

SOB EMBARGO
até 03 de Junho 2014
às 00:01 horas GMT

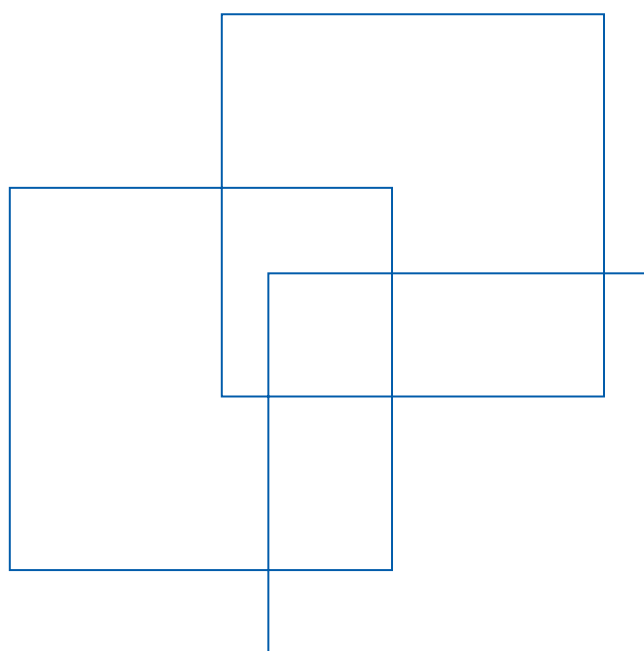


Organização
Internacional
do Trabalho

Relatório Mundial sobre Protecção Social 2014-2015

*Construindo a recuperação económica,
o desenvolvimento inclusivo e a justiça social*

Sumário Executivo



As políticas de protecção social desempenham um papel fundamental na concretização do direito humano à segurança social para todos, reduzindo a pobreza e a desigualdade e apoiando o crescimento inclusivo – ao promover o capital humano e a produtividade, apoiar a demanda doméstica e facilitar a transformação estrutural das economias nacionais. O presente relatório da OIT: (i) fornece uma visão geral da organização dos sistemas de protecção social, da sua abrangência e dos seus benefícios, além dos gastos públicos em segurança social; (ii) seguindo uma abordagem por ciclos de vida, apresenta a protecção social a crianças, mulheres e homens em idade activa e, também, a idosos; (iii) analisa as tendências e políticas mais recentes, por exemplo os impactos negativos das medidas de consolidação e ajustamento fiscal; e (iv) chama pela expansão da protecção social em busca da saída da crise, do desenvolvimento inclusivo e da justiça social.

Embora seja amplamente reconhecida a necessidade da protecção social, o direito humano fundamental à segurança social continua sem se concretizar para uma vasta maioria da população mundial. Apenas uma parcela de 27 por cento da população global usufrui do acesso a sistemas de segurança social abrangentes, enquanto 73 por cento têm cobertura parcial ou nenhuma.

A falta de acesso à protecção social constitui um obstáculo importante ao desenvolvimento económico

e social. A inadequação ou ausência de cobertura pela protecção social está associada a níveis elevados e persistentes de pobreza e insegurança económica, aumento das desigualdades, insuficiência de investimento em capital humano e capacidades humanas, bem como fraca demanda agregada numa época de recessão e crescimento lento.

Os fortes impactos benéficos da protecção social colocaram-na em evidência na agenda do desenvolvimento. A protecção social é um elemento fundamental das estratégias nacionais para a promoção do desenvolvimento humano, da estabilidade política e do crescimento inclusivo. A Recomendação sobre Pisos de Protecção Social, 2012, (N.º 202) da OIT, reflecte um consenso a que chegaram os governos e as organizações de empregadores e trabalhadores de 185 países de todos os níveis de desenvolvimento quanto à extensão da segurança social. Além disso, a expansão de pisos de protecção social foi respaldada pelo G20 e pelas Nações Unidas.

No entanto, apesar da tendência global para a extensão da protecção social, principalmente nos países de rendimentos médios, a eficácia dos sistemas de segurança social está em risco, em vários países, devido às medidas de consolidação e ajustamento fiscal. Estas tendências são apresentadas nos diversos capítulos do presente relatório, seguindo uma abordagem por ciclos de vida.

Protecção social a crianças e famílias: um direito por concretizar

As políticas de protecção social constituem um elemento essencial para concretizar os direitos das crianças, garantir o seu bem-estar, quebrar o ciclo vicioso da pobreza e da vulnerabilidade e ajudar as crianças a realizarem plenamente o seu potencial. Apesar da grande proliferação de programas, as actuais políticas de protecção social não têm suficientemente em conta as necessidades de segurança de renda experimentadas pelas crianças e pelas famílias, sobretudo nos países de baixos e médios rendimentos, com vastas populações de crianças. Morrem diariamente cerca de 18.000 crianças devido a causas que é possível prevenir: muitas destas mortes poderiam ser evitadas através de uma protecção social adequada.

A protecção social tem um papel fundamental também na prevenção do trabalho infantil, reduzindo a vulnerabilidade económica das famílias, permitindo a frequência escolar das crianças e protegendo-as da exploração.

São necessários mais esforços para alavancar medidas que garantam a segurança de renda às crianças e famílias. Muitas crianças não recebem as transferências monetárias básicas, que poderiam realmente fazer a diferença – em termos de alimentação, saúde, educação e serviços de saúde – proporcionando-lhes as oportunidades de realizarem todo o seu potencial. Em 108 países existem programas específicos previstos em legislação para conceder benefícios às crianças e famílias, mas muitos deles abrangem apenas pequenos grupos da população. Em 75 países, tais programas simplesmente não existem.

Em média, os governos atribuem 0,4 por cento do PIB a benefícios para crianças e famílias, variando entre 2,2 por cento na Europa Ocidental e 0,2 por cento na África, na Ásia e no Pacífico. A falta de investimento nas crianças compromete os seus direitos e o seu futuro, bem como as perspectivas de desenvolvimento económico e social dos países em que vivem.

As medidas de consolidação e ajustamento fiscal nos países de rendimentos mais elevados ameaça o progresso na segurança de renda das crianças e suas famílias. Entre 2007 e 2012, a pobreza infantil aumentou em 19 dos 28 países da União Europeia.

Protecção social na idade activa: em busca de segurança de renda

A protecção social desempenha um papel crucial para as mulheres e homens em idade activa, estabilizando os seus rendimentos em caso de desemprego, acidente do trabalho, incapacidade, doença e maternidade, e garantindo que tenham, pelo menos, a segurança de uma renda básica. Enquanto o mercado de trabalho serve de fonte primária de renda durante a vida activa, a protecção social tem uma importante função de proteger a renda e a demanda agregada, facilitando desta forma a mudança estrutural no seio das economias.

Em todo o mundo, 2,3 por cento do PIB é atribuído ao gasto de protecção social a homens e mulheres para garantir sua segurança de renda na idade activa; regionalmente, os níveis variam bastante, entre 0,5 por cento na África e 5,9 por cento na Europa Ocidental.

Protecção no desemprego

Quando existem, os regimes de protecção em caso de desemprego têm uma função importante ao proporcionar segurança de renda aos trabalhadores e respectivas famílias, na eventualidade de desemprego temporário, contribuindo assim para prevenir a pobreza, apoiar a mudança estrutural da economia, proporcionar salvaguardas contra a informalização e, em caso de crise, estabilizar a demanda agregada, ajudando uma recuperação mais rápida da economia.

No entanto, de acordo com as legislações em vigor, apenas 28 por cento dos trabalhadores de todo o mundo podem potencialmente qualificar aos benefícios (contributivos ou não contributivos) no caso de ficarem desempregados. Neste quadro geral, há consideráveis diferenças regionais: 80 por cento dos trabalhadores são abrangidos na Europa, 38 por cento na América Latina, 21 por cento no Médio Oriente, 17 por cento na região Ásia-Pacífico e 8 por cento na África. Em todo o mundo, apenas 12 por cento dos trabalhadores desempregados recebem, de facto, benefícios por desemprego e, mais uma vez, as disparidades regionais são grandes, com uma cobertura efectiva que varia desde 64 por cento dos desempregados na Europa Ocidental até 7 por cento na região Ásia-Pacífico, 5 por cento na América Latina e nas Caraíbas e menos de 3 por cento no Médio Oriente e na África.

Diversos países emergentes criaram regimes de prestações em caso de desemprego, como Bahrain e Viet Nam, como um meio de assegurar segurança de renda

para trabalhadores desempregados e facilitar sua procura por empregos que correspondam a seus perfis na economia formal. O regime de garantia de emprego da Índia (Mahatma Gandhi National Employment Guarantee Scheme) também proporciona uma forma de protecção em caso de desemprego ao garantir 100 dias de emprego para domicílios rurais pobres.

Protecção no caso de acidentes de trabalho

Em 2013, o mundo foi abalado pela tragédia de Rana Plaza, no Bangladesh, e tomou consciência de que a protecção social em caso de acidentes de trabalho é essencial para proteger os trabalhadores e suas respectivas famílias das respectivas consequências financeiras e para facilitar a sua reabilitação. No entanto, apenas 33,9 por cento da força de trabalho mundial está abrangida pela legislação relativa a acidentes de trabalho e doenças profissionais, através de regimes obrigatórios de seguro social. Mesmo que se inclua a cobertura voluntária por seguros sociais e as disposições jurídicas sobre a responsabilidade de empregadores, apenas 39,4 por cento da força de trabalho está coberta pela lei. Na prática, o acesso efetivo à protecção em caso de acidentes do trabalho é ainda mais baixo, em grande parte devido à deficiente aplicação da lei em muitos países.

A baixa cobertura contra acidentes do trabalho em muitos países de baixos e médios rendimentos indica uma necessidade urgente de se melhorarem as condições de trabalho no que toca a saúde e segurança do trabalho, e de se ampliar a cobertura contra acidentes de trabalho a todos os trabalhadores, inclusive os da economia informal. À medida que mais países transitarem desde a responsabilidade do empregador como base da protecção em caso de acidente no trabalho para um mecanismo baseado no seguro social, os níveis de protecção provavelmente tenderão a aumentar – mas apenas se as novas leis forem cumpridas.

Benefícios em caso de incapacidade

A protecção social desempenha um papel importante na satisfação das necessidades específicas das pessoas com deficiência, no que diz respeito a segurança de renda, acesso a cuidados de saúde e inclusão social. Medidas efectivas para apoiar as pessoas com deficiência na busca e preservação de empregos de qualidade constituem um elemento fundamental das políticas pela inclusão e contra a discriminação, que ajudam a concretizar os

direitos e as aspirações dessas pessoas enquanto membros produtivos da sociedade.

Em complemento aos regimes contributivos, os benefícios não contributivos em caso de incapacidade desempenham um papel importante na protecção das pessoas com deficiência que (ainda) não tenham adquirido o direito nos regimes contributivos. Apenas 87 países oferecem esses benefícios não contributivos previstos na legislação nacional, que proporcionariam, pelo menos, uma segurança mínima de renda às pessoas portadoras de deficiência de nascença ou desde antes da idade activa e àquelas que, por qualquer motivo, não tiveram oportunidade de contribuir para o seguro social durante um período suficiente para poderem requerer os benefícios.

Protecção à maternidade

A protecção efectiva à maternidade garante a segurança de renda às mulheres grávidas e mães de recém-nascidos e respectivas famílias e, também, o acesso efectivo a cuidados maternos de qualidade. Além disso, promove a igualdade no emprego e na actividade profissional.

Em todo o mundo, menos de 40 por cento das mulheres empregadas estão cobertas por lei através de regimes obrigatórios de prestações monetárias por maternidade, podendo chegar a 48 por cento se incluída a cobertura voluntária (principalmente no caso das mulheres que trabalham por conta própria). Devido à ineficácia na imposição e implementação da lei em algumas regiões (particularmente Ásia-Pacífico, América Latina e África), a cobertura efectiva é ainda mais baixa: apenas 28 por cento das mulheres empregadas, em todo o mundo, recebem de facto benefícios monetários durante as etapas finais da gravidez e após o parto; a ausência de segurança de renda obriga muitas mulheres a retornar ao trabalho prematuramente.

Um número crescente de países estão a utilizar benefícios monetários não contributivos em caso de maternidade como forma de melhorar a segurança de renda e o acesso a cuidados de saúde materna e infantil para mulheres grávidas e mães recentes, em particular aquelas que vivem na pobreza. No entanto, continua a haver lacunas significativas.

É particularmente importante assegurar o acesso a cuidados de saúde materna de qualidade, sobretudo nos países em que a economia informal representa uma elevada proporção do emprego.

Pensões por idade: uma responsabilidade do estado

O direito à segurança de rendimento em idade avançada, conforme consignado nos instrumentos sobre direitos humanos e nas normas internacionais do trabalho, inclui o direito a uma pensão adequada. No entanto, quase metade (48 por cento) do total de pessoas em idade de acesso a uma pensão não a recebem e, para muitos dos que recebem uma pensão, o seu valor não é adequado. Em consequência, a maioria das mulheres e dos homens idosos não têm segurança de renda nem direito a reforma e vêem-se obrigados a trabalhar enquanto aguentam – muitas vezes, mal remunerados e em condições precárias. Ao abrigo das leis e regulamentos em vigor, apenas 42 por cento das pessoas em idade activa podem esperar vir a receber pensões da segurança social, sendo a cobertura efectiva ainda mais baixa. Esta lacuna terá de ser preenchida também pela ampliação das prestações não contributivas.

Nos últimos anos, muitos países de baixos e médios rendimentos têm envidado esforços para ampliar a abrangência dos regimes de pensões contributivos e estabelecido pensões não contributivas para assegurar, pelo menos, uma renda mínima garantida para todos em idade avançada.

Ao mesmo tempo, os países com consolidação fiscal em curso estão a reformar os seus sistemas de pensões para economizar gastos, elevando a idade da reforma, reduzindo os benefícios e aumentando as taxas de contribuição. Estes ajustamentos estão a reduzir a responsabilidade do estado em garantir a segurança de renda na idade avançada e a transferir para os indivíduos grande parte dos riscos económicos associados à concessão de pensões, comprometendo a adequação dos sistemas de pensões e reduzindo a sua capacidade para prevenir a pobreza na velhice. Os futuros pensionistas receberão pensões mais baixas em, pelo menos, 14 países da Europa.

É importante notar que vários países estão a reverter as privatizações anteriores dos sistemas de pensões, implementadas nas décadas de 1980 e 1990. A Argentina, Bolívia, Cazaquistão, Chile, Hungria e Polónia voltaram a nacionalizar ou estão a nacionalizar os seus sistemas de pensões para aumentar a segurança de renda na idade avançada.

Rumo à cobertura universal em saúde

A urgência de esforços em prol da cobertura universal em saúde é ilustrada pelo facto de mais de 90 por cento da população que vive em países de baixos rendimentos continuar sem direito a cobertura de saúde. Globalmente, 39 por cento da população não tem essa cobertura. Em consequência, cerca de 40 por cento do total do gasto mundial em cuidados de saúde é directamente suportado pelos doentes. No entanto, mesmo as pessoas legalmente cobertas gozam de benefícios de saúde limitados, desembolsam pagamentos avultados do seu próprio bolso e há falta de trabalhadores qualificados para prestarem os serviços de saúde. Nestas circunstâncias, apesar da cobertura, os cuidados de saúde nem sempre estão disponíveis ou são inoportunos, pelo que o acesso aos serviços necessários pode conduzir à pobreza.

A OIT estima que haja um défice global de 10,3 milhões de trabalhadores na saúde, necessários para assegurar que todos os que precisem recebam serviços de saúde de qualidade. Esta lacuna e os salários, muitas vezes próximos à pobreza, dos trabalhadores da saúde estão a bloquear o avanço para a cobertura universal da saúde.

Em termos globais, 88 países de várias regiões provaram que é possível colmatar as lacunas de cobertura da saúde. Muitos deles iniciaram um processo de reforma ainda a baixos níveis do rendimento nacional e investiram em tempos de crise económica. Além disso, mostraram que os países podem atingir taxas de cobertura elevadas e até a sua universalização, recorrendo a sistemas e regimes financiados por impostos ou por contribuições, ou um misto de ambos. No entanto, os países em consolidação fiscal, em muitos casos, iniciaram reformas da saúde com o intuito de gerar economias fiscais, racionalizando os custos dos centros de saúde públicos, introduzindo co-participações dos doentes e cortando nas folhas de salários dos profissionais de saúde. Estas medidas de ajustamento acentuaram as desigualdades no acesso aos cuidados de saúde e aumentaram a exclusão, transferindo o encargo do erário público para os grupos familiares.

O investimento na protecção da saúde, incluindo a prestação monetária por doença, produz retornos. Porém, a despesa pública em saúde é, actualmente, demasiado baixa para ser suficientemente eficaz: os potenciais retornos económicos gerados pelo aumento da produtividade e do emprego não se concretizarão enquanto persistirem lacunas de cobertura. Seu fecho conduziria a taxas de retorno mais elevadas nos países mais pobres do mundo.

É preciso intensificar os esforços conjuntos para abrir caminho à cobertura universal em saúde e ao objectivo associado de estabelecer pisos de protecção social, de acordo com o apelo recente da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Expansão da protecção social: chave para a recuperação frente à crise e para o desenvolvimento inclusivo

A crise económica e financeira global evidenciou, fortemente, a importância da segurança social como direito humano e necessidade económica e social, conforme preconizado na Recomendação sobre Pisos de Protecção Social, 2012, (N.º 202) da OIT.

Na primeira fase da crise (2008–2009), a protecção social desempenhou um papel de relevo na resposta expansionista. Pelo menos 48 países de rendimentos elevados e médios anunciaram pacotes de estímulo fiscal num total de 2,4 trilhões de dólares americanos, dos quais aproximadamente um quarto foi investido em medidas de protecção social anticíclicas.

Na segunda fase da crise (de 2010 em diante), os governos concentraram-se na consolidação fiscal e na contracção prematura da despesa, apesar da necessidade urgente de apoio público às populações vulneráveis. Em 2014, espera-se uma intensificação significativa do âmbito do ajustamento da despesa pública: de acordo com as projecções do FMI, 122 países irão contrair as despesas em termos de PIB, 82 dos quais são países em desenvolvimento. Além disso, um quinto dos países têm em curso uma contracção fiscal excessiva, definida pela redução da despesa pública abaixo dos níveis pré-crise.

Ao contrário da percepção pública, as medidas de consolidação fiscal não se limitam à Europa; muitos países em desenvolvimento têm adoptado medidas de ajustamento, incluindo a eliminação ou redução dos subsídios a alimentos e combustíveis; cortes ou tectos salariais, inclusive para profissionais de saúde e prestadores de cuidados sociais; racionalizando e focalizando ainda mais os benefícios de protecção social; e introduzindo reformas aos sistemas de pensões e cuidados de saúde. Muitos governos estão também a considerar medidas no lado das receitas, por exemplo, aumentar os impostos de consumo, como o IVA, sobre produtos básicos que são consumidos pelas famílias pobres.

Nos países em desenvolvimento, algumas das receitas geradas por estes ajustamentos, por exemplo, da eliminação de subsídios, foram aplicados para desenvolver redes de protecção estreitamente focalizadas, como um

mecanismo de compensação aos mais pobres. Porém, diante do grande número de domicílios vulneráveis de baixa renda em países em desenvolvimento, mais esforços são necessários para aumentar o espaço fiscal e satisfazer as necessidades de protecção social das populações.

São de particular relevância as tendências divergentes entre os países mais ricos e os mais pobres: enquanto os países de rendimentos elevados estão a contrair os seus sistemas de segurança social, muitos dos países em desenvolvimento estão a expandi-los.

Os países de rendimentos elevados reduziram o âmbito dos benefícios de protecção social e limitaram o acesso aos serviços públicos de qualidade. Aliadas ao desemprego persistente, salários baixos e impostos mais elevados, estas medidas contribuíram para o aumento da pobreza e da exclusão social, que actualmente afectam 123 milhões de pessoas na União Europeia, 24 por cento da população, sendo muitas delas crianças, mulheres, idosos e pessoas portadoras de deficiências. Vários tribunais europeus têm considerado os cortes inconstitucionais. O custo do ajustamento foi transferido para as populações que, há mais de cinco anos, lutam com a redução do número de empregos e rendimentos mais baixos. O rebaixamento dos níveis de renda domiciliar está a conduzir à redução do consumo e da demanda, abrandando a recuperação. Os feitos conseguidos pelo modelo social europeu, que reduziu drasticamente a pobreza e promoveu a prosperidade no período após a Segunda Guerra Mundial, foram corroídos pelas reformas de ajustamento de curto prazo.

Muitos países de rendimentos médios estão a expandir corajosamente os seus sistemas de protecção social, contribuindo assim para as suas estratégias de crescimento baseadas na demanda doméstica: isto constitui uma grande lição de desenvolvimento. A China, por exemplo, atingiu a cobertura quase universal de pensões e aumentou salários; o Brasil acelerou a expansão da cobertura da protecção social e do salário mínimo desde 2009. É preciso um compromisso continuado para resolver as desigualdades que persistem.

Alguns países de baixos rendimentos ampliaram a protecção social, principalmente através de redes de protecção temporárias com níveis de benefícios muito baixos. No entanto, em muitos desses países estão em curso debates sobre a elaboração de pisos de protecção social como parte de sistemas de protecção social abrangentes.

A defesa da protecção social é imperiosa nos tempos atuais. Ela concretiza o direito humano à segurança social e constitui um elemento essencial de uma política económica sólida. A protecção social contribui

poderosamente para a redução da pobreza, da exclusão e das desigualdades – e, ao mesmo tempo, aumenta a estabilidade política e a coesão social. Contribui também para o crescimento económico, suportando a renda das famílias e, portanto, o consumo doméstico, o que é particularmente importante neste momento de lenta recuperação e fraca procura global. Além disso, a protecção social

melhora o capital humano e a produtividade, pelo que se tornou uma política essencial a um desenvolvimento nacional transformador. A protecção social, e especificamente os pisos de protecção social, são essenciais à recuperação, ao desenvolvimento inclusivo e à justiça social, pelo que não podem ficar à margem da agenda do desenvolvimento pós-2015.

Copyright © Organização Internacional do Trabalho, 2014

Este resumo não constitui um documento oficial da Organização Internacional do Trabalho. As opiniões expressas não refletem necessariamente os pontos de vista da OIT. As designações utilizadas não implicam da parte da OIT nenhuma tomada de posição relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território, ou respetivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respetivas fronteiras. Referência a nomes de empresas e produtos e processos comerciais não implicam o seu endosso pela OIT, e a não-menção de uma empresa, produto ou processo comercial específico não representam sinal de desaprovação.

O texto pode ser livremente utilizado desde que mencionada a fonte.

Departamento de Comunicação e de Informação Pública
Bureau international du Travail
4, route des Morillons, 1211 Geneva 22, Switzerland

Para mais informação, visitar o nosso sitio na internet www.ilo.org

**Para mais informação sobre o Relatório Mundial
sobre Protecção Social 2014/15: <http://www.ilo.org/secsoc>**