política de proteção social do processo de avaliação interinstitucional da proteção social. Entre 2012 e 2020, foram implementados DNBA em 26 países,¹⁰ conduzindo em muitos casos ao desenvolvimento e à adoção de estratégias nacionais de proteção social e a regimes específicos (por exemplo, o lançamento de um subsídio para mães e filhos (*Early Child Grant*) na República Democrática Popular do Laos, ou a conceção e implementação de um regime de seguro de desemprego na Indonésia). Em contextos de emergência e quando um DNBA de pleno direito não pode ser realizado, é ainda assim crucial envolver os parceiros sociais nos processos de tomada de decisão.

► **Caixa 4: As etapas de um diálogo nacional baseado na avaliação: definir prioridades e identificar necessidades financeiras em Timor-Leste**

Com base na experiência de realização de DNBA em 14 países de África e da Ásia, a OIT preparou um guia global (OIT, 2016) para proporcionar informações sobre este exercício em muitos mais países, no quadro do Programa Mundial da OIT para a Construção de Pisos de Proteção Social para Todos (OIT, 2021g).

Um DNBA fornece uma base sólida para identificar e calcular os custos das opções políticas com base no diálogo nacional, bem como para discutir a criação de margem orçamental, trazendo todas as partes interessadas à mesa. O seu sucesso depende da participação de todas as partes interessadas desde o início, incluindo ministérios de tutela (finanças e planeamento, saúde, trabalho, assuntos sociais, etc.), instituições de segurança social e programas de proteção social, organismos de administração local, organizações de empregadores e de trabalhadores, organizações da sociedade civil, académicos, parceiros de desenvolvimento e IFI. Timor-Leste, por exemplo, realizou um DNBA desta natureza entre 2016 e 2018. O seu objetivo explícito era o de informar a sua estratégia nacional de proteção social. Participaram, ao longo de todo o processo, representantes das partes interessadas acima enumeradas e muitos mais. Um DNBA é constituído por três etapas.

(1) Construir a matriz de avaliação e desenvolver opções política. A matriz de avaliação enumera e descreve os regimes e programas de segurança social existentes que garantem o acesso a cuidados de saúde essenciais e à segurança de rendimento ao longo do ciclo de vida. Identifica lacunas políticas e questões de implementação e fornece recomendações para uma maior conceção e implementação de disposições de proteção social com o objetivo de garantir, pelo menos, um limiar mínimo de proteção social a todos os residentes e crianças. Em Timor-Leste, um dos resultados demonstrados na matriz de avaliação foi a falta de coordenação do amplo leque de programas e políticas existentes, o que conduziu a ineficiências, bem como a lacunas de cobertura e de adequação. Além disso, muitos programas não estavam consagrados na legislação nacional. Esta avaliação constituiu a base para a formulação de cinco objetivos e respetivas recomendações para a estratégia nacional de proteção social.

(2) Opções de políticas de custos, avaliação do potencial impacto e exploração de opções de financiamento. As recomendações políticas são então traduzidas em opções políticas concretas. Para cada garantia, devem ser identificados vários cenários mais ou menos ambiciosos em termos de cobertura da população, e os níveis de proteção devem ser identificados, calculados e projetados para um período de dez anos, utilizando, por exemplo, o modelo do Protocolo de Avaliação Rápida (RAP) da OIT. Os custos servem de base para discussões sobre a disponibilidade orçamental e as reafectações orçamentais do governo e podem ajudar a estabelecer prioridades entre diferentes opções políticas. Um aspeto importante a ter em conta é que este processo também exige uma compreensão detalhada da dimensão e composição do atual orçamento para a proteção social. Timor-Leste

¹⁰ Albânia, Camarões, Camboja, Egito, Filipinas, Gana, Geórgia, Ilhas Salomão, Indonésia, Libéria, Maláui, Mianmar/Birmânia, Moçambique, Mongólia, Níger, Paquistão, Quirguistão, República Democrática Popular do Laos, Senegal, Tailândia, Tajiquistão, Timor-Leste, Togo, Vanuatu, Vietname e Zâmbia.

também utilizou o modelo do RAP para estimar o custo de um conjunto de políticas que poderão construir um “piso” nacional de proteção social. Dependendo da escolha de um cenário de baixo ou alto custo, os custos de um piso nacional de proteção social variaram entre aproximadamente 4 e 12 por cento do PIB em 2018. O cálculo dos custos foi complementado por um exercício de microsimulação para avaliar o potencial impacto dos diferentes cenários na redução da pobreza. Por último, o DNBA discutiu formas de criar margem orçamental para a proteção social em Timor-Leste, tais como através da redefinição de prioridades das dotações orçamentais.

(3) Finalização e aprovação. As recomendações finais devem ser validadas tecnicamente e aprovadas politicamente. De uma forma geral, um DNBA conduz a recomendações e, idealmente, à adoção de uma nova política nacional de proteção social ou à avaliação de uma política existente. Em Timor-Leste, as recomendações foram validadas e o relatório foi publicado. A 11 de novembro de 2021, o Conselho de Ministros aprovou a política nacional de proteção social.

Fonte: OIT (2016); Nações Unidas, OIT e Ministério da Solidariedade Social de Timor-Leste (2018).

3.3 Não deixar ninguém para trás, tornando realidade o direito à segurança social para todos¹¹

A pandemia de COVID-19 sublinhou mais uma vez que as lacunas nos sistemas de proteção social não só são inaceitáveis do ponto de vista dos direitos humanos, como podem ter consequências trágicas a nível das pessoas, economias e sociedades, sobretudo no caso de grandes crises de variadas proveniências. Investir melhor na proteção social – e viver verdadeiramente à altura do compromisso de não deixar ninguém para trás – exige que não só uma minoria da população, na maioria das vezes os seus membros mais abastados – mas todos os membros da sociedade, tenham acesso à proteção social universal. Os sistemas de proteção social, incluindo limiares mínimos, devem assegurar uma proteção universal – pois todos podem tornar-se vulneráveis e a pandemia de COVID-19 mostrou que todos estamos apenas tão seguros quanto os mais vulneráveis entre nós. Não deixar ninguém para trás é também essencial para sustentar e alargar os investimentos públicos na proteção social, que são mais amplamente aceites – como refletido pelas pessoas e empresas que cumprem o pagamento de impostos e contribuições para a segurança social – quando as prestações de proteção social são tangíveis para todos (Behrendtetal, 2017; Mkandawire, 2005). Além disso, os sistemas de proteção social têm de ser abrangentes e cobrir todos os riscos do ciclo de vida. Também aqui, a pandemia de COVID-19 demonstrou a necessidade de fornecer proteção contra o desemprego e prestações de doença a todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores da economia informal. Os sistemas de proteção social também têm de proporcionar prestações adequadas e previsíveis para permitir uma vida com dignidade e «paz de espírito», para que as pessoas possam verdadeiramente lidar com as incertezas da vida e investir nas suas capacidades e competências humanas (OIT, 2019d; USP2030, 2019). Nas respostas de emergência, contudo, pode ser difícil estar imediatamente à altura dos princípios de universalidade, abrangência e adequação. Quando a limitação de recursos exige a seleção dos beneficiários, a utilização de critérios de seleção categóricos (por exemplo, todos os agregados familiares de uma região específica afetada pela seca ou todos os trabalhadores com filhos pequenos) pode aumentar a transparência na forma como estas decisões são tomadas e promover a sua aceitação.

Investir melhor significa, por conseguinte, conceber soluções concretas e inovadoras para proteger os que hoje estão excluídos dos sistemas nacionais de proteção social, incluindo o denominado «vazio intermédio», composto pelos empregadores e trabalhadores da economia informal e suas famílias, e promover a sua inclusão social. Nas Conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social) adotadas na sua 109.ª Sessão em 2021, a Conferência Internacional do Trabalho salientou as lacunas desproporcionadas na cobertura e adequação, sobretudo verificadas nas «mulheres, jovens, pessoas com deficiência, trabalhadores migrantes, trabalhadores domésticos, trabalhadores agrícolas, trabalhadores de plataformas, populações rurais, pessoas em situações precárias, pessoas com empregos mal remunerados e pessoas da economia informal» (OIT, 2021c, parágrafo 8). A concretização da proteção

¹¹ Ver Recomendação (N.º 202), parágrafo 3, princípios orientadores, alíneas a), b), c), d), e), f) e o).

social universal não pode ser, geralmente, atingida através de uma abordagem única, uma vez que os sistemas de proteção social devem dar resposta a necessidades especiais – as necessidades e oportunidades variam e os regimes e programas têm de assegurar que são acessíveis e adequados para todos. Este «universalismo progressivo» pode ser alcançado com a participação não só de parceiros sociais, mas também de representantes de grupos específicos, tais como pessoas em situações de vulnerabilidade ou exclusão, na conceção e implementação de políticas de proteção social. Tal assegura que as políticas e regimes são sensíveis às necessidades desses grupos e respeitam a sua dignidade (ver também a secção 3.2).

Segurança social não é caridade, mas sim um direito humano fundamental que as pessoas devem poder exercer sempre que necessitarem, em qualquer momento da vida. Investir melhor – e tornar o direito à segurança social uma realidade para todos – implica que o direito às prestações está inscrito na lei de forma a determinar estas garantias e a sua previsibilidade. Além disso, os beneficiários e contribuintes devem ter acesso a procedimentos eficientes de reclamação e recurso – é necessário que seja possível responsabilizar o Estado e os que agem em seu nome (ver também secção 3.1). Isto inclui, por exemplo, as situações em que os requerentes têm queixas relativas à elegibilidade, qualidade e disponibilidade dos serviços ou aos montantes das prestações, ou quando as prestações são recusadas. É importante que as pessoas estejam conscientes dos seus direitos e obrigações e dos procedimentos a que podem recorrer para responsabilizar os governos. A sensibilização e educação do público pode contribuir para melhorar a transparência e a participação dos parceiros sociais na conceção do sistema. O Uruguai, por exemplo, investiu no desenvolvimento de uma cultura de proteção social (ver caixa 5). Consagrar o direito à segurança social na lei é também uma das formas de reforçar a sustentabilidade da proteção social e tornar os investimentos na proteção social mais previsíveis e fiáveis, como indicado na secção 3.4. Paralelamente, tal também exige uma estratégia financeira e orçamental a longo prazo para assegurar que o Estado pode cumprir as suas obrigações hoje e no futuro.

► **Caixa 5: O programa «Conheça os seus direitos e obrigações na Segurança Social» do Uruguai**

Em 2007, o Uruguai lançou uma iniciativa de educação sobre segurança social que visa informar a população sobre os seus direitos e obrigações, promover a participação ativa na melhoria do sistema de segurança social e alargar a sua cobertura. Através de um esforço conjunto entre a instituição de segurança social e as instituições responsáveis pela educação e cultura, o Governo forneceu conteúdos sobre segurança social para integrar os programas utilizados em todas as escolas e instituições de formação profissional a todos os níveis. Atualmente, o programa, intitulado «Conheça os seus direitos e obrigações na Segurança Social», abrange todos os estudantes, incluindo crianças a partir dos cinco anos de idade, adolescentes que frequentam o ensino secundário e pessoas adultas que frequentam instituições de formação profissional ou que estão a finalizar os estudos formais. Graças ao programa, a população está agora mais consciente dos seus direitos e deveres. A cultura de segurança social resultante da implementação do programa é claramente um dos principais fatores que contribuíram para a extensão da cobertura e o aumento de 22 por cento das contribuições entre 2007 e 2014.

Fonte: Méndez e Giroud-Castiella (2019).

3.4 Investimentos progressivos e sustentáveis¹²

O direito à segurança social não é o resultado de um processo de desenvolvimento, mas um elemento indispensável no processo de desenvolvimento para evitar que os Estados fiquem presos a um padrão de crescimento «baixo custo, baixo desenvolvimento humano». As prestações de proteção social vão muito além do seu impacto direto na prevenção e redução da pobreza, desigualdades, exclusão social e insegurança: os seus efeitos económicos e sociais e o retorno sobre o investimento podem ser consideráveis. Os investimentos na proteção social são igualmente investimentos nas capacidades e competências humanas, que, por sua vez, promovem o trabalho digno, o emprego produtivo, as empresas sustentáveis e o crescimento económico inclusivo, os investimentos na coesão social e na paz e, finalmente, os investimentos no

¹² Ver Recomendação (N.º 202), parágrafo. 3, princípios orientadores, alíneas g) e k).

aumento da resiliência (OIT, 2021c, parágrafos. 5 e 6). Nas últimas décadas, uma base de evidências sólida demonstrou o impacto positivo da proteção social na redução da pobreza e das desigualdades e na promoção de resultados positivos, relacionados com a educação, saúde, nutrição, participação no mercado de trabalho, desempenho das empresas, coesão social, paz, estabilidade política e construção do Estado (ver, por exemplo, Abramo, Cecchini e Morales, 2019; Bastagli *et al.*, 2019; Cantillon, 2009; FAO e UNICEF, 2017; OIT, 2014; Lee e Torm, 2017; Mathers e Slater, 2014; OCDE, 2015; 2018; PNUD, 2019).

É evidente que os sistemas universais de proteção social, incluindo limiares, não podem ser alcançados de um dia para o outro ou através de injeções financeiras pontuais, mas exigem o desenvolvimento contínuo da capacidade institucional e de recursos financeiros. As normas internacionais de segurança social reconhecem o mencionado e proporcionam orientação sobre como definir prioridades e assegurar investimentos progressivos e sustentáveis. Em primeiro lugar, os limiares mínimos nacionais de proteção social devem ser estabelecidos o mais rapidamente possível, seguidos de níveis de proteção progressivamente crescentes (ver secção 2.2.1). A concretização progressiva da proteção social universal implica a identificação de prioridades políticas e a definição de objetivos e prazos para a sua conceção, financiamento e implementação, formulados nas estratégias nacionais de proteção social e bem alinhados com os quadros nacionais de financiamento.

Em segundo lugar, de acordo com a responsabilidade geral e principal do Estado (ver secção 3.1), as receitas governamentais e das instituições de segurança social são o principal instrumento para tornar os objetivos de desenvolvimento nacional realidade. Os recursos devem ser previsíveis e sustentáveis de modo a cobrir as despesas correntes e futuras, compostas pelas prestações e por custos administrativos, tendo em conta as importantes transformações sociais, tais como alterações demográficas (aumento da longevidade, diminuição das taxas de fertilidade e aumento da mobilidade), alterações no mundo do trabalho (taxa de participação da mão de obra, níveis de informalidade, estrutura do emprego, volatilidade das carreiras profissionais, migração, automatização e digitalização), alterações climáticas ou a probabilidade de crises futuras.

São essenciais requisitos legais para realizar exercícios de orçamentação social, estudos de financiamento e avaliações atuariais periódicas para assegurar a avaliação dos fluxos atuais e futuros das receitas e despesas de todo o sistema de proteção social (AISS e OIT, 2016). Estas avaliações permitem às instituições de segurança social, governos e parceiros sociais identificar desequilíbrios financeiros a curto, médio e longo prazo que possam ameaçar a sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social dos países ou regimes individuais.

Isto ajuda a iniciar com bastante antecedência uma análise atenta de como fazer os ajustamentos necessários para manter ou restabelecer o equilíbrio financeiro e a sustentabilidade a longo prazo do sistema de proteção social. Ajustamentos inteligentes e atempados das taxas de contribuição, dos níveis das prestações ou a revisão da política de investimento ou financiamento (AISS, 2004) têm o potencial de evitar reformas drásticas e tardias no futuro que poderiam infligir danos ou prejudicar a confiança pública ou a necessidade de recorrer a transferências governamentais para colmatar lacunas. Além disso, é necessário assegurar que o Estado tem a capacidade de recolher e atribuir fontes orçamentais suficientes para cumprir os seus compromissos hoje e no futuro, em conformidade com a estratégia nacional de extensão da segurança social que definiu (ver Comissão Europeia, 2015; Comissão Europeia *et al.*, 2020).

3.5 Solidariedade social, incluindo solidariedade no financiamento¹³

Os sistemas de proteção social baseiam-se geralmente em mecanismos de solidariedade já existentes na sociedade (por exemplo, fundos mútuos, cooperativas, *Zakat*, *tontines*, etc.). O princípio da solidariedade na proteção social tem dois aspetos: a) partilha de riscos para proteger as pessoas das consequências financeiras adversas de certas eventualidades, tais como de saúde, maternidade, doença, velhice ou desemprego; e b) redistribuição entre indivíduos e grupos da população. A solidariedade no financiamento

¹³ Ver Recomendação (N.º 202), parágrafo. 3, princípios orientadores, alíneas e) e h).

contribui para prevenir e reduzir a pobreza, as desigualdades e a exclusão social. Garante que todos os membros da sociedade estão abrangidos pela proteção social e protegidos face a riscos imprevistos, fazendo-os contribuir para fundos comuns (através de impostos ou contribuições para a segurança social) a taxas proporcionais à sua capacidade de pagamento, escorados num sólido contrato social. A solidariedade é essencial para tornar os sistemas de proteção social mais inclusivos; trabalhar para níveis adequados de prestações e a sustentabilidade financeira a longo prazo do sistema, e promover a coesão social, a justiça e a paz. Nas Conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social) adotadas na sua 109.^a Sessão em 2021, a Conferência Internacional do Trabalho salientou os princípios de solidariedade, financiamento coletivo, equidade intergeracional bem equilibrada e a conquista da igualdade de género como pedras angulares para alcançar a adequação e sustentabilidade dos sistemas de proteção social (OIT, 2021c, parágrafo. 15, alínea c)).

É importante assinalar que o princípio da solidariedade engloba a redistribuição vertical de agregados familiares de rendimentos elevados para agregados familiares de rendimentos mais baixos (por exemplo, através de taxas progressivas de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares ou taxas de contribuição que sejam proporcionais ao rendimento e assegurem que as contribuições são mais elevadas para as pessoas com rendimentos mais elevados). Também inclui a redistribuição horizontal, por exemplo, entre pessoas saudáveis e doentes, homens e mulheres, pessoas mais jovens e mais velhas ou famílias com e sem filhos (ver caixa 6). É evidente que o equilíbrio ideal entre os que financiam e os que beneficiam num dado contexto nacional é uma decisão política que tem de ser negociada com todas as partes interessadas (ver secção 3.2). Deve ter em conta os direitos e a dignidade de todos os seres humanos, incluindo os direitos das gerações futuras, para assegurar que riscos financeiros e económicos do mercado de trabalho, não são transferidos de forma desproporcionada para os empregadores ou trabalhadores ou outros grupos da população e para medir o sucesso em termos humanos e não apenas em termos económicos (OIT, 2021c, parágrafo 15, alínea d)).

► **Caixa 6: Exemplos de solidariedade social e de solidariedade no financiamento da proteção social**

Solidariedade entre pessoas saudáveis e doentes. Os regimes nacionais de proteção social obrigam a afiliação de todas as pessoas e empresas, criando assim grandes conjuntos de «bons» e «maus» riscos. Os níveis de contribuição não estão normalmente associados ao risco individual (o que a pessoa ou a empresa custa ao regime) mas a um risco médio. Nos regimes de seguro social de saúde, por exemplo, os membros segurados com problemas prévios de saúde pagam o mesmo nível de contribuições que os membros saudáveis, embora possam ser utilizadores mais frequentes dos serviços de saúde.

Solidariedade entre empregadores e trabalhadores. Na maioria dos países, empregadores e trabalhadores contribuem conjuntamente para a segurança social, em conformidade com o princípio de financiamento estabelecido pela Convenção (N.º 102). O artigo 71 estabelece um limite máximo para a contribuição dos trabalhadores, declarando que «o total das contribuições para o seguro suportadas pelos assalariados protegidos não deve exceder 50% do total dos recursos afetos à proteção dos assalariados, das suas esposas e filhos».

Solidariedade entre trabalhadores com rendimentos altos e baixos. Os impostos e as transferências têm um efeito redistributivo significativo, cuja extensão depende da progressividade, dimensão e combinação destes componentes (por exemplo, dependendo do papel que o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares desempenha em relação com os impostos sobre o consumo). Nos regimes de segurança social, as contribuições para a segurança social são geralmente expressas como uma percentagem uniforme do rendimento dos membros, o que significa que os membros com rendimentos elevados contribuem mais em termos absolutos. Além disso, os níveis das prestações das pensões de velhice, proteção no desemprego ou outros regimes de proteção social são geralmente expressos em percentagem dos rendimentos anteriores (o denominado rácio de substituição). Os rácios de substituição são muitas vezes mais elevados para os rendimentos mais baixos, de modo a evitar dificuldades adicionais. Tal significa que as pessoas com rendimentos mais elevados podem, em certa medida, contribuir para a proteção das pessoas com rendimentos baixos (dependendo, contudo, das diferenças na esperança de vida entre estes grupos).

Solidariedade entre mulheres e homens. A proteção social pode ajudar a corrigir algumas das desigualdades de género que existem no mercado de trabalho, por exemplo, quando os principais cuidadores (muitas vezes mulheres) beneficiam de créditos de prestação de cuidados nos regimes de pensões de velhice relativos aos períodos passados fora do mercado de trabalho enquanto cuidavam dos filhos e de outros membros da família.

Solidariedade entre gerações presentes e futuras. Nos regimes de pensões de velhice por repartição ou parcialmente financiados,¹⁴ as contribuições ou impostos pagos num determinado ano servem para financiar as pensões das pessoas reformadas. Tal significa que quem paga atualmente contribuições ou impostos não está a «poupar para a sua própria reforma», mas sim a financiar as pensões dos atuais beneficiários. Em troca, recebem a garantia de que as futuras classes de trabalhadores financiarão da mesma forma as suas próprias pensões quando se reformarem. Esta solidariedade intergeracional baseia-se num contrato social de longo prazo que constitui a maioria dos regimes de pensões em todo o mundo.

Neste contexto, as decisões sobre financiamento e despesas de proteção social devem ser impulsionadas não só por considerações de eficiência, adequação e sustentabilidade, mas também por uma avaliação do seu efeito líquido na pobreza e na redistribuição. Por exemplo, os programas de transferências monetárias contribuem para reduzir a pobreza, mas o impacto combinado dos benefícios fiscais na pobreza e na desigualdade pode ser inferior (ou mesmo negativo) quando financiados por certos impostos regressivos sobre o consumo (que também são pagos por pessoas que vivem na pobreza e, conseqüentemente, diminuem o efeito do rendimento líquido das transferências)¹⁵, em lugar de serem financiados por impostos sobre o rendimento ou outros impostos progressivos.

3.6 Explorar uma diversidade de abordagens e mecanismos¹⁶

As normas internacionais de segurança social não propõem uma solução única, mas sublinham que a combinação ideal de diferentes abordagens e mecanismos de financiamento para alcançar a proteção social universal pode variar de acordo com o contexto nacional. Têm sido construídos sistemas de proteção social ao longo do tempo e estes continuam a evoluir, por exemplo, acrescentando regimes para proteger as pessoas face a um número cada vez maior de eventualidades (velhice, doença, desemprego, etc.) ou protegendo cada vez mais grupos populacionais (trabalhadores de grandes, pequenas e médias empresas, trabalhadores independentes, trabalhadores domésticos ou agrícolas, migrantes, refugiados, etc.). Como resultado, a maioria dos sistemas no mundo utiliza uma combinação de regimes e mecanismos de financiamento para assegurar a proteção social das suas populações, de acordo com as circunstâncias socioeconómicas, tradições jurídicas e história (OIT, 2017; 2019b). Esta combinação pode incluir regimes não contributivos e contributivos, medidas como o imposto negativo sobre o rendimento¹⁷ ou regimes de apoio ao emprego (ver caixa 7).

Considerando e, quando apropriado, utilizando o conjunto de métodos e abordagens, incluindo mecanismos de financiamento e sistemas de prestação, assegura que os sistemas de proteção social proporcionam uma proteção universal, abrangente e adequada, mantendo-se simultaneamente sustentáveis. Por exemplo, em muitos países existe ainda um potencial considerável para aproveitar a capacidade contributiva dos grupos populacionais (Durán Valverde *et al.*, 2019; 2020). Os trabalhadores e trabalhadoras da economia informal são um exemplo instrutivo (OIT, 2021a). Não são muitas vezes abrangidos pelos regimes de

¹⁴ Isto aplica-se a regimes de pensão por repartição e parcialmente financiados, mas não a regimes de pensão totalmente financiados que não incluam um elemento de solidariedade intergeracional.

¹⁵ Porém, é possível conceber impostos de valor acrescentado de forma a reduzir a sua regressividade, por exemplo, isentando artigos que são consumidos por agregados familiares de baixos rendimentos. Há também uma série de outros impostos sobre o consumo que podem ser altamente progressivos (por exemplo, imposto sobre vendas de luxo ou imposto sobre bilhetes).

¹⁶ Ver Recomendação (N.º 202), parágrafo 3, princípio orientador i).

¹⁷ De acordo com o Exame de Conjunto da OIT sobre a Recomendação (N.º 202) relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012, o imposto negativo sobre o rendimento e medidas relacionadas são, de facto, amplamente utilizados em muitos países. Os exemplos incluem o *Working Tax Credit* (crédito fiscal para trabalhadores) do Reino Unido e medidas semelhantes na Turquia para pessoas com deficiência que têm empresas privadas e na África do Sul para trabalhadores jovens (OIT, 2019c).

segurança social existentes e, contudo, não são considerados «suficientemente pobres» para os regimes de assistência social com condições de elegibilidade restritas. Ao adaptar os regimes de segurança social existentes a estas circunstâncias em termos de nível e periodicidade das contribuições, das necessidades de proteção prioritárias ou formas de organização para facilitar a cobrança de contribuições, a proteção social pode ser alargada a estes trabalhadores, contribuindo ao mesmo tempo para aumentar os recursos nacionais mobilizados para a proteção social. Todavia, a diversidade de mecanismos não deve conduzir à fragmentação, duplicação ou estruturas de incentivo distorcidas, o que, no cenário mais pessimista, poderia reduzir a dimensão dos grupos de risco ou prejudicar a solidariedade entre os diferentes grupos da população. Para este efeito, muitos países criaram mecanismos de coordenação dedicados que asseguram a coerência entre os diferentes elementos do sistema de proteção social, criando ao mesmo tempo sinergias com outras políticas públicas (ver secção 3.7).

► **Caixa 7: Alcançar a proteção social quase universal para as crianças na Argentina**

Na Argentina, quase todas as crianças e adolescentes (87,4 por cento das crianças e adolescentes, ou seja, 11,4 milhões) estão abrangidos por transferências sociais. Isto é conseguido através da combinação de três componentes:

- (a) abonos de família contributivos;
- (b) abonos de família não contributivos; e
- (c) deduções fiscais sobre os rendimentos (imposto sobre os rendimentos) para os trabalhadores com filhos com rendimentos mais elevados.

A Administração Nacional da Segurança Social é responsável pela gestão dos abonos de família contributivos e não contributivos e as deduções fiscais são administradas pela Administração Federal dos Rendimentos Públicos.

Fonte: Aulicino, Waisgrais e Orton (2019), Casalí, Casanova e Beccaria (2019), OIT e UNICEF (2019).

3.7 Assegurar a boa governação e criar sinergias¹⁸

As normas internacionais de segurança social proporcionam um enquadramento para assegurar a boa governação e sinergias, que inclui uma série de elementos relacionados com o quadro de gestão das finanças públicas, tais como a gestão e administração transparente, responsável e sólida das finanças públicas, o controlo regular da implementação e a avaliação periódica do sistema para assegurar que este está a atingir os seus objetivos; a coerência entre as instituições responsáveis pela conceção, prestação e financiamento da proteção social e garantir serviços públicos de alta qualidade; e a coerência entre as políticas de proteção social e outras políticas sociais, económicas e de emprego. Todos estes elementos devem ser incluídos nas estratégias nacionais que visam assegurar melhores investimentos na proteção social.

Em primeiro lugar, uma gestão e administração financeira transparente, responsável e sólida assegura que os objetivos de proteção social são alcançados da forma mais eficaz em termos de custos (OIT, 2019c). Isto é essencial para garantir a confiança da população no sistema e a sua vontade de o financiar através do pagamento de impostos e contribuições para a segurança social. Além disso, a racionalização dos custos administrativos mediante a alavancagem de sistemas de informação de gestão sólidos e de novas soluções tecnológicas liberta recursos que podem ser utilizados para aumentar a cobertura e a adequação.

¹⁸ Ver Recomendação (N.º 202), Parágrafo 3, princípios orientadores, alíneas j), l), m), n) e p).

A transparência é também crucial para facilitar a afiliação e o acesso às prestações e aumentar a confiança no sistema. Por exemplo, os procedimentos administrativos e de registo complexos para a inscrição e para solicitar prestações, sobretudo quando não são suficientemente explicados, podem conduzir à exclusão de pessoas e à perda de prestações. Uma questão semelhante surge quando os critérios de seleção dos beneficiários não são diretos; um problema generalizado, por exemplo, com a denominada avaliação dos recursos por aproximação para identificar se alguém é elegível para receber prestações de assistência social, o que pode criar o sentimento de desigualdade de tratamento e ameaçar a coexistência social (Kidd, Gelders e Bailey-Athias, 2017). O cumprimento de procedimentos (tais como o registo, o pagamento de contribuições e a solicitação de prestações) e a confiança global no sistema também estão em risco quando os beneficiários não podem prever os montantes que receberão, por vezes num futuro distante, como no caso dos sistemas de pensões de velhice. No cenário mais pessimista, prejudicará o apoio público a um investimento sustentado ou aumentado em proteção social.

Em segundo lugar, é necessário um acompanhamento regular e uma avaliação periódica para determinar até que ponto as estratégias de extensão da proteção social foram bem-sucedidas e se estão no bom caminho, bem como um ajustamento das políticas para refletir as realidades em mudança e assegurar a obtenção de resultados em termos de proteção. É fundamental uma monitorização sólida, assim como a participação dos parceiros sociais e da sociedade civil (Behrendt *et al.*, 2017).

Em terceiro lugar, a coerência entre as instituições responsáveis pela prestação de proteção social e os serviços públicos de alta qualidade contribui igualmente para assegurar uma boa relação custo-benefício, facilitando o acesso e colmatando lacunas de proteção. Por exemplo, são essenciais serviços de cuidados acessíveis e de qualidade para permitir que as mulheres e homens que prestam cuidados a dependentes disponham de tempo para participar em empregos produtivos e trabalho digno (ONU, 2019).

Para este fim, os países devem criar mecanismos de coordenação dedicados, institucionalizados e dotados de recursos suficientes. A coordenação abrange diversos aspetos, incluindo a conceção de programas (por exemplo, critérios de elegibilidade, níveis das prestações), financiamento e administração concreta (por exemplo, índices comuns de vulnerabilidade, registos únicos, pontos de acesso integrados) (OIT e ONU, 2016). Um exemplo precoce foi o índice unificado de vulnerabilidade das famílias da Colômbia, que é utilizado para identificar os beneficiários de vários programas de proteção social e de emprego e inclui informações sobre mais de 70 por cento da população em 2014 (Rosero, Castanó e Sarmiento, 2015). Outra forma prática de melhorar a coordenação entre regimes e programas e promover a coerência é a utilização de sistemas de gestão da informação que podem combinar informações de várias fontes (por exemplo, registos únicos, registos de empregadores ou informações das autoridades fiscais) para gerir informações e fluxos financeiros entre as autoridades governamentais a diferentes níveis, os contribuintes e os beneficiários (OIT, 2021b). O desenvolvimento de um sistema desta natureza pode exigir tempo e investimentos financeiros, mas tornou-se cada vez mais um elemento essencial para a boa administração dos sistemas de proteção social.

Uma abordagem prática final é a utilização de serviços de balcão único (ver caixa 8 e OIT e ONU, 2016). Contribuem para alcançar ganhos de eficiência através da colocação ou fusão das secretarias de vários regimes de proteção social e facilitando a inscrição, a cobrança de contribuições e o pagamento de prestações. Ao oferecer um pacote abrangente e coerente de transferências e serviços, respondem melhor às necessidades específicas das pessoas. Podem igualmente facilitar a implementação de sinergias inter-medidas (por exemplo, o recebimento de prestações de desemprego através do registo num centro de emprego). Podem ajudar a recolher *feedback* dos beneficiários, o que também pode apoiar a melhoria da conceção e implementação de políticas.

► Caixa 8: Os balcões únicos da Mongólia ficam disponíveis *online*

Na Mongólia, os balcões únicos, implementados a nível nacional desde 2013, prestam serviços de proteção social e de aconselhamento em matéria de emprego, bem como serviços notariais e bancários a nível de *aimag* (provincial) e *soum* (distrital). Ao reunir representantes de diferentes organismos públicos (incluindo os departamentos de segurança social, assistência social e emprego), o Governo, através dos balcões únicos, melhorou o quadro jurídico da prestação de serviços públicos e o acesso, sensibilização e transparência dos serviços prestados. Atualmente comumente utilizados pela população, os balcões únicos constituem uma oportunidade para as administrações locais melhorarem a coordenação e a qualidade dos serviços públicos prestados à população. Os balcões únicos incluem agora um sistema *online* (www.ehaamj.mn), associado a uma aplicação móvel que permite o registo e pagamento de contribuições.

Fonte: van Langenhove e Peyron Bista (2019) e Escritório Nacional da OIT.

Em quarto lugar, o retorno do investimento na proteção social também pode ser aumentado através da procura ativa de sinergias entre a proteção social e as políticas relacionadas. Adicionalmente às ligações bem estabelecidas entre proteção social, saúde, educação e nutrição, inclui também políticas de emprego ou estratégias integradas para promover a transição para a economia formal (OIT, 2019a). Um exemplo elucidativo é o denominado regime de “taxa única”, que promove a formalização, alarga a cobertura da proteção social e melhora a mobilização de recursos nacionais simultaneamente (ver caixa 9). De uma forma geral, a extensão da proteção social aos trabalhadores da economia informal pode retirar um triplo dividendo: proporcionar aos trabalhadores e trabalhadoras segurança económica e a correspondente paz de espírito; facilitar as transições para a economia formal e contribuir para os ganhos de produtividade; e contribuir para o alargamento da contribuição e da base tributável (OIT, 2020a; 2021a; 2021e; OIT e FAO, 2021).

► Caixa 9: Taxa única: uma estratégia triplamente vencedora

Os regimes de taxa única visam aumentar a cobertura de proteção social, reduzir a informalidade e aumentar as receitas nacionais, oferecendo às pequenas e médias empresas, bem como aos trabalhadores independentes, a possibilidade de pagar níveis reduzidos de impostos e contribuições para a segurança social num único pagamento combinado, a taxa única. O rendimento tributável é normalmente calculado por presunção (rendimento presumido na ausência de informação) e é aplicada uma taxa fixa a cada categoria de rendimento presumido. Os regimes de taxa única exigem uma colaboração estreita entre as autoridades tributárias e as instituições de segurança social. A Argentina, Brasil, Equador e Uruguai implementaram regimes de taxa única. No Brasil, os regimes Simples contribuíram para: a) a formalização de empresas (o número de empresas registadas aumentou de 3 milhões para cerca de 12 milhões entre 2008 e 2016) e de trabalhadores (a informalidade diminuiu de 49,4 para 45 por cento durante o mesmo período); b) o aumento das receitas fiscais (os impostos cobrados a partir do Simples aumentaram de 41 mil milhões para 73 mil milhões de reais durante o mesmo período); e c) a extensão da cobertura da proteção social.

Fonte: OIT (2019a).

► 4 Conclusão

A pandemia de COVID-19 veio acrescentar urgência a um problema de que a comunidade internacional já estava consciente mesmo antes da crise. Não obstante os compromissos internacionais para alcançar a proteção social universal até 2030, os progressos estavam a ser lentos e os países não estavam suficientemente preparados para proteger grandes partes das suas populações de uma forma abrangente e adequada contra um choque em grande escala. Provavelmente, este facto estava, em parte, relacionado com a falta de investimento de longa data para colmatar as lacunas de proteção social e, em parte, relacionado com o insuficiente reconhecimento dos vários impactos sociais e económicos positivos da proteção social nas pessoas, famílias, empresas, economias e sociedades. O problema foi ainda agravado pelo insuficiente alinhamento das visões das várias partes interessadas envolvidas na conceção, implementação e financiamento dos sistemas nacionais de proteção social, incluindo limiares.

É urgente construir sistemas de proteção social universais, abrangentes, adequados e sustentáveis que proporcionem um limiar mínimo de proteção social para todas as pessoas. Por mais que a vacinação contra a COVID-19 permita aos países reabrir as suas fronteiras e iniciar o caminho da recuperação, a comunidade mundial deve unir esforços para a criação de uma «vacina contra a pobreza e a desigualdade» para assegurar que a recuperação socioeconómica é sustentável, resistente e inclusiva (Cichon, 2021). Esta «vacina» já tem um nome - limiares de proteção social - e os representantes dos governos, organizações de empregadores e organizações de trabalhadores de todos os Estados-membros da OIT já acordaram em 2012 os princípios fundamentais para orientar a sua conceção, financiamento e implementação através da adoção da Recomendação (N.º 202). A consciência destes princípios, que foram consensualizados tanto a nível nacional como internacional, merece ser elevada. Representam uma combinação única de princípios éticos, racionais, inclusivos e pragmáticos acordados pela sociedade mundial. Estes princípios são, por conseguinte, um importante trunfo e referência para todos os processos de desenvolvimento da proteção social nacional, bem como para o sistema multilateral. Devem ser sistematicamente respeitados por todos os atores envolvidos na conceção, implementação, financiamento e governação da proteção social (OIT, 2021h).

A aplicação destes princípios é fundamental para construir melhor e assegurar que as pessoas têm acesso aos cuidados de saúde quando necessário e que os seus rendimentos são protegidos face aos riscos da vida - desemprego, doença, maternidade, deficiência e velhice, entre outros. Os sistemas de proteção social, incluindo limiares, previnem e reduzem a pobreza, a desigualdade e a insegurança. A construção de sistemas de proteção social, incluindo pisos sólidos, não só permite mudar a vida atual das pessoas e assegurar a paz de espírito, como também aumenta a procura interna de bens e serviços e representa um investimento na produtividade dos trabalhadores e das empresas sustentáveis, contribuindo assim para a recuperação económica e para um maior desenvolvimento económico. Ao pôr em prática a solidariedade, a construção de sistemas de proteção social irá renovar o tecido social e promover um contrato social renovado, o qual foi posto à prova pelas transformações mundiais de grande escala, entre as quais as recentes medidas de confinamento como consequência da COVID-19. Os sistemas de proteção social aumentarão a resiliência das nossas economias e sociedades, cumprindo a sua função protetora e atuando como um estabilizador automático quando a próxima crise nos atingir.

A realização destes objetivos exige que todas as partes interessadas - governos, organizações de empregadores, organizações de trabalhadores e organizações da sociedade civil - juntamente com parceiros para o desenvolvimento e instituições financeiras, integrem estes princípios na sua prática diária. A adesão da assistência técnica e financeira a estes princípios e a monitorização da sua aplicação permitirão aos países investir não só mais, mas também melhor, nos seus sistemas de proteção social e alcançar os ODS.

Bibliografia

Abramo, Laís; Simone Cecchini e Beatriz Morales. 2019. *Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas (CEPAL). https://www.cepal.org/en/publications/44622-social-programmes-poverty-eradication-and-labour-inclusion-lessons-latin-america?utm_source=CiviCRM&utm_medium=email&utm_campaign=20190710_LBC155_ingles.

AISS. 2004. "Guidelines for the Investment of Social Security Funds" *Technical Report*. Genebra: Associação Internacional de Segurança Social. <http://www.issa.int/aiss/content/download/48118/896138/file/TR-13-2.pdf>.

AISS e OIT. 2016. "Guidelines: Actuarial Work for Social Security." Genebra: Associação Internacional de Segurança Social e *Bureau* Internacional do Trabalho. <https://www.issa.int/en/details?uuid=77fe60d9-f3d1-4097-8d72-d7ef7196ccd8>.

Aulicino, Carolina, Sebastian Waisgrais e Ian Orton. 2019. "Universal Child Benefit Case Studies: The Experience of Argentina." UNICEF. <https://www.unicef.org/sites/default/files/2020-06/ARG-case-study-2020.pdf>.

Bastagli, Francesca; Jessica Hagen-Zanker; Luke Harman; Valentina Barca; Georgina Sturge e Tanja Schmidt. 2019. "The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low-and Middle-Income Countries". *Journal of Social Policy* 48 (3): 569–94.

Behrendt, Christina; Emmanuelle Saint-Pierre Guilbault; Maya Stern Plaza, Victoire Umuhire e Veronika Wodsak. 2017. "Implementing the Principles of Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No.202)". In *Recommendation on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions*, editado por Tineke Dijkhoff e Letlhokwa George Mpedi, 41–70. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Cantillon, Bea. 2009. "The Poverty Effects of Social Protection in Europe: EU Enlargement and Its Lessons for Developing Countries". In *Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in State Building*, editado por Peter Townsend, 220–42. Londres: Palgrave.

Casalí, Pablo; Luis Casanova e Alejandra Beccaria. 2019. "Argentina. Universal Social Protection for Children". In *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors*, editado por Isabel Ortiz, Valérie Schmitt e Loveleen De, 81–87. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho.

Cichon, Michael. 2021. "The Vaccine against Poverty, Inequality and Insecurity Needs a Stronger Prescription". *Development Pathways* (blogue). 17 de fevereiro de 2021. <https://www.developmentpathways.co.uk/blog/the-vaccine-against-poverty-inequality-and-insecurity-needs-a-stronger-prescription/>.

Comissão Europeia. 2015. "Collect More - Spend Better. Achieving Development in an Inclusive and Sustainable Way". Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

Comissão Europeia, FMI, Banco Mundial, AFD, Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega, Secretaria de Estado para Assuntos Económicos da Suíça, Ministério dos Negócios Estrangeiros e Commonwealth, Ministério das Finanças da República Eslovaca e Ministério das Finanças do Grão-Ducado do Luxemburgo. 2020. "Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program". 2020. <https://www.pefa.org/about>.

Durán Valverde, Fabio; José Pacheco-Jimenez, Taneem Muzaffar e Hazel Elizondo-Barboza. 2019. "Measuring Financing Gaps in Social Protection for Achieving SDG Target 1.3: Global Estimates and Strategies for Developing Countries". ESS Working Paper No. 73. http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_729111/lang-en/index.htm.

Durán Valverde, Fabio; José Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar e Hazel Elizondo-Barboza. 2020. "Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond". *Working paper*. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf.

FAO e UNICEF. 2017. "The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes". FAO <http://www.fao.org/3/a-i7311e.pdf>.

FMI. 2020. "How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the Aftermath of the COVID-19 Crisis". Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional.

Gentilini, Ugo; Mohamed Almenfi; John Blomquist; Pamela Dale; Luciana De la Flor Giuffra; Vyjayanti Tharmaratnam Desai; Maria Belen Fontenez, *et al.*, 2021. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (14 de maio de 2021)." Text/HTML Versão 14. <https://documents.world-bank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/281531621024684216/social-protection-and-jobs-responses-to-covid-19-a-real-time-review-of-country-measures-may-14-2021>.

Kidd, Stephen, Björn Gelders e Diloá Bailey-Athias. 2017. "Exclusion by Design: An Assessment of the Effectiveness of the Proxy Means Test Poverty Targeting Mechanism". ESS Paper No. 56. Genebra: OIT e Development Pathways. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54248>.

Lee, Sangheon e Nina Torm. 2017. "Social Security and Firm Performance: The Case of Vietnamese SMEs." *International Labour Review* 156 (2): 185–212. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2015.00054.x>.

Mathers, Nicholas e Rachel Slater. 2014. "Social Protection and Growth: Research Synthesis". Barton: Departamento de Negócios Estrangeiros e Comércio, Commonwealth da Austrália. <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/social-protection-and-growth-research-synthesis.pdf>.

Méndez, Eduardo e Victoria Giroud-Castiella. 2019. "Uruguay. Educating People about Their Rights to Social Protection and Obligations." In *100 Years of Social Protection: The Road to Universal Social Protection Systems and Floors*, editado por Isabel Ortiz, Valérie Schmitt e Loveleen De, 63–69. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho.

Mkandawire, Thandika. 2005. "Targeting and Universalism in Poverty Reduction." Social Policy and Development Programme Paper. Genebra: Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social. [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/240da49ca467a53f80256b4f005ef245/955fb8a594eea0b0c12570ff00493eaa/\\$FILE/mkandatarget.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/240da49ca467a53f80256b4f005ef245/955fb8a594eea0b0c12570ff00493eaa/$FILE/mkandatarget.pdf).

Nações Unidas. 2008. "General Comment No. 19: The Right to Social Security (Art. 9), E/C.12/GC/19"

OCDE. 2015. *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. <https://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm>.

———. 2018. "A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility". Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. <http://www.oecd.org/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>.

OIT. 2014. *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf; <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeId=3985>.

———. 2016. *Social Protection Assessment-Based National Dialogue: A Global Guide*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_568693.pdf.

———. 2017. *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=54887>; <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=594>.

———. 2019a. "Brazil - Protecting Self-Employed Workers through a Monotax Mechanism." *Social Protection in Action Country Brief*. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowResource.action?id=55659>.

———. 2019b. "Rules of the Game: An Introduction to the Standards-Related Work of the International Labour Organization (Centenary Edition 2019)". Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_672549.pdf.

———. 2019c. *Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development: General Survey Concerning the Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)*. CIT.108/III/B. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_673680.pdf.

———. 2019d. "Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework". *Social Protection for All Issue Brief*. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55517>.

———. 2020a. "Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations". *Social Protection Spotlight*. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56833>.

———. 2020b. "Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of COVID-19 and Beyond". *Social Protection Spotlight*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_755475.pdf.

———. 2020c. "Social Protection Platform: Thailand". 2020. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowCountryProfile.action?iso=TH>.

———. 2020d. "Toolkit on ILO Social Security Standards". 2020. <https://www.social-protection.org/gimi/Standards.action?lang=EN>.

———. 2020e. "Unemployment Protection in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations". *Social Protection Spotlight*. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56834>.

———. 2020f. "Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis: Country Responses in Asia and the Pacific." Briefing note. https://www.ilo.org/asia/publications/issue-briefs/WCMS_739587/lang-en/index.htm.

———. 2020g. "Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations". *Social Protection Spotlight*. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56044>.

———. 2020h. "Sickness Benefits during Sick Leave and Quarantine: Country Responses and Policy Considerations in the Context of COVID-19" *Social Protection Spotlight*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_744510.pdf.

———. 2020i. "Social Protection Responses to the COVID-19 Pandemic in Developing Countries: Strengthening Resilience by Building Universal Social Protection". *Social Protection Spotlight*. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=56542>.

———. 2020j. "ILO/Germany Programme to Protect Garment Workers Affected by COVID-19". 8 de setembro de 2020. https://www.ilo.org/pardev/donors/germany/WCMS_753552/lang-en/index.htm.

———. 2021a. "Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience (Policy Resource Package)". 2021. <https://informaleconomy.social-protection.org>.

———. 2021b. "Governance of Social Protection Systems: A Learning Journey. Module #1: Coordination". Genebra: Organização Internacional do Trabalho. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57387>.

———. 2021c. “Resolution and Conclusions Concerning the Second Recurrent Discussion on Social Protection (Social Security)”. Conferência Internacional do Trabalho. 109.ª Sessão. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_806099.pdf.

———. 2021d. “Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World”. 2021. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417>.

———. 2021e. “Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-Contributory Provision during the COVID-19 Crisis and Beyond” Social Protection Spotlight. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57143>.

———. 2021f. “World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future”. Genebra. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_817572.pdf.

———. 2021g. “ILO Global Flagship Programme on Building Social Protection Floors for All: Report of the First Phase 2016-2020. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho. http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/TCreports/WCMS_822164/lang--en/index.htm.

———. 2021h. “ILO Global Flagship Programme on Building Social Protection Floors for All: Strategy for the Second Phase 2021-2025.” Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57506>.

OIT e FAO. 2021. “Extending Social Protection to Rural Populations: Perspectives for a Common FAO and ILO Approach”. Genebra e Roma: Organização Internacional do Trabalho e Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=57189>.

OIT e ONU. 2016. “UNDG Social Protection Coordination Toolkit. Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors”. Genebra: *Bureau* Internacional do Trabalho e Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento. <https://undg.org/wp-content/uploads/2016/12/UNDG-Social-Protection-Coordination-Toolkit.pdf>.

OIT e UNICEF. 2019. “Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3”. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_669336.pdf.

ONU. 2019. “Social Protection Systems, Access to Public Services and Sustainable Infrastructure for Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls.” Conselho Económico e Social das Nações Unidas. <https://undocs.org/en/E/CN.6/2019/L.3>.

———. 2020. “COVID-19 Can Spark New Generation of Social Protection Measures: UN Chief”. COVID-19 Can Spark New Generation of Social Protection Measures: UN Chief”. 1 de dezembro de 2020. <https://news.un.org/en/story/2020/12/1078932>.

———. 2021a. “Financing for the Development in the Era of COVID-19 and Beyond Initiative (FfDI)”. 2021. <https://www.un.org/en/coronavirus/financing-development>.

———. 2021b. “Our Common Agenda: Report of the Secretary-General.” Nova Iorque: Nações Unidas. https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf.

ONU, OIT e Ministério da Solidariedade Social de Timor-Leste. 2018: “Desafios e Recomendações para a Extensão da Proteção Social a Todos em Timor-Leste: Relatório do Diálogo Nacional Baseado na Avaliação”. Dili: Nações Unidas / Organização Internacional do Trabalho / Ministério da Solidariedade Social de Timor-Leste.

PNUD. 2019. “Human Development Report 2019: Beyond Income, beyond Averages, beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century”. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. <http://hdr.undp.org/en/2019-report>.

Razavi, Shahra, Christina Behrendt, Mira Bierbaum, Ian Orton e Lou Tessier. 2020. "Reinvigorating the Social Contract and Strengthening Social Cohesion: Social Protection Responses to COVID-19". *International Social Security Review* 73 (3): 55–80. <https://doi.org/10.1111/issr.12245>.

Schmitt, Valérie; Thaworn Sakunphanit e Orawan Prasitsiriphol. 2013. "Social Protection Assessment Based National Dialogue: Towards a Nationally Defined Social Protection Floor in Thailand". Bangucoque: Nações Unidas/Governo Real da Tailândia (ONU/GRT) Equipa conjunta para a proteção social. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=38377&pid=2097>.

Sepúlveda, Magdalena. 2014. "The Rights-Based Approach to Social Protection in Latin America: From Rhetoric to Practice". 189 Social Policy Series. Santiago de Chile: Comissão Económica e Social das Nações Unidas para a América Latina e Caraíbas. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37517/S1420720_en.pdf?sequence=1.

Togo, Governo do. 2020. "Novissi Programme." 2020. <https://novissi.gouv.tg/#>.

USP2030. 2019. "Together to Achieve Universal Social Protection by 2030 (USP2030) – A Call to Action". Parceria Global para a Proteção Social Universal. <https://www.usp2030.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55464>.

Agradecimentos

Este documento assenta substancialmente na Resolução e conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social), adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 109.ª Sessão (OIT, 2021c) em 2021.

As autoras agradecem as contribuições e comentários recebidos de colegas da OIT (por ordem alfabética): Rodrigo Ortiz D'avila Assumpção (Perito de Gestão de Sistemas de Informação de Proteção Social), Christina Behrendt (Responsável pela Unidade de Política Social), Celine Peyron Bista (Conselheira Técnica Principal no Domínio da Proteção Social), André Felipe Borges (Técnico de Projetos), Greta Cartoceti (JPO, Segurança Social, ACTRAV), Fabio Durán-Valverde (Especialista, Proteção Social e Desenvolvimento Económico, antigo responsável, Unidade de Finanças Públicas, Atuariado e Estatística), Abalo Essodina (Coordenador Nacional de Projetos), Claire Harasty (Assessora Especial do DDG/P para Políticas Económicas e Sociais), Aurelie Klein (Departamento de Proteção Social), Ursula Kulke (Especialista em Atividades dos Trabalhadores, ACTRAV), Kroum Markov (Especialista em Política de Proteção Social), Karuna Pal (Responsável, Unidade de Programação, Parceria e Partilha de Conhecimento), Álvaro Roberto Ramos Chaves (Especialista, Financiamento da Proteção Social), Shahra Razavi (Diretora, SOCPRO), Helmut Schwarzer (Responsável, Unidade de Finanças Públicas, Atuária e Estatística), Carlos André da Silva Gama Nogueira (Gestor do Programa de Proteção Social), Maya Stern-Plaza (Área jurídica e normas do Departamento de Proteção Social), Stefan Urban (Departamento de Proteção Social), Ruben Vicente Andrés (Gestor do Programa de Proteção Social) e Veronika Wodsak (Especialista em Política de Proteção Social).

Um agradecimento especial a colegas de outras organizações (por ordem alfabética): Doerte Bosse (CE), David Bradbury (OCDE), David Coady (FMI), Michael Cichon (Economista atuarial, antigo conselheiro da GCSPF, antigo Diretor do Departamento de proteção Social da OIT), Quentin Comet (*Global Sovereign Advisory*), Jürgen Hohmann (antigo CE), Markus Kaltenborn (GCSPF), Anne-Laure Kiechel (*Global Sovereign Advisory*), Thibault van Langenhove (anteriormente AFD, *Expertise France*), Benedikt Madl (CE), Marcus Manuel (ODI), Ana Rachael Powell (Gabinete executivo do Secretário-Geral das Nações Unidas), Delphine Juliette Prady (FMI), Oliver de Schutter (Relator Especial sobre a pobreza extrema e os direitos humanos), Alison Tate (CSI), Nicola Wiebe (*Brot für die Welt*/GCSPF).

O documento também contou significativamente com contributos resultante de debates com Anousheh Karvar (Delegada do Governo francês no Conselho de Administração da OIT e *Task Officer* do Trabalho e Emprego do G7 e do G20) e Martin Denis (Ministério do Trabalho francês) e com muitos outros decisores políticos e especialistas.

► Avançar com a justiça social, promover o trabalho digno

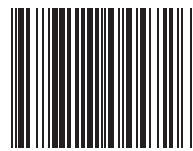
A Organização Internacional do Trabalho é a agência das Nações Unidas para o mundo do trabalho. Reunimos governos, empregadores e trabalhadores visando fomentar uma abordagem centrada no ser humano ao futuro do trabalho através da criação de emprego, direitos no trabalho, proteção social e diálogo social.

Departamento de Proteção Social (SOCPRO)

Organização Internacional do Trabalho
Route des Morillons 4
1211 Genebra 22
Suíça
T +41 22 799 7565
socpro@ilo.org
www.ilo.org/secsoc



I S B N 9789727044726



9 789727 044726