

PREFÁCIO

Este manual faz parte de uma colecção de manuais produzidos pelo Departamento de Segurança Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT), Genebra, em conjunto com o Centro Internacional de Formação da OIT, Turim.

O manual debruça-se sobre as componentes principais da administração da segurança social e também chama a atenção para alguns dos desafios e dificuldades encontrados pelas instituições de segurança social.

Outras publicações desta colecção são:

- Princípios da Segurança Social
- Financiamento da Segurança Social
- Esquemas de Pensões
- Seguro Social de Saúde
- Guia do Formador

Os manuais foram produzidos principalmente para serem usados nos países onde os sistemas de segurança social ainda não estão em funcionamento, estão em fase de mudança, ou necessitam de ser melhorados. Os manuais serão especialmente úteis nos países em vias de desenvolvimento, países em transição e países em fase de mudanças estruturais, uma vez que estão a iniciar o processo de estabelecimento de novos sistemas de protecção social ou de melhoria dos sistemas já existentes.

No entanto, devemos notar que a informação contida nos manuais se refere, quase na totalidade, ao sector formal e não à grande variedade de sistemas que se aplica a grupos fora dos sistemas tradicionais de segurança social.

É também de salientar que, num manual com estas dimensões, só é possível fornecer uma visão alargada deste tema. Caso se pretenda obter informações mais pormenorizadas e específicas sobre a administração da segurança social, é necessário consultar outras publicações. Existe uma vasta gama de publicações que tratam do tema da administração e gestão em geral e algumas que se debruçam especificamente sobre a administração da segurança social. Algumas delas vêm referenciadas na lista de outras publicações a consultar, que se encontra no fim do manual.

Não podemos deixar de agradecer a todos aqueles que, embora sendo demasiados para serem mencionados individualmente, ajudaram a preparar este manual.

Teremos todo o gosto em receber o seus comentários e reacções relativamente ao conteúdo deste ou de qualquer dos outros manuais desta colecção, através dos seguintes contactos:

The International Labour Office,
SEC SOC, 9th Floor,
4 route des Morillons,
CH-1211 GENEVE 22, Switzerland.
Fax (+41.22) 799.7962

Módulo 1 Módulo de Introdução

- Unidade 1 Como é administrada a segurança social?
- Unidade 2 Níveis de administração
- Unidade 3 Princípios de boa gestão nas
instituições de segurança social

Módulo 2 Cobertura e Inscrição

- Unidade 1 Cobertura
- Unidade 2 Inscrição

Módulo 3 Recolha e registo das contribuições

- Unidade 1 Recolha
- Unidade 2 Registo

Módulo 4 Cumprimento e aplicação

- Unidade 1 Cumprimento
- Unidade 2 Aplicação

Módulo 5 Atribuição e pagamento dos subsídios

- Unidade 1 Atribuição dos subsídios
- Unidade 2 Pagamento dos subsídios
- Unidade 3 Procedimentos de recurso

Módulo 6 Relações públicas

- Unidade 1 O que significa “relações públicas”?
- Unidade 2 Abordagens proactivas

Módulo 7 Gestão das instituições de segurança social

- Unidade 1 Gestão dos recursos humanos
- Unidade 2 Verificação do desempenho

ADMINISTRAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL

MÓDULO 1: MÓDULO DE INTRODUÇÃO

“Bureau” Internacional do Trabalho Genebra

CONTEÚDOS DO MÓDULO

UNIDADE 1: Como é administrada a segurança social?

- A. Panorâmica Geral
- B. Política de segurança social
- C. Estruturas
- D. Características comuns

UNIDADE 2: Níveis de administração

- A. Nível local
- B. Nível regional
- C. Nível da sede
- D. Novas tecnologias

**UNIDADE 3: Princípios de boa gestão nas instituições de
segurança social**

- A. A importância de boas práticas de gestão
- B. Gestão eficaz de recursos
- C. Controlos financeiros
- D. Auditorias internas
- E. Considerações de segurança

MÓDULO DE INTRODUÇÃO

UNIDADE 1: Como é administrada a segurança social?

A. Panorâmica Geral

O que é que podemos esperar da administração da segurança social?

Qualquer administração existe apenas com um objectivo, o de proporcionar um serviço eficaz e eficiente aos seus clientes.

Num contexto de segurança social, o termo “clientes” inclui os diferentes participantes no sistema, normalmente os que trabalham por conta de outrem e as próprias entidades empregadoras. Consoante a concepção do sistema de segurança social, os “clientes” podem também incluir outros sectores da população tais como os trabalhadores por conta própria e as pessoas sem emprego.

Existem regras e regulamentos que devem ser cumpridos e a administração deve aplicá-los de forma imparcial e, conforme veremos na última parte, os clientes e beneficiários que sentirem que as decisões tomadas não foram justas, devem ter direitos claros, que lhes permitam recorrer dessas decisões.

Assim, a administração ideal é aquela que seja, em simultâneo, eficaz e eficiente, que trabalhe com os seus clientes proporcionando apoio, aconselhamento e serviços de primeira qualidade. Mas, na prática, existem muito poucas instituições de segurança social que possam dizer que já não podem melhorar a sua forma de administração.

Também não podemos esquecer que a maioria das administrações de segurança social é responsável por muitos milhões de beneficiários participantes no sistema. É, portanto, natural que quaisquer falhas por parte da administração tenham um impacto sobre um grande número de pessoas.

Devemos igualmente lembrar que os sistemas de segurança social trabalham com indivíduos, e que cada um deles tem o direito de esperar

o mais alto nível de serviços e de tratamento por parte das instituições de segurança social.

Antes de prosseguirmos com este estudo da administração da segurança social, pode ser útil fazermos uma revisão do que é a segurança social e que objectivos esta procura atingir.

Uma definição de segurança social largamente aceite é:

“A protecção fornecida pela sociedade aos seus membros, através de uma série de medidas públicas, como contrapartida das dificuldades económicas e sociais que sem este apoio se fariam sentir devido à quebra ou redução acentuada dos rendimentos causadas por: doença, maternidade, acidentes de trabalho, desemprego, invalidez, velhice e morte; o fornecimento de cuidados médicos e subsídios a famílias com crianças”.

No seguimento desta definição, pode dizer-se que o *objectivo* da segurança social é:

“assegurar àquelas pessoas que, quer temporariamente quer permanentemente, fiquem incapacitadas de obter rendimentos, ou que tenham de fazer face a responsabilidades financeiras excepcionais, a possibilidade de continuar a satisfazer as suas necessidades através do fornecimento de recursos financeiros ou de certos bens ou serviços...”

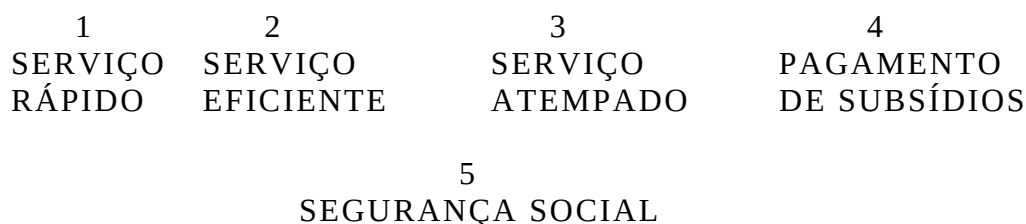
Também decorre daqui que os indivíduos que se encontrem nesta situação necessitam de um apoio não só eficiente e eficaz mas, ao mesmo tempo, *imediato*. O desafio que se põe a todas as administrações de segurança social é, pois, proporcionar um *serviço eficaz, eficiente e atempado* a todos os seus clientes.

É importante que este desafio se mantenha na nossa mente ao longo de todo o manual, uma vez que ele influencia todos os aspectos da administração.

INSERIR FIGURA

Fig. 1:

**“... o desafio é...
proporcionar um serviço atempado...
e eficiente...
a todos os clientes...”**



B. Política de segurança social

Quanto mais alargada for a cobertura da segurança social maior será a necessidade de estabelecer políticas por parte do governo central. A razão de ser deste facto é de que é o governo central quem detém a responsabilidade final sobre o bem estar geral da população ao nível social e económico.

A autonomia das instituições de segurança social limita-se, geralmente, às questões administrativas e às decisões sobre assuntos relativos a:

- política
- conteúdo da legislação
- cobertura
- natureza dos subsídios a fornecer
- montante e distribuição dos fundos, no quadro dos planos económicos nacionais,

são em geral da responsabilidade do governo e alvo de legislação.

Normalmente constatamos que há um departamento do governo central que tem a tutela geral da segurança social. Pode ser o Ministério do Trabalho, dos Serviços Sociais ou da Saúde, pode até haver um Ministério específico para a segurança social.

Alguns países têm uma Comissão de Segurança Social, ou outro organismo deste tipo, que tem a seu cargo o desenvolvimento de políticas e o comando supremo sobre o funcionamento da segurança social, mas que, mesmo assim, responde perante o governo central.

Noutros países, a legislação criou um organismo para-estatal, com um nome como “Instituto da Segurança Social”, “Fundo Nacional de Segurança Social”, “Conselho Nacional de Segurança Social”, etc., que é responsável por implementar os termos das leis determinadas pelo Ministério que tutela a área.

O grau de acção independente de que estes organismos dispõem é muito variável. Alguns podem ter poder para contratar o seu próprio pessoal e construir as suas instalações, outros podem depender do destacamento de pessoal do governo; alguns podem ter carta branca para investir fundos, enquanto outros podem ter de seguir directivas do Ministério das Finanças.

Por vezes, o estabelecimento de políticas é partilhado entre alguns departamentos do governo central. Nestes casos é fundamental que exista uma boa coordenação entre eles.

C. Estruturas

Não existe nenhum modelo específico ou especial, ou padrão uniforme, para as organizações ou estruturas administrativas da segurança social. Mas, devido às enormes variações nos sistemas de segurança social em todo o mundo, isto não nos surpreende.

As várias estruturas adaptam-se a situações diferentes e a maioria das instituições actuais de segurança social desenvolveu-se, em larga medida, na base de “medidas que pareceram apropriadas numa determinada altura para fazer face às necessidades específicas desse momento”. Também foram sofrendo adaptações ao longo do tempo, à medida que os sistemas foram sofrendo alterações e se foram desenvolvendo.

Muitas das estruturas usadas actualmente cresceram com um mínimo de planeamento positivo, por uma quantidade de razões – históricas, políticas e sociais. Os primeiros sistemas – sistemas de acidentes de trabalho – eram administrados pelas entidades empregadoras, companhias de seguros comerciais e tribunais. Na realidade, este tipo de sistema continua a ter sucesso nalguns países.

Outras estruturas iniciais seguiram um padrão em que a legislação de segurança social previa que os institutos de doença e de pensões fossem geridos por representantes dos próprios contribuintes. Este princípio fazia parte de muitas das Convenções da OIT no seu início e ainda há países que dependem deste tipo muito próprio de estrutura.

Também existem países onde o alargamento faseado para alcançar a cobertura da quase totalidade da população foi acompanhado pela criação gradual de uma instituição única e abrangente para gerir o sistema de segurança social. Outros países, talvez beneficiando de exemplos anteriores, estabeleceram os seus sistemas de segurança social geridos por um único organismo nacional desde o início. Nestes países, é normal encontrar uma estrutura muito mais formal com essa instituição única responsável por todos os aspectos do sistema de segurança social, desde a recolha das contribuições até à determinação e pagamento dos vários subsídios.

Frequentemente, existe um conselho regulamentar à frente de um sistema social de seguros ou fundo de previdência. Os valores acumulados são responsabilidade do conselho que funciona como investidor dos contribuintes e publica relatórios e contas anualmente.

Um conselho que seja responsável pelo investimento de fundos tem, normalmente, uma comissão de investimentos formada por membros que tenham experiência nessa área da gestão financeira. Este tipo de comissão inclui geralmente representantes dos trabalhadores e das

entidades empregadoras e peritos, por exemplo do Ministério das Finanças, banco de desenvolvimento, ou consultores de investimento.

Uma vez que os seguros sociais e os fundos de previdência funcionam dentro de regras legais muito restritas, em geral não é apropriado que os conselhos possam intervir ao nível de questões técnicas ou de funcionamento, normalmente estas questões são da responsabilidade do Director Geral e dos seus colaboradores mais directos. No entanto, na *assistência social*, onde os funcionários têm mais poder para determinar as necessidades e recursos dos clientes, o conselho pode ter de dar instruções relativamente aos aspectos políticos da administração do dia-a-dia.

De qualquer forma, o conselho tem bastante influência junto do ministério que o tutela, no desenvolvimento das questões políticas mais importantes.

A Convenção da Segurança Social N° 102 (1952) estabelece que os governos membros aceitem a responsabilidade geral pela administração cuidada das instituições e serviços relacionados com a segurança social. Também exige que, sempre que a administração seja delegada para além do nível governamental, os representantes das pessoas protegidas – os beneficiários do sistema – devem participar na gestão ou serem associados com ela, tendo capacidades representativas.

INSERIR FIGURA

Fig. 2:

*“Convenções e Recomendações
da Segurança Social”*

Título nos livros: *Convenções e Recomendações Internacionais do Trabalho*”

Normalmente um conselho regulamentar corresponde a estes requisitos, uma vez que, para além de pessoas dos principais departamentos governamentais envolvidos, deve ser composto por representantes dos trabalhadores e entidades empregadoras.

Os membros dos trabalhadores e entidades empregadoras são normalmente eleitos ou nomeados pelos sindicatos e pelas organizações patronais, ou nomeados pelo Ministro após consulta destes organismos.

Muitas vezes o director, ou chefe permanente da organização de segurança social fiscalizada pelo conselho, também tem representação no conselho.

Embora, conforme já mencionado, não exista uma única estrutura rígida, a Figura 3 ilustra o que podemos considerar como sendo o panorama geral de uma estrutura deste tipo.

INSERIR FIGURA

Fig. 3:

“... panorama geral de uma estrutura deste tipo...”

- a) CONSELHO DA SEGURANÇA SOCIAL
- b) Director Geral ou Director nomeado pelo Conselho
- c) subdirectores
- d) Director Adjunto ou Director
- e) administração sénior
- f) pessoal
- g) Secções de trabalho principais
- h)Registos
- i)cumprimento
- j)finanças
- k)reclamações
- l)publicidade
- Contabilidade
- auditorias
- questões de formação do pessoal
- m) Delegações da Segurança Social
- delegações regionais/locais

Caixas à direita da figura:

Ministro do Governo com responsabilidades na área da segurança social. **1**

Conselho de Segurança Social com representantes do governo, de organizações de trabalhadores e entidades empregadoras e possivelmente outros grupos de interesse. **2**

Nas situações em que a administração da segurança social *não* esteja delegada mas seja apenas uma divisão separada do departamento governamental competente, os representantes dos beneficiários do sistema e das entidades empregadoras podem ser nomeados para uma comissão de aconselhamento – não muito diferente do conselho regulamentar, mas com uma função mais simples de aconselhamento do Ministro responsável.

Uma comissão deste tipo, em geral, aconselha sobre questões de política ou administração que lhe possam ser apresentadas pelo Ministro ou levantadas por iniciativa da própria comissão.

Outra forma dos beneficiários do sistema se associarem à administração da segurança social é através da delegação de

responsabilidades, até certo nível, por parte das autoridades públicas nos sindicatos.

D. Características comuns

Independentemente da forma estrutural em que a administração da segurança social tenha sido desenvolvida, todos os programas de seguro social e fundos de previdência têm uma coisa em comum – a necessidade de recolher contribuições e de as passar para os registos pessoais dos beneficiários do sistema.

A manutenção de registos precisos, fiáveis e de fácil acesso desses sistemas é extremamente importante por forma a determinar os subsídios devidos aos contribuintes. Os períodos de elegibilidade para subsídios a longo prazo podem estender-se ao longo de muitos anos e, portanto, é necessário assegurar que os registos sejam detalhados e individuais e que seja feita uma manutenção adequada.

Estas exigências, em geral, resultaram numa tendência para manter os registos ao nível central, por forma a ajudar os processos de identificação e registo, especialmente quando os trabalhadores mudam de uma entidade empregadora ou local de trabalho para outro.

Nos últimos anos, no entanto, o rápido desenvolvimento das tecnologias de informação e de sistemas informáticos interligados e em rede tem significado cada vez mais que a centralização dos registos já não é de grande importância. Isto tem sido complementado pelo desenvolvimento de novos sistemas, com base nas modernas tecnologias para o pagamento das contribuições.

Conforme será explicado mais pormenorizadamente nos próximos capítulos, é possível, usando o sistema da folha de processamento de salários, enviar as contribuições directamente para as instituições da segurança social (normalmente todos os meses) com os pormenores dos trabalhadores individuais, que são seguidamente transferidos para os registos individuais dos beneficiários.

Independentemente do sistema utilizado, um requisito essencial é que cada trabalhador, entidade empregadora ou outro participante, tenham um número de referência individual que será sempre o mesmo durante o tempo em que ele ou ela estejam ligados a esse sistema de segurança social. Nos próximos capítulos encontram-se mais pormenores sobre os registos e sua manutenção.

Os meios testados e os sistemas universais de segurança social não têm as mesmas necessidades de manter registos do emprego, ou das contribuições dos membros individuais, porque as condições de elegibilidade para os subsídios se baseiam normalmente no período de residência e não nas contribuições pagas e/ou na duração do(s)

período(s) de emprego. No entanto, a necessidade de uma manutenção eficaz dos registos continua a ser importante, mesmo se apenas relativamente à atribuição, pagamento ou recusa de subsídios.

Uma característica importante, comum a todas as instituições de segurança social, é a necessidade de a administração ter a capacidade de processar, calcular e pagar os subsídios de forma precisa e atempada.

Outras características comuns incluem: funções de planeamento, contabilidade financeira e cumprimento total da lei, especialmente no que se refere ao pagamento de contribuições. Estes e outros aspectos serão novamente abordados nas próximas unidades, como actividades especificamente administrativas.

UNIDADE 2: Níveis de administração

A. O nível local

Conforme já foi referido, a principal tarefa de qualquer organização de segurança social é proporcionar o pagamento dos subsídios aos beneficiários do sistema de forma atempada, precisa e eficiente. Todas as outras actividades da organização, embora sejam necessárias, devem estar subordinadas a esta tarefa.

A segurança social tem de dar resposta a uma gama diversa e a combinações de situações pessoais, sendo, portanto, uma operação complicada. É também um “grande negócio”, uma vez que a maioria dos sistemas lida com centenas e milhares de pedidos, procede ao pagamento de milhões de pagamentos de subsídios e envolve enormes somas de dinheiro ao longo do ano.

A organização necessita, portanto, de ter capacidade de lidar com grandes números e pedidos mas, ao mesmo tempo, deve ser flexível e ter capacidade para implementar rapidamente as mudanças e, em simultâneo, lidar com cada cliente de uma forma pessoal mas, ao mesmo tempo, imparcial.

O cliente – o beneficiário do sistema – deseja ter acesso fácil à organização e deveria ser ao nível local que os membros deveriam poder obter um serviço personalizado, mesmo que os pedidos de subsídios tenham de ser posteriormente encaminhados para outro local da organização para serem processados.

Nos sistemas que têm uma rede nacional, o número e dimensão das delegações locais podem ser muito variáveis. Em geral, o objectivo é localizá-los nos principais centros da população e que estes sejam em número suficiente para porem os serviços de segurança social ao alcance da maior parte da população abrangida. Isto muitas vezes significa que podem existir várias delegações locais nas áreas urbanas mais populosas, enquanto que nas áreas rurais menos habitadas podem existir poucos e muito afastados.

Embora uma rede de delegações locais fosse a situação *ideal*, em muitos países isto não é uma realidade porque a responsabilidade pela administração do sistema de segurança social ainda não está descentralizada. Nas primeiras fases de desenvolvimento de um novo sistema algumas organizações concentram o desempenho de todas as funções administrativas num único serviço central. À medida que o sistema e a organização se desenvolvem, o próximo passo no processo de trazer a administração para mais perto dos participantes pode ser o de criar um serviço em cada uma das regiões, províncias, zonas ou

distritos mais importantes do país. (Por facilitar a referência neste manual iremos chamar-lhes “delegações regionais”). E só após se verificarem as condições para um maior desenvolvimento, abaixo desse nível, haverá lugar para a implementação de uma rede de delegações locais.

Quando um sistema tem sucesso na introdução de um nível local de administração, em geral essas delegações recebem os pedidos de subsídios, decidem sobre eles e procedem ao seu pagamento, se for caso disso. Normalmente, estes sistemas dependem fortemente da rede de delegações locais no que se refere à inscrição dos membros e entidades empregadoras, aos procedimentos relativamente à recolha de contribuições e para assegurar um nível satisfatório de cumprimento e de implementação da lei, especialmente no que se refere à questão das contribuições.

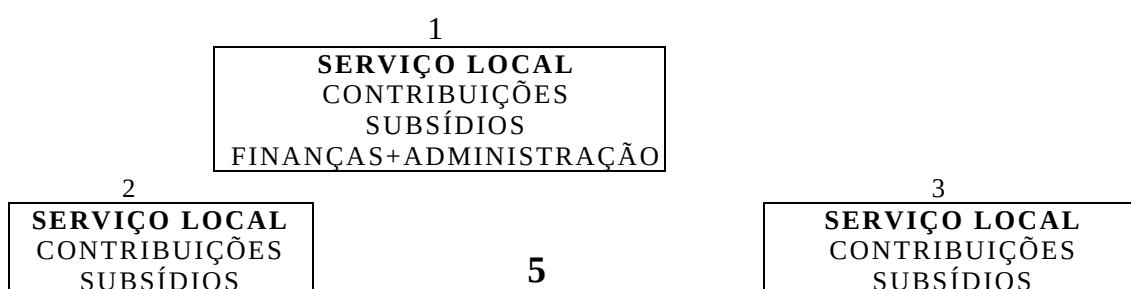
Conforme veremos mais tarde na unidade relativa à recolha de contribuições, a maior parte dos sistemas depende dos inspectores da segurança social, que asseguram um nível satisfatório de cumprimento. É importante que eles tenham acesso às entidades empregadoras e isto torna-se mais fácil se os inspectores estiverem sediados ao nível local, idealmente em delegações locais, por forma a estarem mais familiarizados com a localidade e com as empresas que lá existem.

Nos casos em que existe uma rede de delegações locais, essas delegações tendem a variar em tamanho e organização. Estes aspectos são influenciados por vários factores incluindo: o tamanho e tipo da área geográfica coberta, o volume de trabalho, as actividades predominantes, o número de funcionários necessários, etc. No entanto, a estrutura organizacional geral é bastante semelhante entre as várias delegações locais, uma vez que cada uma reflecte, embora numa escala muito própria, os conteúdos e responsabilidades da delegação central, isto é, a administração de subsídios, recolha de contribuições, finanças e administração, pessoal, formação, etc.

INSERIR FIGURA

Fig. 4:

*“Onde existem delegações locais...
Elas variam inevitavelmente em
termos de tamanho
e organização...”*



FINANÇAS ADMINISTRAÇÃO PESSOAL FORMAÇÃO	SERVIÇO REGIONAL OU CENTRAL	ADMINISTRAÇÃO FORMAÇÃO DO PESSOAL FINANÇAS
4	SERVIÇO LOCAL CONTRIBUIÇÕES ADMINISTRAÇÃO FINANÇAS PESSOAL	

Uma característica chave comum a todos as delegações de segurança social (quer ao nível local, distrital, regional ou central), é a necessidade da existência de um serviço aberto ao público, com locais para entrevistas pessoais, a que os membros individuais possam recorrer para obter informação e aconselhamento, receber apoio relativamente a pedidos de subsídios, entregar provas documentais para apoiar esses pedidos, inscrever-se como membros, etc. Um serviço da segurança social onde os membros possam obter este tipo de serviços também necessita, normalmente, de estar preparado para proceder ao pagamento de subsídios pecuniários.

Estes subsídios podem ser pagos de várias formas. Podem ser pagos directamente ao beneficiário no serviço da segurança social ou, quando houver infra-estruturas para suportar estes sistemas, podem ser pagos nos bancos, nos postos do correio, por meio de carta ou através de transferência bancária directa.

Alguns sistemas contam com a ajuda das entidades empregadoras para liquidar certos subsídios de curto prazo, que são, de seguida, reembolsadas pela organização da segurança social. Existem outros sistemas que fazem o pagamento a agentes autorizados pelo membros.

O pagamento de subsídios e pensões de longo prazo é normalmente feito ao nível central - nestes casos a delegação local/distrital/regional tem um papel importante no processamento dos pedidos, mas pouco envolvimento no mecanismo de pagamento. Com os subsídios de curto prazo, o método é normalmente ditado pelo nível de desenvolvimento das infra-estruturas e dos sistemas financeiros disponíveis. Estes sistemas podem variar grandemente, tendo de um lado do espectro as transferências automáticas directas através do sistema bancário – em que o beneficiário pode usar um cartão magnético para obter o dinheiro – até ao outro lado do espectro, onde podemos ter pagamentos mensais feitos em dinheiro por algum colaborador da delegação local ou seus agentes, feito na própria delegação local, ou num local de encontro da comunidade, ou mesmo no mercado local.

As organizações de segurança social que possuem uma rede de delegações locais têm, em geral, as suas próprias instruções para determinar o número e localização das delegações locais. Tem de ser

encontrado um equilíbrio entre muitos, resultando em despesas administrativas muito altas e possivelmente desnecessárias, e entre poucos, resultando num nível de serviço inadequado para os membros que estiverem mais longe das delegações. Este equilíbrio pode ser algo difícil de conseguir.

Para as comunidades pequenas e isoladas que não têm uma delegação local, é necessário assegurar um nível de serviço satisfatório. Esta questão será novamente abordada na unidade relativa às relações públicas. Neste ponto, será suficiente dizer que é possível encontrar sempre soluções imaginativas para os problemas que podem surgir na prestação destes serviços a certos tipos de comunidade.

Alguns sistemas de segurança social, que funcionam em conjunto com o sistema de seguros de saúde, podem estar anexos a centros de saúde locais/distritais ou vice-versa. Estas delegações locais podem ter de receber, verificar e processar despesas com serviços médicos, receitas e cuidados hospitalares ou pedidos de reembolso em que os membros já tenham suportado os custos. Nalguns casos podem estar associadas, ou mesmo partilhar, as instalações com a delegação local, um dispensário ou clínica e por vezes a sua gestão pode ser partilhada.

Desta breve referência à organização ao nível local, podemos retirar que, mesmo que uma instituição de segurança social *tenha* uma rede de delegações locais, existe uma vasta variedade de níveis organizacionais e responsabilidades.

B. O nível “regional”

Em vários países, especialmente onde existem fronteiras muito bem definidas entre as províncias, regiões, distritos ou zonas, a organização das instituições de segurança social incluem um nível “regional”, normalmente com uma delegação em cada uma das regiões principais. Se não existir um nível de delegações locais, são normalmente as delegações regionais que são responsáveis pela administração diária de todas as actividades relacionadas com a recolha de contribuições e o processamento de pedidos de subsídios.

Quando as instituições têm uma rede de delegações locais, a principal responsabilidade das delegações regionais é a fiscalização e controlo geral das delegações locais existentes na região. As delegações regionais deste tipo normalmente não lidam directamente com o público, embora possam envolver-se nalguns aspectos relativos a casos específicos, por exemplo aconselhando as suas delegações locais relativamente a pedidos mais fora do comum ou mais complexos.

Todas as delegações regionais reportam à sede ou delegação central e estão organizadas de forma semelhante, com secções, divisões ou

departamentos específicos, cada um responsável e com competências nas questões relacionadas com cada uma das principais áreas de funcionamento: contribuições, cumprimento, subsídios, finanças, administração, etc. Nas instituições de segurança social de maiores dimensões, a sede pode delegar responsabilidades nas delegações regionais relativamente aos trabalhadores da sua região (pessoal extra, recrutamento, relatórios, promoções, suspensão de contratos, etc.).

Quanto maior for a organização da segurança social, maior será o nível de especialização que se encontra aos níveis regional e local. As delegações de nível regional que têm um grande número de trabalhadores, uma rede extensa de delegações locais a quem prestam serviço e um grande orçamento, provavelmente necessitam também de secções especializadas para lidar com transportes, instalações e equipamento, formação de pessoal, novas tecnologias, relações públicas, entre outros.

INSERIR FIGURA

Fig. 5:

“...organização com dois níveis...”

1 SEDE (DELEGAÇÃO CENTRAL)

2* Delegações regionais, distritais ou locais

Fig. 6:

“...as instituições de segurança social de maiores dimensões podem ter uma organização com três níveis ... sede, delegações regionais e locais...”

1 DELEGAÇÃO REGIONAL

2 DELEGAÇÃO REGIONAL

3 DELEGAÇÃO REGIONAL

4 DELEGAÇÃO REGIONAL

5 SEDE

6 DL: DELEGAÇÃO LOCAL

C. O nível da sede

Qualquer que seja a dimensão da instituição de segurança social, esta tem normalmente um Director Executivo, Director Gestor ou Director Geral (ou alguém com um título semelhante), que tem o apoio de pessoal sénior incluindo (no mínimo):

- Um Director Financeiro, responsável por todas as questões relacionadas com as finanças (orçamentos, contabilidade, auditoria interna, etc.);

- Um Director da Divisão de Contribuições, responsável por todas as questões relacionadas com as contribuições (inscrições, recolha, cumprimento, manutenção de registos, etc.); e
- Um Director da Divisão de Subsídios, responsável pelos aspectos relacionados com os subsídios (processamento dos subsídios, atribuição, recursos, etc.)

Para além destes, numa organização de maior escala, a sede poderá também necessitar de:

- Um Gabinete Médico, para aconselhamento em questões médicas e para organizar os exames médicos dos membros que entrem com pedidos de subsídios por invalidez ou subsídios por acidentes de trabalho;
- Um Gabinete Jurídico, para tratar das questões de interpretação da lei, processos (por fraude, incumprimento, etc.) e organismos de interposição de recursos.

A sede muito provavelmente irá também necessitar de outras divisões especiais adicionais, responsáveis pelas várias “actividades quotidianas” da organização de segurança social – pessoal, instalações, mobiliário e equipamento, material de escritório, segurança, relações pública.

Outras responsabilidades importantes da sede são:

- actividades de pesquisa;
- aconselhamento de ministros, principalmente no que se refere à formulação e desenvolvimento de políticas;
- interpretação da legislação;
- aconselhamento das delegações regionais/locais relativamente a aspectos técnicos/de processamento;
- recolha, confronto e análise dos dados estatísticos* das delegações regionais/locais (p. ex. número de pedidos de subsídio, inscrição de novos membros, fluxo de trabalho, casos processados/em processamento).

Todos os sistemas, independentemente da sua dimensão e complexidade, precisam ter uma organização que lhes permita responder a todas as questões mencionadas nos parágrafos anteriores. A principal diferença é a escala a que o fazem. Os sistemas de grandes

* A importância das estatísticas na gestão da segurança social tem sido sublinhada pela OIT e pode ser encontrada nas orientações pormenorizadas incluídas na publicação com o título “Scheme of statistical tables for the practical application of a minimum programme of social security statistics”. - “Esquema de tabelas estatísticas para aplicação prática de um programa mínimo de estatísticas de segurança social”

dimensões e complexidade, necessitam de todas as especialidades referidas, ou talvez mais. Os sistemas de pequena e média dimensão, necessitam apenas de algumas ou talvez até possam combinar uma série de funções.

D. Novas tecnologias

Os sistemas de Processamento Electrónico de Dados (PED) são cada vez mais uma constante nas organizações de segurança social. O desenvolvimento das novas tecnologias tem sido, e é provável que continue a ser, tão rápido que o que é novo hoje está desactualizado amanhã. Os programas informáticos tiveram um grande impacto no funcionamento da segurança social como forma de recolha, processamento e armazenagem de informação de forma rápida e económica. O computador também pode ser visto como uma forma de abolir trabalhos rotineiros e monótonos e como forma de fornecer um rápido acesso e recolha de informação que, por sua vez, pode proporcionar ao público um serviço mais fiável e rápido.

No entanto, existem algumas pessoas que encaram a introdução ou a extensão dos sistemas de PED com alguma ansiedade e apreensão. Temem, por exemplo, que alguma da informação gravada esteja incorrecta e que os membros não possam ter acesso aos seus registos e fazer alterações. No entanto, tem sido introduzida cada vez mais legislação que dá aos indivíduos o direito de acesso aos seus dados e lhes dá a oportunidade de os alterar, corrigir ou actualizar. Em muitos países, há até leis que proíbem o fornecimento dessas informações a terceiros.

O desenvolvimento de sistemas informatizados de segurança social pode também provocar receios entre o pessoal da organização de segurança social, especialmente o receio de perder o trabalho. Nos países em vias de desenvolvimento, as políticas nacionais relativas aos níveis de emprego/desemprego obrigam por vezes a que os métodos de trabalho intensivos tenham precedência sobre os sistemas informáticos.

Os países em vias de desenvolvimento podem também ter problemas adicionais, tais como a necessidade de usar moeda estrangeira ganha com muito esforço para alugar ou comprar e instalar equipamento dispendioso. A falta de pessoal treinado pode também ser um problema, já para não referir a retenção desse pessoal à medida que adquire mais experiência e quando, como é muitas vezes o caso, essas pessoas descobrem que conseguem ordenados mais altos no sector privado.

É, por vezes, tentador para as organizações de segurança social que não podem suportar sozinhas os custos de instalação de sistemas informáticos, adquirirem tempo de utilização a empresas de computadores privadas. Este tipo de combinações traz alguns perigos e devem ser tidos em consideração alguns factores, incluindo os seguintes: que prioridade é atribuída ao serviço de segurança social,

que protecção existe para os dados, especialmente dados pessoais confidenciais ou mais sensíveis sobre os membros, quais são as facilidades para a organização de segurança social poder armazenar a informação e dados, durante o processamento dos pedidos de subsídio ou quando finalmente instalar um sistema informático próprio?.

É útil, quando se tiver em consideração a introdução de sistemas informáticos de segurança social, procurar o aconselhamento de pessoas experientes na informatização de serviços de segurança social, em vez de pessoas com conhecimentos relativos apenas à informatização mas sem qualquer experiência nos sistemas e procedimentos da segurança social.

As instituições de segurança social que ainda usam procedimentos manuais devem reconhecer e aceitar como inevitável a informatização num dado ponto do futuro. Com isto em mente, é essencial que entretanto a introdução, desenvolvimento e modificação dos procedimentos manuais deva ser concebida para facilitar a eventual alteração para um sistema PED (informatizado).

Também é importante que, uma vez que o processo de informatização se inicie, exista uma relação de trabalho muito estreita e um diálogo continuado entre o pessoal da divisão de PED e os “utilizadores”- o pessoal e gestores dos departamentos cujos procedimentos vão ser informatizados. Uma vez que os sistemas informáticos devem ser concebidos para substituir as operações manuais, é essencial que os utilizadores tenham oportunidades de dar ideias, uma vez que são eles quem melhor compreende os processos manuais e os problemas com eles relacionados. Se os peritos informáticos não aceitarem as ideias dos utilizadores, existe um risco de que novos problemas venham simplesmente a substituir os que existiam anteriormente.

Já foi feita referência à velocidade das modificações no campo da informática. Tendo isto em conta, é importante assegurar que as características mais actuais dos sistemas de segurança social sejam incorporadas nas novas instalações. Pode, por isso, ser útil que o pessoal sénior da divisão de PED obtenha informação e aconselhamento junto de instituições que já tenham sistema de PED bem instalados e desenvolvidos. Este é um dos aspectos do desenvolvimento da segurança social em que a OIT tem estado profundamente envolvida, há já vários anos, através de projectos de cooperação técnica.

Um dos objectivos centrais de uma nova fase de desenvolvimento de PED na segurança social deve ser o estabelecimento de um “sistema on-line” para transmissão e armazenamento de dados. Isto permite ao pessoal, em qualquer das delegações da instituição, transmitir informação e a recolher informação da base de dados do computador. As vantagens de um sistema on-line abrangente, totalmente operativo em rede, são imensas. Incluem, por exemplo, a redução da incidência de registos duplicados ou múltiplos, mais rápida identificação de

incumprimentos e muito menos tempo para processamento dos pedidos de subsídio.

Estas são claramente vantagens importantes para a instituição mas, por forma a salvaguardá-las, é vital que a base de dados informática seja frequentemente actualizada. Consequentemente, os programas devem sempre ser concebidos para permitir a introdução regular de informação actualizada nos registos da base de dados.

Quer as instituições estejam a criar um programa de PED pela primeira vez, quer estejam a aumentar o sistema existente, devem lembrar-se que os preços dos mercados de hardware e software informático estão a tornar-se cada vez mais competitivos. No entanto, devido ao volume de equipamento requerido mesmo pela mais pequena das instituições de segurança social, os gastos são sempre altos. É, por isso, importante que os preços sejam verificados e que sejam usados procedimentos de comparação competitiva sempre que possível.

Noutras secções deste manual será feita referência à possibilidade de desenvolver “links” com as entidades empregadoras, por forma a facilitar a transferência de informação relativa às entregas e planos das contribuições. Pode ser benéfico para ambas as partes se este tipo de “links” for alargado a outras organizações, por exemplo bancos, estações de correios e outras organizações com as quais tenham sido estabelecidas relações de trabalho. Pode também ser útil estabelecer “links” com outros departamentos do governo, como por exemplo as entidades fiscais.

Finalmente, devemos lembrar que a introdução de computadores não vai resolver, por si só, os problemas básicos de programas e sistemas com má concepção inicial. Na realidade, por vezes os procedimentos manuais terão de continuar a ser usados em conjunto com os sistemas informáticos como medida de segurança em caso de falha dos sistemas.

UNIDADE 3: Princípios de boa gestão nas instituições de segurança social

A. A importância de boas práticas de gestão

Das unidades anteriores podemos concluir que as instituições de segurança social variam muito em termos de dimensão, variedade de tarefas e responsabilidades, complexidade e organização. No entanto, torna-se também claro que as exigências colocadas aos gestores das instituições de segurança social são, em muitas formas, semelhantes, independentemente do tamanho da organização. Todos partilham objectivos semelhantes, o objectivo chave de oferecer aos seus clientes um serviço eficaz e eficiente. Outro requisito comum a todas as administrações de segurança social é a necessidade de conceber, adoptar e manter boas práticas de gestão. E isto não pode ser esquecido.

Já referimos a necessidade de uma administração eficaz e eficiente. Este tipo de administração “não acontece por acaso”, tem de ser desenvolvida. Este desenvolvimento depende das pessoas, e a instituição só pode ter a qualidade que lhe for emprestada pelas pessoas que trabalham nela.

Os princípios de boa gestão são mais ou menos os mesmos para as instituições de segurança social e para a maioria das outras instituições, do sector público e do sector privado. Os princípios de gestão são certamente bastante diferentes dos princípios da matemática ou das leis das ciências naturais. Na realidade, no campo da gestão, não existem acordos universais em relação aos princípios, nem se pode dizer que os princípios sejam válidos para *todas* as situações. De facto, é esta a razão de não se usar normalmente o termo “princípios de gestão” mas sim “linhas de orientação de gestão”, que são simplesmente generalizações potencialmente úteis sobre factores que contribuem para o sucesso na gestão.

No entanto, talvez seja útil lembrar o que essas linhas de orientação incluem: os principais elementos da “boa gestão” de qualquer organização ou instituição, incluindo as instituições de segurança social.

A breve referência seguinte relativamente a algumas das linhas de orientação mais amplamente reconhecidas, pode ajudar a centrar a nossa atenção nas áreas chave da gestão e estrutura organizacional.

- **Capacidade de controlo**
Está relacionada com o número óptimo de subordinados que um superior pode controlar. À medida que o número de subordinados aumenta, o grau e eficácia do controlo diminui.
- **Níveis de gestão**
Demasiados níveis de gestão reduzem a eficácia da comunicação e controlo.
- **Unidade de comando**
Cada pessoa deve reportar apenas a um superior hierárquico ou linha de gestão.
- **Delegação**
O trabalho deve ser delegado nos subordinados, a quem deve ser atribuída autoridade suficiente para desempenhar a sua responsabilidade. Não se deve esquecer, no entanto, que a responsabilidade pode ser delegada mas não pode ser descartada; o trabalhador que delega uma função, continua a ser responsável pela sua prossecução. “Delegação sem controlo equivale a abandono”.
- **Nomeação racional**
As pessoas devem ser nomeadas para as funções de uma forma racional e económica, por forma a fazer a melhor utilização do potencial humano.
- **Decisões sobre a acção**
As questões que necessitem de ser decididas, devem ser resolvidas tão perto do ponto de acção quanto possível.
- **Linha e pessoal**
É desejável separar o controlo das operações como função de gestão, da prestação de serviços ou aconselhamento das unidades operacionais.

INSERIR FIGURA

Fig. 7:
“... os principais elementos da boa gestão...”

2 entradas		7 saídas
3 capacidade de controlo	GESTÃO	8 nomeação racional
4 níveis de gestão	1	9 decisões sobre a acção
5 unidade de comando		10 linha + pessoal
6 delegação		11 outras funções de gestão

É importante sublinhar que existem alguns críticos, especialmente no campo da ciência comportamental, que começaram a questionar a validade universal de algumas dessas linhas de orientação de gestão. Alguns sugerem que se a adesão a essas linhas de orientação for *demasiado* restrita, existe um risco de aumento da rigidez das organizações e uma redução consequente da flexibilidade, especialmente quando as condições sofrem mudanças rápidas.

Existem ainda alguns pontos adicionais, que devem ser considerados quando uma organização está a criar a sua estrutura geral.

As organizações descentralizadas têm inevitavelmente um grande número de gestores, uma vez que em cada local é necessário haver um gestor próprio e uma estrutura de gestão específica. Algumas das características decorrem deste facto. Existe uma maior necessidade de formação de gestão para mais pessoas; um controlo mais restrito dos gestores locais por parte das delegações regionais ou centrais; é essencial que existam linhas de gestão claras e uma forte cadeia de gestão. A “estrutura em pirâmide” é típica desta forma de organização.

Há um uso crescente, em muitas organizações, de uma “declaração de missão”, com a intenção de centralizar as actividades da organização e criar uma plataforma em torno da qual os fins e objectivos podem ser construídos: por exemplo, “oferecer protecção social a todos os cidadãos de uma forma justa, honesta, atempada, eficiente e transparente, reconhecendo os direitos de igualdade para todos”.

O planeamento corporativo exige que a organização produza um plano corporativo, que estabeleça as directivas da organização para o período seguinte, por exemplo os próximos cinco ou dez anos.

B. Gestão eficiente dos recursos

A gestão eficiente dos recursos, tanto humanos como físicos, é claramente indispensável a todas as funções de gestão. As organizações estão em constante mudança e desenvolvimento, e isto implica que a gestão de recursos deve estar sempre à frente das actividades de gestão quotidianas.

O planeamento do potencial humano (um termo que pode ser substituído por “planeamento de recursos humanos”) é uma característica chave da gestão de recursos humanos e envolve uma análise das necessidades presentes e futuras de recursos humanos e a formulação de planos que respondam aos excedentes esperados ou (como é mais habitual nas instituições de segurança social) às faltas de pessoal.

A gestão de recursos humanos também inclui o recrutamento e selecção (que serão abordados no Módulo 7); pagamentos e outras condições;

reconversão; formação (ver Módulo 7); motivação; retenção, dispensa e despedimento. Cada um destes aspectos mereceria ser abordado em capítulos separados, mas isso não é possível numa publicação desta natureza. Será suficiente dizer que, se algum destes aspectos não for abordado pelos gestores de todos os níveis de forma conveniente e em todas as partes da organização, as operações combinadas da instituição nunca poderão ser eficientes.

A gestão dos recursos físicos, instalações e equipamento é uma função da gestão que sofre muitas vezes de falhas; também porque é um empreendimento demasiado grande para a maioria das instituições de segurança social. Desde a construção e compra, ou arrendamento de edifícios, até ao stock de canetas para os funcionários - e a toda uma gama de outros recursos intermédios -, existem potenciais armadilhas que podem pôr em risco a eficácia da gestão dos recursos físicos. O crescente uso de tecnologias de informação, e o equipamento caro que isso requer, tornam-se numa situação em que mesmo o mais pequeno erro nas estimativas dos recursos necessários pode ter custos elevados para a organização.

A gestão dos recursos físicos também inclui uma gama diversificada de características operacionais e organizacionais com eles relacionadas, incluindo: organização do espaço físico das delegações; organização dos serviços das delegações; serviços de apoio; instalações de telefone e fax; reprografia e reprodução; impressão e duplicação; procedimentos de microfilmagem e de impressões digitais nalgumas instituições; segurança e protecção; manutenção dos edifícios, apenas para citar alguns exemplos.

Devido à gama e variedade desses elementos, a gestão de recursos físicos é um aspecto que se torna num importante desafio. A maior parte das organizações deve ter uma divisão ou departamento com responsabilidades específicas pelas instalações, equipamentos e gestão global dos recursos físicos. No entanto, não devemos esquecer que *todos* os directores e gestores têm um papel importante para assegurar que os recursos *são* adequadamente geridos. De facto, *todos* os funcionários da instituição são individualmente responsáveis por assegurar que os recursos físicos são usados de forma eficaz e eficiente.

C. Controlos financeiros

Conforme explicado mais pormenorizadamente no manual relativo ao Financiamento da Segurança Social (manual N° 3 desta colecção), a maioria dos sistemas de segurança social fornece uma combinação de

subsídios de curto prazo, longo prazo e desemprego por acidente, e por vezes fazem a gestão de um fundo de previdência. Os diferentes sistemas de financiamento aplicam-se a cada tipo de subsídios e devem ser mantidas contas das receitas e despesas, separadamente, para cada tipo. Os fundos acumulados em cada tipo devem ser registados separadamente. A necessidade da aplicação estrita de regras e procedimentos em todas as actividades financeiras e contabilísticas requer, inevitavelmente, uma série de verificações e controlos.

Os controlos associados ao aumento de receitas (recolha de contribuições) são abordados nos Módulos 3 e 4. Os parágrafos seguintes irão centrar-se, principalmente, nos controlos financeiros relacionados com as despesas.

As despesas de um sistema de segurança social podem ser divididas de forma sucinta em pagamento de subsídios, despesas de investimentos e despesas de administração. Os pagamentos de subsídios são normalmente uma obrigação regulamentar do sistema. As despesas de investimento são geralmente avaliadas em separado e deduzidas do rendimento bruto do investimento.

As despesas de administração incluem uma classe de despesas sobre as quais a gestão pode exercer um controlo efectivo, e esta secção do manual debruça-se especialmente sobre esses controlos financeiros, pelos quais os gestores ao nível operacional são responsáveis. (Um módulo mais à frente irá fazer referência aos aspectos financeiros e de segurança dos pagamentos de subsídios).

Planeamento e controlo financeiro

O primeiro passo no estabelecimento de sistemas financeiros para uma organização é construir um plano financeiro. A partir deste pode construir-se um orçamento anual, com o qual se pode posteriormente comparar os receitas e as despesas realmente obtidas.

É importante ter um plano financeiro que apoie o plano a médio ou longo prazo do sistema, cobrindo talvez um período de três a cinco anos. Embora os acontecimentos durante este período de tempo sejam de difícil previsão, esse plano é essencial para dar alguma orientação às actividades da organização, ajudando também a clarificar as prioridades.

Os orçamentos anuais têm três objectivos principais:

- Planeamento:

para se poder quantificar os efeitos financeiros das acções que é necessário desenvolver para atingir os objectivos imediatos e os objectivos de longo prazo; também determina quais dos objectivos gerais podem ser atingidos no ano fiscal seguinte.

- **Autorização:**
o orçamento aprovado dá autoridade para se incorrer em despesas
- **Controlo:**
o orçamento torna-se a base do controlo para as receitas e despesas e estabelece os padrões com os quais o desempenho real é comparado.

Controlo orçamental

Conforme descrito, o orçamento é a quantificação do plano de curto prazo e uma previsão do que se espera atingir (em termos financeiros) no próximo período contabilístico.

Após se iniciar o período orçamental, as despesas reais são feitas e registadas. No final de cada mês as contas são preparadas a partir dos registos das despesas reais e é possível então comparar orçamento - as despesas esperadas - com as despesas realmente efectuadas.

É importante que seja estabelecida a responsabilidade da gestão neste aspecto, clarificando que partes da organização (e quais os funcionários seniores necessários) são responsáveis pelas receitas/despesas em certas áreas, bem como pelo controlo dessas receitas/despesas.

Para o sistema de controlo orçamental funcionar adequadamente, é necessário haver relatórios periódicos ao longo do ano relativamente à posição esperada e à real. Deve fazer-se sempre uma verificação da execução orçamental do orçamento anual, isto é; o orçamento anual deve ser repartido em dados mensais (ou trimestrais). Só seria possível fazer uma divisão directa do orçamento por 12 (ou quatro) se as despesas fossem distribuídas regulamente ao longo do ano. Como normalmente não é assim, deve ser preparado um orçamento parcelar. Isto mostrará a parte estimada do orçamento que se deveria usar em cada período mensal (ou trimestral).

É o orçamento *parcelar* que se compara então com a contabilidade *real* no final de cada mês/trimestre. As diferenças entre o orçamento e as despesas reais designam-se *variações* (e podem ser negativas ou positivas). É necessário que a organização determine, durante o processo de planeamento financeiro, a partir de que montante é que as variações se tornam preocupantes; por exemplo, pode ser fixada uma percentagem (p. ex. 5%) ou um montante fixo. As variações

significativas podem ser estudadas para se estabelecer a sua causa, que pode ser por exemplo, uma má estimativa quando se fez o orçamento, má execução orçamental, falta de controlo financeiro, mudanças inesperadas de actividade, etc. Uma vez que a razão das variações tiver sido determinada, podem ser implementadas, se necessário, as devidas acções aos níveis adequados para corrigir a situação.

Os relatórios orçamentais devem fornecer informação suficiente para que os analistas do orçamento possam decidir que acções tomar. No entanto, se os relatórios forem demasiado exaustivos e detalhados relativamente a *todos* os itens do orçamento, e para *todas* as divisões ou departamentos, tornam-se certamente aborrecidos e podem levar a que seja omitida alguma informação importante, simplesmente porque se encontra escondida no meio do grande volume de dados apresentados. Por este motivo, normalmente só se faz um relatório orçamental completo periodicamente, por exemplo, trimestralmente, embora se possa recorrer a *relatórios extraordinários* sempre que necessário. Um relatório extraordinário deve apenas mostrar as variações importantes, direccionando a atenção da gestão para as áreas mais relevantes de receitas/despesas. Isto permite assumir que os itens que não façam parte do relatório extraordinário estejam de acordo com os padrões preestabelecidos.

Também é útil ter um processo de revisão orçamental formal, talvez a meio do ano. Isto permite que sejam tomadas medidas relativamente à alteração dos padrões de receitas/despesas e mudar os pressupostos, sendo uma boa oportunidade para rever os orçamentos. Uma vez feita a execução orçamental, é relativamente fácil produzir previsões actualizadas de receitas/despesas para o ano. Isto faz-se através do uso de informação sobre as receitas/despesas do ano até uma determinada altura, adicionando-se a informação obtida para os restantes meses e fazendo ajustes para quaisquer alterações que tenham ocorrido desde que o orçamento foi preparado.

O processo para se chegar a essas alterações deve ser semelhante ao da preparação do orçamento. No entanto, isto *não* deve ser visto como uma oportunidade para fazer aprovar alterações de política ou de novas actividades; a revisão tem *apenas* o objectivo de reflectir alterações de circunstâncias.

Como parte deste processo de revisão - ou como adição ao mesmo - podem aplicar-se transferências de montantes. Uma transferência dá-se quando a poupança conseguida num departamento, ou sob um determinado título, é transferida para outro. Esta transferência normalmente necessita de autorização “a um nível adequado”, consoante o tipo e montante envolvidos. Tal como todos os outros aspectos dos procedimentos financeiros, é essencial que existam regulamentos escritos para estas transferências, por forma a clarificar *em que casos* se podem aplicar, *quem* pode autorizá-las e *quais* são os seus limites.

Muitas organizações públicas têm um *limite monetário* aplicado ao seu orçamento. O efeito é que, uma vez o orçamento aprovado pelo organismo competente, o orçamento total torna-se numa verba limite que não pode ser excedida (embora possam ser autorizadas transferências). Nos orçamentos com limite de verba, se os valores estimados no orçamento (para pagamento de prémios ou para fazer face à inflação, por exemplo) forem menores do que os valores necessários, as faltas só podem ser compensadas por outras poupanças ou através das reservas.

D. Auditorias internas

Desde o início queremos deixar claro que esta secção está relacionada com auditoria *financeira* e não com quaisquer outras funções que possam incluir a palavra “auditoria” no seu título ou referência; por exemplo, a “auditoria de desempenho”, que está mais relacionada com o estudo e avaliação dos métodos da organização, e com a forma como as coisas são feitas, do que com a exactidão financeira ou numérica.

A legislação de segurança social normalmente exige que as contas anuais tenham de ser examinadas e certificadas por um auditor que seja inteiramente independente da autoridade administrativa. Nos sistemas de pequena dimensão, a auditoria externa, apoiada por verificações da gestão interna, pode representar tudo quanto é necessário para satisfazer as autoridades responsáveis de que a gestão está a cumprir as suas responsabilidades em termos de contabilidade.

No entanto, as complexidades técnicas e o imenso volume de trabalho envolvido numa auditoria de um sistema de segurança social fazem com que as auditorias externas anuais sejam uma proposta impraticável sem o apoio de auditorias internas.

Podemos definir *auditoria* como sendo “o exame independente e a expressão da opinião isenta de um auditor nomeado que, relativamente aos balanços financeiros de uma empresa/organização, o faz no desempenho das suas funções e em cumprimento das obrigações legais aplicáveis”.

O termo “Auditoria interna” tem sido definido como “uma actividade independente de apreciação no seio de uma organização para a revisão de contas, finanças e outras operações como base de apoio à gestão. É um controlo de gestão cujas funções são medir e avaliar a eficácia dos restantes controlos”. Ela é feita por decisão da gestão ou, nas instituições de segurança social, dando sequência a um requisito legal.

Os auditores internos são geralmente funcionários da instituição de segurança social. No entanto, são independentes da instituição devido à

sua autoridade e à(s) pessoa(s) perante a(s) qual(is) respondem. Eles não devem estar envolvidos em nenhuma parte do processo de funcionamento.

As auditorias internas têm um papel fundamental no funcionamento de uma instituição de segurança social e incorporam várias vantagens práticas:

- do ponto de vista da gestão, o auditor fornece uma opinião especializada sobre questões difíceis como as avaliações contabilísticas;
- ajuda a assegurar que o sistema de contabilidade, introduzido pela gestão para registar transacções e salvaguardar fundos, está a funcionar de forma adequada. Se houver falhas significativas, o auditor aponta-as e pode sugerir formas de melhorar o sistema. Se existirem erros materiais nas contas, o auditor chama a atenção da gestão para eles, para que possam ser tomadas medidas correctivas e para que se investiguem as razões de tais erros terem ocorrido. O auditor chama a atenção da gestão para qualquer fraude cometida por funcionários ou para alguma incompetência destes detectada durante a auditoria;
- o conhecimento de que vai ser levada a efeito uma auditoria ajuda a dissuadir os funcionários para o risco de cometerem fraudes;
- aqueles a quem a instituição se destina, contribuintes e beneficiários, também beneficiam do trabalho de auditoria. Um auditor independente não protege apenas os fundos, mas empresta também credibilidade aos balanços financeiros da instituição e ajuda a proteger aqueles que têm interesses no seu funcionamento.

Os auditores internos devem verificar:

- o trabalho das delegações em relação com o recebimento de contribuições e a autorização e pagamento dos pedidos de subsídios;
- o trabalho das diversas secções da divisão de contribuições no que se relaciona com a recolha de contribuições, autorização de subsídios e a manutenção de registos;
- o trabalho da divisão de serviços de pessoal relativamente aos custos administrativos.

Uma parte considerável do seu trabalho será inevitavelmente desenvolvida nas delegações locais, nos casos em que as instituições tenham uma rede de delegações locais (ou nas delegações regionais, noutros casos). Muitas das maiores organizações de segurança social têm mais do que uma equipa de auditores, normalmente a funcionar a

partir das delegações regionais ou da sede, cada equipa sendo responsável pela auditoria de um determinado número de delegações.

Relativamente à independência dos auditores é importante salientar:

Independência de acção

- O âmbito do trabalho dos auditores não deve ser restrito. Eles devem ter liberdade para examinar e elaborar relatórios relativamente às actividades de qualquer departamento ou parte deste. A decisão de incluir/excluir qualquer área de actividade deve ser tomada pelo coordenador da auditoria.

Independência de acesso

- Os auditores internos devem ter um direito inalienável de acesso a qualquer hora, sem aviso prévio, a todos os registos financeiros e outros da organização, e devem poder solicitar quaisquer explicações que considerem necessárias.

Independência de reportar

- O coordenador da auditoria deve poder reportar a todos os níveis da organização. Na maioria das organizações, é desejável que o chefe directo do coordenador da auditoria seja o Director Geral ou um membro sénior da gestão de topo. Isto normalmente assegura uma maior independência e aumenta substancialmente a eficiência das funções de auditoria.

Independência de actividades

- Os auditores não devem nunca envolver-se com o funcionamento de qualquer sistema relativamente ao qual tenham de elaborar relatórios de auditoria. Nos casos em que os auditores se *envolvam* nos sistemas e procedimentos, e isto não é tão raro assim, a sua independência de julgamento fica comprometida e há, consequentemente, uma perda da eficiência da auditoria realizada.

Independência de pessoal

- Quando os recursos são escassos, isto pode ser difícil de conseguir. No entanto, o *pessoal* de auditoria deveria ser totalmente independente dos funcionários que operam o sistema. Uma forma prática de obviar a este problema é evitar ou resistir à tentação de fazer contratações a curto prazo. Uma solução adoptada quando há falta de pessoal é “pedir emprestado” pessoal especializado para dar apoio nas alturas de maior volume de trabalho, mas isto é algo a evitar quando se trata de auditorias.

Independência de espírito

- Embora seja algo impossível de definir ou medir, este é, no entanto, um requisito muito importante para os funcionários da auditoria interna. A falta de independência de espírito pode por em risco a concretização dos objectivos.

Muitos gestores e funcionários adoptam uma atitude negativa relativamente à função de auditoria interna. Isto pode ser compreensível se os auditores se apresentarem, ou forem vistos, como tendo uma motivação quase exclusiva para encontrar erros e criticar quem os comete, adoptando, assim, uma atitude negativa para com o seu trabalho. Enquanto funcionários desempenhando uma função de avaliação independente, os auditores internos deviam reconhecer que são apenas mais uma ferramenta da gestão e que têm a responsabilidade de fornecer um serviço aos gestores. Uma abordagem deste tipo será considerada positiva e construtiva e, esperamos, irá dar lugar a uma maior aceitação do seu papel.

E. Considerações de segurança

As secções que tratam dos controlos financeiros, auditoria interna (nesta mesma unidade) e os requisitos de segurança relativamente ao pagamento de subsídios (Módulo 5, Unidade 2) dão alguma orientação relativamente à segurança financeira. Os gestores têm, no entanto, responsabilidades mais alargadas pela segurança, especialmente a segurança do pessoal, instalações e bens da instituição. Estes são os aspectos abordados nesta secção.

Os gestores de qualquer organização têm de ter em consideração vários factos relativamente à segurança. Incêndio, roubo, vandalismo, crime e, infelizmente, mesmo actividades terroristas, que podem afectar as instituições de segurança social tanto como outras organizações públicas ou privadas. A organização e gestão da instituição devem, por isso, ter em atenção e tentar minimizar estes riscos.

A responsabilidade final pela segurança do pessoal da organização reside na gestão sénior, apesar de todos deverem desempenhar um papel importante na obtenção e manutenção de um nível de segurança satisfatório.

A história conhece inúmeros exemplos de organizações que só melhoraram os seus procedimentos de segurança após terem sofrido

grandes acidentes. É muito mais difícil melhorar o suficiente posteriormente do que *prevenir* à partida os incidentes mais graves.

As organizações de maior dimensão têm normalmente unidades de segurança próprias ou especializadas; nas mais pequenas, a responsabilidade pelas questões diárias da segurança pode ser da unidade de serviços centrais, das instalações ou da delegação. Existe uma tendência cada vez maior para recorrer a empresas de segurança externas e especializadas, para aconselhamento e apoio de parte ou de todas as operações de segurança.

Numa fase inicial do desenvolvimento das operações de segurança da instituição, é necessário avaliar e identificar os riscos contra os quais é necessária protecção. Se a instituição já possuir um especialista de segurança experiente, talvez a avaliação dos riscos possa ser feita sem ajuda externa. Se não for o caso, os funcionários da brigada da polícia de combate ao crime estão normalmente disponíveis para dar aconselhamento e orientação. Independentemente da forma como a avaliação é feita, os chefes de departamento devem estar completamente envolvidos, pois são eles que têm melhor conhecimento dos problemas e riscos nas suas respectivas áreas de trabalho. Devem também estar envolvidos com a subsequente aplicação e controlo das medidas de segurança estabelecidas nos seus próprios departamentos, através da utilização de métodos que não ponham em causa a eficiência dos seus departamentos.

No entanto, os gestores estão inevitavelmente preocupados com os seus próprios objectivos e portanto muitos vêm a segurança como um inconveniente e uma distracção irrelevante das operações principais. Existe também alguma relutância por parte de alguns gestores para admitir que existem falhas e pontos fracos na segurança, caso isso tenha reflexos negativos sobre eles próprios. Por vezes não existe outra alternativa do que dizer aos gestores individuais, de forma enfática, que a segurança faz parte integrante do seu trabalho, quer eles gostem ou não!

INSERIR FIGURA

Fig. 8:

*“os gestores estão preocupados
com os seus próprios objectivos...”*

1 SEGURANÇA
DAS INSTALAÇÕES!!

2 RISCOS DE FOGO!!

4 AMEAÇAS DE BOMBA!! AVALIAÇÃO DO RISCO! 3

5 SEGURANÇA!!

6 VANDALISMO!!

7 INTRUSÃO!!

8 PROBLEMAS

9 VERIFICAÇÕES

10 DECISÕES

11 FINANÇAS

12 PESSOAL

13 PROBLEMAS

14 ENTRADAS

15 SAÍDAS

As áreas de risco variam consideravelmente de país para país, região para região e também de cidade para cidade, e são demasiadas e muito variáveis para serem completamente examinadas. No entanto, pode ser útil referirmos brevemente algumas das mais comuns.

- **Localização da delegação**

A localização pode ter influência no nível de susceptibilidade ao vandalismo, roubo ou furto. Também podem ser necessárias algumas medidas preventivas adicionais (grades, protecções para as portas e janelas, etc.) Pode ser necessário colocar pessoal da segurança nas portas de acesso para controlar as entradas e saídas.

- **Identificação do pessoal**

Os funcionários podem ter de usar cartões de identificação com o nome e fotografia, que permitam ao pessoal da segurança diferenciar entre os membros do pessoal e possíveis intrusos.

- **Segurança dos pertences do pessoal**

Os funcionários necessitam ter locais especiais para colocar os seus pertences pessoais, mala, carteira, pasta, etc. Uma solução possível é a existência de pequenos cacifos; outra opção é assegurar que *todos* têm pelo menos uma gaveta com fechadura, para as coisas de valor relacionadas com o trabalho e outra para os seus pertences.

- **Segurança dos registos e documentos**

Isto deve ser uma das maiores preocupações da segurança, uma vez que as instituições de segurança social têm muitas informações confidenciais sobre os contribuintes e beneficiários. Os próprios registos do pessoal da organização, são altamente confidenciais. Deve ser dada especial atenção à segurança de *todos* os registos e documentação confidencial. Infelizmente, muitas vezes acontece que “em casa de ferreiro espeto de pau” e muitas organizações não dão a atenção devida aos registos e documentação. Os funcionários já estão tão habituados a lidar com informação confidencial, que existe uma tendência para se esquecerem do seu valor e significado. Não é raro encontrar registos confidenciais arquivados em estantes ou armários, que embora tenham fechadura, permanecem sempre (mesmo durante a noite) destrancados.

- **Segurança monetária**

O dinheiro, sob qualquer forma, é o alvo mais apetecível de roubo. É quase impossível de identificar, não requer a intervenção de um “receptador” e os benefícios do dinheiro roubado são imediatos. Por vezes podem fazer-se seguros contra perda ou roubo, mas normalmente são muito caros. A melhor forma de seguro é assegurar que o dinheiro não é facilmente roubado.

A maior parte das organizações dá conhecimento aos seus funcionários de que só se tornam responsáveis pelo dinheiro que for entregue para ser guardado em local seguro (por exemplo na tesouraria). Quaisquer quebras das regras da delegação relativamente a deixar dinheiro em locais pouco seguros, quer seja dinheiro da instituição ou dos funcionários, deve ter como resultado uma severa reprimenda. Este tipo de comportamento não só aumenta o risco de roubo como torna *todos* os outros funcionários suspeitos, no caso do dinheiro ser roubado.

É necessário relembrar regularmente as pessoas da necessidade de manter regras estritas de segurança, mas, infelizmente, muitas vezes isto só acontece depois dos acidentes ocorrerem.

- **Chaves e fechaduras**

A tarefa de controlar as chaves, fechaduras e registos é um dos piores pesadelos dos gestores! Mas mesmo assim tem de ser feita, e de forma meticulosa. É essencial que se assine uma autorização de recolha de *todas* as chaves de segurança (para que se saiba quem as tem) e que os duplicados estejam arrumados de forma segura (de preferência num cofre). A formação do pessoal para que desenvolva o hábito de não fornecer chaves ou outros itens de valor, sem uma assinatura comprovativa do recebimento, é uma parte muito importante do esforço global de formação.

- **Protecção contra incêndios**

As medidas de protecção contra incêndio, simulações de fogo e procedimentos de evacuação são formas que ajudam a reduzir o risco de incêndio e a minimizar as consequências caso este aconteça. Deve obter-se aconselhamento do corpo de bombeiros local relativamente a todos os aspectos da protecção contra incêndios.

- **Ameaças de bomba**

Infelizmente, cada vez mais organizações têm de ter em consideração a tomada de precauções contra actos indiscriminados de violência e terrorismo. As ameaças e riscos reais podem tomar diversas formas, desde telefonemas maliciosos ou obscenos a dispositivos explosivos e incendiários e a cartas armadilhadas. As forças policiais têm de estar alerta e preparadas para lidar com acontecimentos particulares, dando sempre especial atenção aos pontos de vista e aconselhamento daqueles que têm à sua responsabilidade o desempenho de funções específicas, por

exemplo, os que irão entrar nas instalações em busca de itens suspeitos.

Devem ser dadas instruções detalhadas a *todos* os funcionários para que todos saibam exactamente o que se espera deles no caso de se receber uma ameaça, ou em caso de necessidade de evacuação total ou parcial ou, ainda, para outras acções após um acontecimento deste tipo. É sempre aconselhável notificar a polícia e os bombeiros em primeira mão e, como política de boa vizinhança, os ocupantes de edifícios adjacentes ou nas proximidades devem ser informados dos acontecimentos.

Existem três opções principais em situações de ameaça de bomba: evacuar e procurar antes de reocupar o edifício; procurar sem evacuação; e ignorar a mensagem. Naturalmente que há diversos factores a ter em consideração antes de decidir que acção é mais adequada, e é por isso que é essencial que existam planos pormenorizados, que permitam uma decisão rápida e que sejam tomadas as medidas necessárias no caso de ameaça de explosão.

No caso de cartas armadilhadas, não há aviso prévio. Isto significa que as regras para recebimento e abertura do correio *devem* ter em consideração a possibilidade de serem recebidas cartas ou encomendas desta natureza em qualquer altura. Isto exige que sejam emitidas instruções detalhadas sobre as precauções a tomar no manuseamento do correio que chega e que essas instruções sejam distribuídas a *todo* o pessoal que está de alguma forma envolvido no processo de abertura de correspondência.

- **Acção industrial**

Infelizmente nem todas as acções industriais e protestos são pacíficos e não violentos. É, portanto, aconselhável estabelecer planos para quaisquer actividades que possam por os funcionários ou as instalações da instituição em risco. Existem situações em que as forças policiais podem ter de ser chamadas a intervir e torna-se essencial que este tipo de planos tenha sido discutido e acordado com elas.

- **Encerramento das delegações**

Durante o ano, especialmente durante os períodos de férias, há épocas em que as delegações podem permanecer encerradas durante vários dias. Por vezes é necessário fazer acordos especiais durante estes períodos para garantir um nível de segurança satisfatório. Durante o Inverno, com os dias mais curtos e mais horas de escuridão, as oportunidades aumentam para os intrusos poderem roubar ou danificar as instalações.

Estas questões são apenas algumas das possibilidades que devem ser tidas em conta quando se estudam os riscos de segurança e que devem

ser resolvidas quando a organização estiver a estabelecer os seus planos de contingência.

ADMINISTRAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL

MÓDULO 2: COBERTURA E INSCRIÇÃO

“Bureau” Internacional do Trabalho Genebra

CONTEÚDOS DO MÓDULO

UNIDADE 1: Cobertura

UNIDADE 2: Inscrição

- A. Inscrição de entidades empregadoras
- B. Inscrição de trabalhadores – beneficiários do sistema
- C. Membros trabalhadores por conta própria
- D. Inscrição de dependentes
- E. Registo das inscrições

COBERTURA E INSCRIÇÃO

UNIDADE 1: Cobertura

Introdução

O manual sobre PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA SOCIAL (Nº 1 desta colecção) debruça-se detalhadamente sobre a questão da cobertura e, como tal, não iremos abordar este assunto em grande pormenor neste manual.

Esta unidade faz apenas referência aos aspectos da cobertura que têm uma influência directa sobre o tema central do Módulo, a inscrição.

O que significa “cobertura”?

No módulo anterior foi referido o fim da segurança social. Partindo desse pressuposto, torna-se claro que o objectivo primordial é alargar a protecção que a segurança social oferece a *todas* as pessoas que possam ser afectadas pelas circunstâncias, “as nove situações”, contra as quais o sistema protege.

Naturalmente que o ideal seria que a protecção da segurança social pudesse ser alargada a toda a comunidade; por outras palavras, a cobertura devia ser verdadeiramente universal. Mas nem sempre o que é ideal é possível de atingir. Mesmo naqueles países com formas de protecção social muito avançadas, não se pode dizer que *todos* os indivíduos são abrangidos. Estes sistemas são caros e, como resultado, os subsídios são normalmente baixos. Na realidade, a cobertura de toda a comunidade é muito difícil de atingir.

Na prática, portanto, a natureza e extensão da protecção social varia de forma significativa dentro de cada país entre os diferentes extractos sociais.

A extensão da cobertura e quem está protegido

Quase todos os países adoptaram uma abordagem gradual à cobertura do sistema de segurança social e inicialmente muitos são excluídos simplesmente devido a considerações de ordem prática. Muitos países começaram por cobrir aqueles sectores que estão razoavelmente bem organizados e onde os trabalhadores individuais podem ser rapidamente identificados. Muitas vezes isso resultou de pressões de sectores específicos da força de trabalho.

O padrão histórico dos sistemas de segurança social foi inicialmente a cobertura de grupos ocupacionais específicos (p. ex. mineiros, trabalhadores dos caminhos de ferro, etc.) e seguidamente de forma gradual e progressiva, alargou a cobertura a outros sectores, a cada vez mais pessoas, à medida que as organizações de segurança social foram ganhando experiência administrativa. No entanto, o resultado desta abordagem será sempre parcial e haverá uma desigualdade de cobertura nas fases iniciais do desenvolvimentos dos sistemas.

Muitos novos sistemas incluíam inicialmente apenas grupos ocupacionais específicos, ou talvez apenas trabalhadores do sector urbano formal. Para além desta forma de limitação, também era comum os sistemas limitarem a cobertura apenas às maiores entidades empregadoras, p. ex. aqueles com mais de “x” trabalhadores, em que o “x” podia ser um número entre cinco e cem, consoante o país e o sistema. Desta forma, no final, o sistema começava por abranger uma percentagem substancial dos trabalhadores e mais tarde incluir os restantes à medida que as operações iam crescendo.

No entanto, é necessário sublinhar que existem alguns sistemas que, apesar de já estarem em funcionamento há diversos anos, ainda não conseguiram atingir uma extensão para além do nível inicial de cobertura. Como resultado, muitos deles ainda excluem:

- entidades patronais com menos de cinco trabalhadores (por exemplo, Barain, Bangladesh, Índia, Indonésia, Nepal, Paquistão, Arábia Saudita e Sudão);^{*}
- ou entidades patronais com menos de dez trabalhadores (por exemplo, Iraque, Jordânia, Libéria, Myanmar, Nigéria, Uganda);[†]
- trabalhadores domésticos
- grupos de trabalhadores com trabalhos de baixo rendimento;

^{*}1 e ^{*}2. Toda a “informação respeitante a países” incluída neste manual é extraída de: *Social security programs throughout the world*, Social Security Administration, Office of Research and Statistics, USA (Publicação SSA N° 13-11805, Julho 1995)

- trabalhadores casuais ou sazonais, etc.

Devemos portanto recordar que embora muitas vezes seja necessário fazer estas restrições no início, pode tornar-se cada vez mais problemático incluir os grupos excluídos nas fases posteriores.

Ao reconhecer os problemas administrativos que vão resultar da inclusão de certos grupos de trabalhadores, também se deve recordar que, restringir a cobertura apenas por razões administrativas, pode criar um desequilíbrio entre “os que têm e os que não têm”, alguns membros dos sistemas parecem ter todos os privilégios e protecção enquanto outros são excluídos.

A implementação das condições de um sistema, torna-se mais difícil nos pontos em que as limitações são impostas e os interesses das pessoas cobertas também se tornam mais difíceis de proteger. Podem surgir confusões sobre se a limitação se aplica a um caso específico e isto cria oportunidades para se fugir aos pagamentos. Podem surgir problemas similares sobre os direitos aos subsídios. Todos estes factores e questões, sublinham a importância de se rever e reavaliar regularmente as restrições e limitações incorporadas num sistema, com a sua contínua utilidade e relevância sendo posta em causa regularmente. Por outro lado, não é aconselhável estender a cobertura a grupos que estejam relutantes em participar, ou que sejam difíceis de identificar para propósitos de inscrição, ou com os quais as acções de cumprimento/implementação não sejam eficazes.

Torna-se rapidamente visível que um equilíbrio entre estas exigências com pólos opostos, está longe de ser fácil, e que as decisões relativas às limitações e restrições não podem ser tomadas de ânimo leve.

Exclusões da cobertura

Nesta altura talvez seja útil referirmo-nos a grupos ou sectores específicos da comunidade que são muitas vezes excluídos dos sistemas.

Trabalhadores com altos salários

Alguns trabalhadores vão sempre ganhar mais do que outros e nos primórdios dos sistemas de segurança social baseados em seguros, era comum que os trabalhadores com altos salários fossem excluídos. A base para esta exclusão era que provavelmente eles correriam menos riscos do que os trabalhadores com salários inferiores e que, em qualquer caso, tinham posses suficientes para mais facilmente assegurar uma boa cobertura através de seguros pessoais.

Quando foram desenvolvidos os sistemas de contribuição fixa, atribuindo o mesmo nível de subsídio a cada trabalhador, os trabalhadores com altos salários foram obrigatoriamente abrangidos.

No entanto, eles tinham ao mesmo tempo algumas desvantagens. Pagavam a mesma contribuição que a maioria dos trabalhadores (porque a taxa era fixada a um nível suportável pela maioria dos trabalhadores), mas que era desproporcionalmente baixa em relação ao rendimento/salário dos trabalhadores com altos salários; quando estes se tornavam beneficiários, o subsídio fixo normalmente não era suficiente para satisfazer as suas necessidades.

Por esta e outras razões, nasceu o sistema de segurança social “com base nos rendimentos”. Sob este sistema, os subsídios estão relacionados com os rendimentos perdidos/interrompidos do indivíduo que, enquanto trabalhava, pagou contribuições a uma taxa relacionada com os seus níveis de rendimento.

No entanto, deve notar-se que os sistemas com base nos rendimentos, muitas vezes envolvem uma taxa máxima de subsídio (prevista na legislação) e um “plafond” para as contribuições (o que significa que as contribuições têm um limite máximo preestabelecido).

Planos de pensões ocupacionais

Em muitos países, alguns dos trabalhadores já estavam cobertos por diferentes tipos de sistemas de protecção de pensão sectoriais ou criados pelas entidades patronais, quando as medidas de segurança social começaram a ser planeadas e introduzidas. Estes tipos de pensões foram muitas vezes resultado da pressão dos sindicatos e normalmente só cobriam um certo número limitado dos trabalhadores e frequentemente apresentavam algumas deficiências. Uma deficiência grande, era que não eram “portáteis”, os direitos de pensão acumulados numa determinada entidade patronal, não podiam ser levados com o trabalhador caso este mudasse de emprego.

O problema de coordenar os planos ocupacionais existentes com os sistemas de segurança social, foi de difícil resolução. Por um lado, os interesses da solidariedade sugerem que todos os trabalhadores independentemente dos seus antecedentes, devem ser beneficiários do sistema de segurança social. Por outro lado, alguns trabalhadores não receberam bem a ideia que tinham de desistir de todo ou parte do que eles consideravam um estatuto especial pelo qual tinham lutado arduamente. As entidades patronais também usaram o sistema ocupacional para influenciar os trabalhadores a permanecer no seu posto, uma vez que se saíssem iriam perder os direitos à pensão.

Foram tentadas várias soluções para estes problemas. Desde permitir que os trabalhadores optassem por ser excluídos do sistema geral, desde que tivessem uma cobertura adequada; incorporar os fundos ocupacionais e os seus activo e passivo; ou permitir que o plano ocupacional, sob uma forma completamente revista, continuasse como suplemento às condições do sistema geral de segurança social.

Nos países industrializados nos últimos anos, tem-se sentido uma tendência para a existência de sistemas de pensão suplementares (principalmente ocupacionais). Os governos têm encorajado fortemente a existência destas pensões suplementares acima do que o sistema geral proporciona. Esta tendência, pode ser resultado da marcada inadequação das pensões da segurança social e das pressões financeiras sobre os recursos da segurança social.

Trabalhadores governamentais e funcionários públicos

Na maioria dos países, há já muitos anos que os trabalhadores governamentais estão cobertos por medidas de protecção específicas e muitas vezes bastante alargadas. Normalmente são estabelecidas por legislação e incluem, para além dos termos e condições de trabalho, os subsídios a que têm direito em caso de acidente de trabalho, doença, invalidez, reforma, etc.

As pensões e subsídios, tal como os rendimentos e salários dos funcionários públicos, saem quase sempre de fundos públicos. De uma certa forma, esses planos de pensões podem ser vistos como planos de pensão ocupacionais, geridos pelo governo no seu papel de entidade patronal. Por outro lado, os trabalhadores governamentais, devido à natureza do seu emprego, enquadram-se numa categoria muito especial devido ao facto de, uma vez nomeados, continuam normalmente funções durante o resto da sua vida activa e apenas podem ser despedidos em circunstâncias muito especiais. Existem muitas razões para este facto, mas a principal é que é uma forma de evitar preconceitos políticos contra eles.

Isto significa que, quando as políticas de desenvolvimento e expansão de um sistema de segurança social estão em estudo, é necessário considerar se os funcionários públicos devem ser incluídos, a bem da solidariedade, ou excluídos, devido às suas condições especiais de trabalho/benefícios. Isto torna-se ainda mais importante nos países onde uma grande parte da população activa trabalha nos serviços públicos.

Estes mesmos aspectos devem ser tidos em consideração no caso dos trabalhadores para-estatais porque existem muitos países em que a legislação relativa aos seus subsídios ocupacionais, se baseia na legislação dos trabalhadores governamentais.

Áreas rurais

A segurança social foi inicialmente desenvolvida para fazer face às necessidades dos trabalhadores das zonas urbanas industrializadas. Os trabalhadores rurais e agrícolas também têm necessidades específicas e económicas, em muitos casos mais prementes do que os trabalhadores das zonas urbanas, mas não tem sido fácil estender os programas convencionais da segurança social à zonas rurais.

Não existe um modelo único, mundial, uniforme de agricultura. Os padrões variam muito de país para país e de região para região e dependem de diversos tipos de condições locais – tradição, solos, sistemas de trabalho da terra, etc. Num lado do espectro temos as grandes quintas, com trabalhadores contratados e, do outro lado, temos terras tribais, pequenas propriedades de subsistência, trabalho sazonal com partilha de colheitas, etc. Devido a esta diversidade, os programas “padrão” de segurança social têm sofrido dificuldades de desenvolvimento neste sector e o resultado é que, em muitos países, existe apenas uma protecção social muito limitada para os trabalhadores rurais, e na realidade ela é completamente inexistente nalguns locais.

Nos países em vias de desenvolvimento, só muito raramente foi possível alargar a protecção ao campo, pelas razões acima mencionadas, mas também porque estas têm muitas vezes más infra-estruturas, más vias de comunicação e são de difícil identificação.

Uma abordagem possível talvez seja a concepção de sistemas especiais de protecção social que sirvam as necessidades especiais do sector agrícola. Isto pode incluir o estabelecimento de seguros para colheitas e desastres naturais; preços melhores e assegurados; assistência à comercialização; melhores serviços de saúde; apoio aos custos com a habitação, etc.

Trabalhadores da família

Quando vários membros da família trabalham juntos num negócio que pertence à família, ou a um dos seus membros, é normalmente muito difícil estabelecer se existe realmente uma relação de emprego de um indivíduo pelo outro ou se são como sócios. Nestas situações é também difícil determinar quem tem a responsabilidade de contribuição (num sistema de seguro social) e a responsabilidade de compensação (nos sistemas de danos ocupacionais). As oportunidades de conluio para a obtenção de subsídios de forma fraudulenta, também são grandes. Por estes motivos, normalmente os trabalhadores em empresas familiares são excluídos.

Trabalhadores estrangeiros

Raramente se excluem os trabalhadores estrangeiros dos sistemas de segurança social só com base na sua nacionalidade. Mas por vezes, os sistemas têm condições que prevêm a exclusão de estrangeiros que estejam temporariamente nos “países de permanência” e que estejam durante esse período abrangidos por um sistema de outro país (normalmente, mas não necessariamente, o país de origem) que ofereça benefícios semelhantes.

Presentemente, existem acordos entre vários países, normalmente conhecidos como acordos recíprocos, que asseguram que os direitos dos contribuintes não sejam afectados pela residência temporária num país estrangeiro. No entanto, eles normalmente não isentam o

trabalhador do pagamento de contribuições nesse país. Apesar destes acordos, os problemas associados aos trabalhadores estrangeiros são consideráveis.

Os trabalhadores por conta própria

A exclusão dos trabalhadores por conta própria dos sistemas, ou de algumas partes destes, é muitas vezes automática. A cobertura contra danos é rara, para os trabalhadores por conta própria, tal como o subsídio de desemprego e compensação por acidente de trabalho. As razões destas exclusões estão muitas vezes mais relacionadas com as potenciais dificuldades administrativas da inclusão do que com qualquer outro aspecto.

A exclusão deste grupo de outros tipos de sistemas pode dever-se ao facto dos subsídios disponíveis, não serem financeiramente atractivos. Um bom exemplo é o fundo de previdência, cuja maior atracção para os membros é o facto da entidade empregadora também ter de fazer contribuições. Sem a colaboração da entidade patronal, o contribuinte só recebe uma pequena parte como retribuição das contribuições que ele paga ao fundo.

Da mesma forma, os sistemas de seguro social, também dependem em larga medida das contribuições das entidades empregadoras para suportar o seu nível de subsídios. Se os trabalhadores por conta própria forem admitidos nestes sistemas, em termos financeiros iguais mas pagando a totalidade da contribuição partilhada pelos trabalhadores e respectivas entidades patronais, as taxas não se tornam atractivas para eles. Os sistemas que incluem os trabalhadores por conta própria, normalmente reconhecem este facto e permitem-lhes pagar uma taxa mais baixa de contribuição, no entanto, o nível de cobertura do subsídio é também inferior.

Nos casos em que os subsídios de prestações familiares ainda sejam atribuídos numa base ocupacional, normalmente a taxa também é mais baixa para os trabalhadores por conta própria, mas a tendência geral é para que os subsídios de prestações familiares sejam dados numa base universal, pelo estado.

Uma vez mais, as dificuldades administrativas têm de ser tidas em consideração, pois é amplamente reconhecido que as tarefas associadas à manutenção de registos, juntamente com as dificuldades de recolha de contribuições dos trabalhadores por conta própria, sobrepõem-se muitas vezes aos valores com que eles contribuiriam para o sistema. Por estes motivos, os países em vias de desenvolvimento, muitas vezes excluem especificamente, ou não fazem esforços para incluir obrigatoriamente, os trabalhadores por conta própria.

Pessoas sem emprego

Quase pelas mesmas razões, a inclusão das pessoas sem emprego (diferente dos desempregados) dá origem a dificuldades semelhantes.

Os sistemas que exigem que as pessoas sem emprego sejam membros, oferecem normalmente uma gama muito limitada de coberturas, talvez mesmo restrita apenas a alguns subsídios de longo prazo. É mais comum as pessoas sem emprego participarem como membros voluntários.

Contribuintes voluntários

Numa tentativa de aumentar a cobertura a uma selecção da população tão grande quanto possível, alguns países permitem a existência de pessoas que tenham estado anteriormente ligadas de forma obrigatória ao sistema a tornarem-se contribuintes voluntários ou, no caso dos fundos de previdência, a continuarem como membros. Desta forma as pessoas podem continuar a acumular os seus montantes de seguro ou fundo de previdência e subsequentemente satisfazer os requisitos de elegibilidade do sistema. Esta condição é por vezes extensiva aos trabalhadores por conta própria, e mesmo por vezes às pessoas sem emprego, nos casos em que os sistemas não se apliquem a essas categorias.

Embora isto possa ser recomendável, levanta algumas dificuldades. Primeiro nem sempre é fácil recolher as contribuições dos indivíduos que pretendem pagá-las voluntariamente. Segundo, é necessário protecção contra o pagamento por parte de contribuintes voluntários que pretendam fazer contribuições a um nível inflacionado para obterem subsídios mais altos do que o adequado – “contribuições com vista ao subsídio”. Este tipo de contribuições torna-se muito difícil de provar e controlar. Em terceiro, os acordos devem ser cuidadosamente controlados para que pessoas consideradas de “alto risco”, não se estejam a aproveitar do sistema e que possam afectar de forma negativa as perspectivas dos outros membros.

Estatísticas

As estatísticas sobre cobertura, são expressas de diversos modos, p. ex. como uma percentagem da força de trabalho; como uma percentagem da população economicamente activa, ou como uma percentagem da população global.

A OIT realiza periodicamente um estudo internacional sobre os sistemas de segurança social, que inclui um questionário sobre os dados financeiros (receitas e despesas) e a cobertura dos sistemas. Esses dados são publicados no **“The cost of social security”*** (que

* The cost of social security: Fourteenth international enquiry, 1987-1989. Comparative tables. ILO, Geneva, 1996 - O custo da segurança social: décimo quarto inquérito internacional, 1987-1989. Tabelas comparativas. OIT, Geneva, 1996.

contém uma série de tabelas comparativas) e nas “**Basic tables**”^{*} (que contém os dados para cada país que participou na pesquisa).

UNIDADE 2: Inscrição

Introdução

Por forma a envolver os trabalhadores e entidades patronais responsáveis nos sistema de contribuições, eles têm de se registar no sistema. É vital que esta fase inicial, no longo processo de recolha e registo de contribuições e pagamento de subsídios, seja levada a cabo de forma cuidadosa, para assegurar que as inscrições iniciais sejam feitas de forma clara e precisa, e que seguidamente as contribuições sejam recolhidas de acordo com a legislação.

A identificação dos participantes no sistema, trabalhadores e entidades patronais, é portanto uma das maiores e mais importantes tarefas da administração da segurança social.

Essa identificação é necessária? Isto depende claramente da natureza do sistema. Num sistema público universal, em que o único teste a satisfazer, para a recepção de subsídios, é a nacionalidade e/ou residência durante um certo período de tempo, não há necessidade da manutenção de registos anteriores porque a satisfação do teste pode ser feita imediatamente na altura do pedido de subsídio.

No entanto, nos sistemas de segurança social, em que o direito ao subsídio depende de um período de elegibilidade ou das contribuições pagas ao sistema, é essencial ter registos actualizados imediatamente disponíveis para consulta. Por outras palavras, é necessário saber se o indivíduo é um legítimo beneficiário do sistema e também ter algum registo da sua participação.

O papel da entidade patronal nos sistemas de segurança social é absolutamente indispensável, uma vez que na maior parte das vezes é através dela que a maior parte do sistema é administrado.

A. Inscrição das entidades patronais

Geralmente, a identificação das entidades patronais não é tão difícil como a identificação dos trabalhadores. A maioria das entidades

^{*} O custo da segurança social: décimo quarto inquérito internacional, 1987-1989. Tabelas básicas. OIT, Geneva, 1995.

patronais é empresas, organizações ou indivíduos facilmente identificáveis. Frequentemente têm de obter licenças das autoridades competentes, muitas vezes de um departamento do governo central ou local, antes de poderem iniciar o seu negócio. Em termos numéricos, existem menos entidades empregadoras do que trabalhadores e isto é um factor que reduz as potenciais dificuldades de inscrição das entidades patronais.

Apesar disso, há algumas áreas de actividade económica, em que nem sempre é fácil identificar a entidade empregadora de certo tipo de trabalhadores. As indústrias da construção, algumas operações mineiras e agrícolas, e aquelas actividades que envolvem empreiteiros e sub-empreiteiros, são apenas algumas das áreas problemáticas que algumas organizações de segurança social têm de enfrentar. Também se verificam problemas quando os membros dos sistemas trabalham sob um contrato *por* serviço, em vez de um contrato *de* serviço.

Legislação

Estes exemplos ilustram a necessidade de assegurar que a legislação defina, de forma tão precisa quanto possível, aquelas que podem ser consideradas “entidades empregadoras” no âmbito do sistema. A lei também deve especificar de que forma e em que período, as entidades empregadoras se devem registar e as penalidades caso não o façam.

Informações para a inscrição

A informação solicitada a uma entidade empregadora no momento da inscrição, inclui normalmente: o nome da empresa; o seu estatuto de acordo com a lei das sociedades comerciais e/ou a(s) pessoa(s) legalmente responsável(eis) pela empresa; o tipo de actividade a que se dedica; a(s) morada(s); número de trabalhadores; e possivelmente algumas informações adicionais para se poder determinar a classe ou nível de risco, nos casos em que o sistema cubra acidentes de trabalho com base em taxas variáveis consoante o risco.

O processo de inscrição da entidade patronal, pode decorrer ao nível central, regional ou local, dependendo de vários factores, desde a dimensão da instituição de segurança social, o método de recolha e registo das contribuições, e se a organização inclui níveis regionais e/ou locais. No entanto, é desejável que os contactos permanentes com as entidades patronais (p. ex. para inscrição dos empregados, actividades de cumprimento, etc.) sejam mantidos ao nível local sempre que possível, mesmo apesar de os documentos da sua inscrição poderem estar arquivados na delegação central (ou mais raramente na delegação regional).

As entidades patronais também devem notificar quaisquer alterações significativas relativamente às informações fornecidas no documento de inscrição inicial.

É boa prática um inspector da organização de segurança social fazer uma visita às entidades patronais que se inscrevem pela primeira vez, como medida educativa. Este tipo de abordagem pode poupar tempo e evitar problemas no futuro, através da resolução de quaisquer dificuldades iniciais ou dúvidas que a entidade empregadora possa ter.

Muitos sistemas emitem um certificado de inscrição da entidade empregadora, contendo no mínimo, o número de inscrição da entidade e a data a partir da qual se encontra coberta. Naturalmente que a organização de segurança social deve tratar estes certificados como itens de segurança e emití-los de forma controlada.

Quando alguma empresa cessa actividade, o seu número de inscrição fica disponível, mas não é aconselhável atribuir esse mesmo número a uma nova inscrição. Os números já usados, devem permanecer nos registos (num arquivo separado ou “morto”) para futura referência, p. ex. no caso de pedidos de consulta das contribuições ou pedidos de subsídios por parte de ex-empregados dessas empresas.

Número único

Devem ser feitas mais algumas considerações sobre o número de inscrição das entidades patronais. O número deve ser único, tal e qual como as placas de matrícula dos automóveis, e o mesmo número não pode ser atribuído a duas entidades. As entidades empregadoras devem indicar o número de inscrição *sempre* que contactem as instituições de segurança social, por forma a facilitar a sua correcta identificação e as muitas operações administrativas relacionadas com a entrega, recolha e registo das contribuições, actividades de não cumprimento, etc.

INSERIR FIGURA

Fig. 9:

*“o número de inscrição da
entidade patronal...
deve ser único...
o mesmo número não pode
ser atribuído a duas entidades...”*

Existem dois métodos principais para a atribuição dos números. O primeiro, é seguir simplesmente a sequência numérica; o segundo é um sistema mais complexo que combina um número de série sequencial e um prefixo ou sufixo em código. A parte codificada pode ser usada como referência da área ou zona geográfica, e/ou do tipo de indústria/serviço/actividade económica, etc. Quando se usa uma parte do número para distinguir o tipo de actividade económica, normalmente usa-se a Classificação Internacional (adoptada pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas).

Verificação das inscrições

É essencial que as organizações de segurança social se assegurem sistematicamente de que *todas* as entidades patronais idóneas estão inscritas. Esta tarefa é normalmente da responsabilidade da secção de inspecção da administração e os inspectores devem seguir todas as pistas relativas a estabelecimentos que ainda não estejam inscritos. Já foi feita referência a algumas das autoridades que podem prestar apoio às instituições de segurança social no sentido destas terem conhecimento de novas empresas (autoridades locais, regionais ou centrais de licenciamento, conservatórias do registo predial, inspecção do trabalho, etc.) e deve trabalhar-se em estreita colaboração com elas. Na realidade, podem estabelecer-se acordos formais entre estas autoridades e as instituições de segurança social, para que uma notifique a outra quando sejam identificadas novas empresas que nunca tenham estado inscritas.

Existem muitas outras formas de ter conhecimento sobre o início, alteração ou encerramento do funcionamento de negócios, incluindo: estudo sistemático de anúncios oficiais relativamente à formação, fusão ou liquidação de empresas; casos de bancarrota; queixas dos trabalhadores (normalmente através dos sindicatos), etc. É bom desenvolver procedimentos para assegurar que a informação proveniente destas fontes, é fornecida à organização de segurança social.

Outra abordagem possível, usada com sucesso em vários países, é impor a obrigação de obtenção de um certificado de inscrição na organização de segurança social para se candidatar a concursos estatais, ou candidatar-se a licenças de exportação ou outras operações comerciais importantes.

B. Inscrição dos trabalhadores – beneficiários do sistema

Inscrição inicial

Para que qualquer sistema de segurança social funcione de forma eficaz e eficiente, é obrigatório que a cada beneficiário individual, seja atribuído um número de beneficiário da segurança social, e apenas *um* número. Os problemas resultantes da inscrição duplicada ou múltipla de beneficiários são vários e deve fazer-se o possível por evitar esta situação.

INSERIR FIGURA

FIGURA 10

*“...cada membro individual
...está inscrito...
só um número...”*

1 REPARTIÇÃO DE SEGURANÇA SOCIAL

Um sistema eficiente exige que os que têm profissões seguráveis, profissões que de acordo com a legislação da segurança social obriguem ao pagamento de contribuições, estejam adequadamente inscritos e que mantenham sempre o mesmo número de segurança social ao longo da vida.

O processo de inscrição é normalmente iniciado pela entidade empregadora ou pelo trabalhador, mas nalgumas circunstâncias pode ser a própria instituição de segurança social a dar início ao processo. A informação solicitada ao membro, à data da inscrição inicial varia consoante as organizações de segurança social mas inclui no mínimo:

- nome completo;
- data de nascimento;
- local de nascimento;
- sexo;
- morada;
- nome, morada e número de inscrição da entidade patronal.

A variedade de informação adicional solicitada pelos diferentes sistemas, vai depender de diversos factores, tais como: a existência ou não de procedimentos nacionais organizados para o registo de nascimentos; a universalidade, precisão e fiabilidade desse sistema; o nível de alfabetização do país; se esse nível varia consoante as áreas urbanas e rurais; grande número de pessoas com os mesmos apelidos; a que nível se encontram disponíveis provas documentais fiáveis relativas aos nascimentos, casamentos, óbitos, etc. A presença ou ausência destes factores, ajuda a determinar o nível de informação necessária na fase de inscrição.

Como tal, as informações adicionais solicitadas incluem o seguinte:

- nomes dos pais;
- apelido de solteira (para as mulheres casadas);
- número do Bilhete de Identidade, se o país tiver este sistema;
- número da carteira profissional (se aplicável);
- nome do cônjuge.

O objectivo de registar este tipo de informação, é simplesmente para evitar as inscrições duplas/múltiplas e, no caso de haver de facto duplicação, para que essas inscrições sejam mais facilmente identificáveis. Sempre que possível, a informação fornecida na fase inicial de inscrição deve ser verificada, se possível por comparação com provas documentais fiáveis (certidões de nascimento ou baptismo, passaportes, cartas de condução, certidão de casamento, etc.).

Algumas organizações de segurança social até exigem fotografias ou impressões digitais como provas adicionais e meio de identificação.

Toda a informação de identificação é normalmente apresentada através de um formulário de inscrição, preenchido pelo beneficiário do sistema e, nalguns sistemas, enviado pela entidade empregadora.

A importância de procedimentos de inscrição rápidos

É essencial completar o processo de inscrição e emitir um número de segurança social aos novos membros, no mais breve espaço de tempo possível. Se isto não for feito rapidamente, o trabalhador pode mudar para outro emprego e, se não tiver um número de segurança social para fornecer a essa nova entidade empregadora, corre-se o risco desta iniciar um novo processo de inscrição. Esta é talvez a causa mais comum da existência de inscrições duplas/múltiplas. Portanto, o processo de inscrição deve ser simples e rápido. Por sua vez, isto significa que a informação solicitada aos novos membros na fase de inscrição deve ser a mínima necessária para permitir uma identificação fiável. Quaisquer vantagens de recorrer a meios adicionais de identificação, p. ex. fotografias e impressões digitais, devem ser tidas em consideração relativamente aos custos e tempo adicional que envolvem.

Nunca é demais referir que o processo de inscrição deve ser rápido e preciso, no entanto, é preciso não esquecer que nalguns países onde existam problemas de comunicações e infra-estruturas, ou em que haja um desconhecimento do sistema ou oposição a ele, isto apresenta grandes dificuldades.

Cartão de membro

Após o processo de inscrição completo, a maior parte das organizações de segurança social dão, ao beneficiário um meio de identificação ou cartão de membro. Este deve ser sempre apresentado pelo beneficiário quando fizer pedidos de subsídio ou quando solicitar informações sobre os seus dados, etc.

Estes cartões devem ser fáceis de transportar e duráveis, pelo que normalmente são emitidos como cartões laminados; alguns deles exibindo também a fotografia e/ou impressões digitais dos membros.

Uma vantagem adicional deste tipo de cartão é que tem tendência a tornar-se importante para o beneficiário e oferece um certo nível de permanência. Também pode ser útil nos casos em que o acesso a certos benefícios dependa da identificação imediata do beneficiário, por exemplo nos casos de benefícios médicos, tais como consultas ambulatoriais ou tratamento de emergência nos hospitais ou clínicas. Isto é um exemplo de um cartão em que pode ser útil incluir-se uma fotografia.

Alguns países emitem um pequeno livrinho para o beneficiário, onde são registadas informações relativas ao emprego, nome(s) da(s) entidade(s) empregadora(s) e por vezes também pormenores sobre as contribuições pagas pelo beneficiário. No entanto, o desenvolvimento de sistemas de segurança social informatizados, faz com que cada vez mais, os registos de emprego e contribuições sejam mantidos pela organização, sob a forma de dados electrónicos. Como consequência, estes livrinhos individuais e os cartões com etiquetas adesivas são cada vez mais uma coisa do passado.

Qualquer que seja o formato escolhido, o mais importante é que os membros recém inscritos recebam rapidamente uma prova tangível de que estão de facto registados. O número de beneficiário da segurança social assim atribuído, deve ser mencionado sempre que contactar os serviços da organização de segurança social.

O número de inscrição

Este número pode ter diferentes nomes nos diferentes países. Os termos usados incluem: número da segurança social; número nacional de seguro; número de beneficiário; número de sistema; número de fundo, etc. Para facilitar, iremos usar o termo “número da segurança social” ao longo deste manual.

O sistema de numeração

A composição do número de (inscrição na) segurança social, varia muito de país para país. Pode ser simplesmente um número atribuído de forma sequencial, ou pode ser um número complexo, contendo para além disso uma combinação especial de números e/ou letras em código.

Esses elementos codificados podem incluir ou indicar dados que sejam úteis para o sistema ou para os processos administrativos. Alguns exemplos são: ano de nascimento; ano/localidade da inscrição inicial; sexo; número de inscrição da entidade patronal, etc. Com a introdução dos sistemas informáticos tornou-se comum incluir um dígito de controlo no número, para que o computador possa imediatamente detectar quaisquer erros de codificação.

Nunca é demais referir que a escolha de um sistema de numeração deve ser alvo de considerações cuidadosas, porque uma vez que seja introduzido, torna-se extremamente difícil introduzir modificações ou alterações ao sistema.

Todos os processos administrativos em que o número seja usado, devem ser alvo de estudo. É importante manter o número tão pequeno quanto possível, devido a várias razões: por exemplo, poupa tempo quando o número tem de ser escrito ou copiado entre documentos; aumenta a velocidade da introdução e tratamento de dados nos sistemas informáticos para os trabalhadores e para a administração da segurança social. Um número com poucos dígitos também é mais fácil de memorizar pelo beneficiário e transmitido na altura do pedido de

subsídios, quando solicitar informações nas delegações de segurança social, ou quando uma nova entidade patronal o solicite.

No entanto, em simultâneo, pode haver uma necessidade da organização de segurança social ter um número codificado mais longo e isto contrabalança algumas das vantagens dos números mais curtos que foram referidas anteriormente. O grande desafio é encontrar um equilíbrio entre estes dois aspectos.

Um elemento adicional que também tem de ser tomado em consideração: é o futuro desenvolvimento do sistema e em que medida é que o seu âmbito de cobertura vai ser alargado, especialmente se isso irá ter como resultado a inscrição de grandes quantidades de beneficiários. Para além disso, as novas gerações de trabalhadores também vão aderir ao sistema e terão de ser inscritos, cada um deles tendo um novo e único número de segurança social.

Desta breve referência a alguns dos potenciais problemas de composição, atribuição e emissão dos números de segurança social, podemos concluir que esta é uma parte importante das questões administrativas da organização.

É prática comum, numa organização descentralizada de segurança social, que o nível das delegações locais, seja responsável pelos procedimentos de inscrição mas que sejam os serviços centrais a distribuir os conjuntos de números de inscrição (para as entidades empregadoras e beneficiários) a cada delegação local.

Nos casos em que os números são atribuídos pelos serviços centrais, é normalmente necessário notificar a delegação local competente (ou por vezes a delegação regional) dos números atribuídos às pessoas pelas quais a delegação local é responsável. Isto aplica-se quase sempre às inscrições das entidades empregadoras, embora raramente se aplique às inscrições de beneficiários individuais.

C. Beneficiários trabalhadores por conta própria

Tudo o que foi dito sobre a inscrição de trabalhadores aplica-se igualmente aos beneficiários trabalhadores por conta própria. Conforme mencionado anteriormente, os beneficiários trabalhadores por conta própria podem não ter direito à totalidade dos benefícios do sistema, mas mesmo assim é tão importante para a organização manter um registo das suas contribuições, como para os trabalhadores por conta de outrem. No entanto, os processos actuais de inscrição são tão semelhantes, que as pessoas que inicialmente se inscreveram como trabalhadores por conta própria, não necessitam inscrever-se novamente no caso de posteriormente mudarem de estatuto e se tornarem trabalhadores por conta de outrem.

O perigo de inscrições duplas ou múltiplas é normalmente menor com beneficiários trabalhadores por conta própria mas isto não significa que se devam descuidar os procedimentos de inscrição, que seja exigida menos informação sobre os indivíduos, ou que o processo de inscrição seja menos urgente ou importante.

O maior problema com os beneficiários trabalhadores por conta própria, em sistemas onde eles sejam obrigados a ser incluídos pela legislação, talvez seja o de fuga à inscrição. Isto é mais comum nos empresários em nome individual, ou em negócios muito pequenos com apenas um ou dois trabalhadores, porque o tipo de negócio pode “esconder-se” mais facilmente e portanto é mais difícil descobrir ou localizar a fuga.

Existem outros problemas associados aos beneficiários trabalhadores por conta própria, especialmente no que respeita ao cumprimento, mas o processo de inscrição raramente necessita de ser diferente do que para os trabalhadores por conta de outrem. Deve-se recordar que, uma vez inscritos, os beneficiários trabalhadores por conta própria ficam com o mesmo número de segurança social durante o resto da vida. Esse número não será mudado, independentemente da sua condição de trabalhador poder mudar.

D. Inscrição de dependentes

Tendo em conta que cada beneficiário do sistema de segurança social terá provavelmente num determinado momento, um ou mais dependentes, parece que a tarefa de inscrever *todos* os dependentes será interminável. Claro que é possível incluir a inscrição dos dependentes na fase de inscrição se a organização de segurança social tiver disponíveis, recursos humanos para o fazer. No entanto, nas fases posteriores, será quase certa a necessidade de proceder a actualizações para controlar quaisquer alterações ao estado, dos elementos incluídos na categoria de dependentes, o que também irá necessitar de mais recursos humanos.

É necessário compreender que o custo de manutenção de inscrições actualizadas dos dependentes, é muito exigente em termos de recursos humanos, tornando-se portanto caro. Por este motivo é necessário ter em consideração se a necessidade de inscrição dos dependentes compensa, relativamente aos custos envolvidos, ao valor e ao uso potencial da informação armazenada.

É possível conceber sistemas que forneçam aos dependentes, subsídios pecuniários ou cuidados de saúde adequados, mas que não exijam a existência de uma manutenção detalhada e precisa das inscrições. Embora estes sistemas possam apresentar um certo grau de risco (por exemplo, de atribuição incorrecta de subsídios) a poupança

administrativa conseguida, pode suplantar os pequenos riscos envolvidos.

Um outro factor a ter em conta é se a agência de recolha das contribuições para a segurança social realmente necessita de pormenores sobre os dependentes na fase de inscrição. A resposta mais provável é que não.

Um olhar sobre os sistemas de segurança social no mundo, revela que as delegações que administram subsídios pecuniários, normalmente não se preocupam com pormenores sobre os dependentes até ao momento em que seja realmente feito um pedido de subsídio relativamente a esses dependentes.

A experiência também demonstra que a inscrição de dependentes, não deve ser feita por acaso, devem existir fortes razões, e uma necessidade real, para a organização de segurança social seguir por esse caminho.

E. Registo das inscrições

Registos relativos às entidades patronais

Numa unidade anterior foi referido que as instituições de segurança social podem manter registo dos trabalhadores a dois níveis – local e central. Os registos normalmente consistem em pelo menos dois arquivos, um por ordem alfabética e outro por ordem numérica (com base nos números de inscrição da entidade empregadora). Desta forma, é possível identificar rapidamente o número de inscrição de uma entidade empregadora a partir do arquivo por ordem alfabética, ou o nome da entidade empregadora a partir do arquivo por ordem numérica.

INSERIR FIGURA

Fig. 11:

*“Os registos... consistem
em pelo menos dois arquivos...
por ordem alfabética e numérica...”*

1 ANWAP ALI NÚMERO 4279	4 1003 EEL+CO. LTD
2 ARQUIVO POR ORDEM ALFABÉTICA A-K	5 ARQUIVO POR ORDEM NUMÉRICA 1001-3000
3 ARQUIVO POR ORDEM ALFABÉTICA L-Z	6 ARQUIVO POR ORDEM NUMÉRICA 3001-5000

Quando existem sistemas informáticos, pode normalmente ter-se acesso ao registo *quer* através do nome *quer* através do número. No entanto, mesmo nestes casos, é normalmente útil manter alguma forma de

sistema manual, ao nível local, para apoio às actividades de monitorização e controlo de cumprimento.

Algumas organizações também mantêm arquivos auxiliares por área geográfica, morada, actividade económica, dimensão, ou sector de emprego (p. ex. sector público ou privado).

Os registos básicos incluem em geral dois componentes principais: o primeiro contendo informação mais constante (pormenores da inscrição: nome, morada, número de inscrição, actividade económica, etc.) e o segundo contendo informação variável (pormenores sobre os trabalhadores, contribuições em atraso ou já pagas, etc.)

O controlo sobre as entregas por parte das entidades patronais, é exercido a partir da parte do registo que contém a informação variável e quando examinarmos os aspectos relativos ao controlo do pagamento/não pagamento de contribuições (no Módulo 3), iremos ver que são estes registos de informação variável que se tornam mais úteis.

Registos relativos aos beneficiários inscritos

Os registos dos beneficiários do sistema são do tipo constante e a informação aí contida é muito importante no que se refere às actividades de pedido de subsídios. Toda a informação fornecida na fase inicial de inscrição, fica aqui contida e seguidamente são adicionados os pormenores de todas as contribuições pagas ao sistema.

As organizações que ainda dependem de registos manuais mantêm muitas vezes arquivos por ordem alfabética e por ordem numérica (com base nos números de inscrição). Nos sistemas informatizados pode ter-se acesso através do nome ou número de beneficiário.

A maior diferença entre os registos das inscrições das entidades patronais e dos beneficiários reside no facto de que, enquanto é normalmente necessário que alguns registos relativos às entidades patronais sejam mantidos ao nível local, isto raramente acontece relativamente aos beneficiários individuais.

Cada nova inscrição deve ser verificada através do arquivo de beneficiários inscritos *antes* de lhe atribuir um número. Idealmente isto devia ser feito através de pesquisa no computador, mas um escrutínio inicial pode revelar se esta nova inscrição já se encontrava ou não registada anteriormente. O tempo e o esforço necessários para verificar as inscrições, devem ser tidos em consideração face aos atrasos registados na atribuição de números de inscrição e às consequências de falhas ou atrasos no registo de pagamentos de contribuições. No entanto, se não forem descobertos nenhuns números de inscrição anteriores, tal pode levar a inscrições duplicadas/múltiplas e, portanto, a outro tipo de problemas no futuro.

ADMINISTRAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL

MÓDULO 3: RECOLHA E REGISTO DAS CONTRIBUIÇÕES

CONTEÚDOS DO MÓDULO

UNIDADE 1: Recolha

- A. Estrutura do sistema de contribuições
- B. Métodos de pagamento e sistemas de recolha
- C. Processamento dos pagamentos de contribuições e controlo das faltas de pagamento
- D. Penalidades por atrasos no pagamento

UNIDADE 2: Registo

- A. A necessidade da existência de registos
- B. A natureza dos registos
- C. Informatização
- D. Registo das entidades empregadoras
- E. Registo dos incumprimentos
- F. Registo dos beneficiários
- G. Registos centralizados e descentralizados
- H. Armazenamento e destruição de registos

MÓDULO 3

RECOLHA E REGISTO DAS CONTRIBUIÇÕES

UNIDADE 1: Recolha

Introdução

Num sistema de segurança social baseado em contribuições, o sistema de recolha das contribuições é um elemento crítico. As contribuições são a forma segundo a qual o sistema de segurança social obtém os recursos financeiros dos quais depende.

A gestão do sistema de recolha, constitui muitas vezes uma grande parte do volume de trabalho da organização de segurança social. O princípio que deve orientar o estabelecimento desse sistema de recolha, tanto do ponto de vista do sistema como do dos seus contribuintes, deve ser a simplicidade de gestão.

Por vezes existem sérios problemas para fazer cumprir a lei e lidar com o volume de trabalho resultante da recolha. Estes problemas têm tendência a tornar-se mais relevantes, à medida que os sistemas se expandem a novas áreas ou sectores da economia (p. ex. a entidades patronais de menores dimensões).

Se não forem atingidos os níveis adequados de eficácia e eficiência na recolha, as repercussões serão inevitavelmente sentidas em toda a organização, até atingir o processamento dos pedidos de subsídio, nos casos em que estejam dependentes dos registos das contribuições.

Em consequência, é vital que todas as organizações de segurança social, dêem muita atenção aos seus sistemas de recolha e registo das contribuições.

A. Estrutura do sistema de contribuições

Os sistemas de segurança social envolvem a transferência de fundos sob a forma de subsídios pecuniários ou serviços. Nos sistemas organizados ao nível central, e com base em contribuições, tem de ser cuidadosamente estabelecido um plano financeiro por forma a fazer face às despesas administrativas esperadas e aos pedidos de subsídio. O financiamento é estabelecido através de legislação de segurança social, que especifica quem deve participar no financiamento (os contribuintes do sistema) e os montantes que estes devem pagar (isto é as taxas aplicáveis às contribuições).

Na maioria dos sistemas os “estabelecimentos de emprego” (as entidades patronais) e os “trabalhadores elegíveis” (os beneficiários inscritos) têm de contribuir, embora nem sempre em partes iguais. A entidade empregadora é responsável pela retenção (retirando do ordenado do trabalhador) e pela entrega da contribuição total (combinação das partes suportadas pelo trabalhador e pela entidade patronal) à instituição de segurança social*

Existem vários métodos de recolha de contribuições, uma vez que existem vários tipos de contribuintes, desde os negócios de pequena dimensão, geridos por um trabalhador por conta própria, até às maiores empresas que têm sistemas informáticos para as operações de processamento de salários e contribuições à segurança social.

Tipos de contribuições

Numa secção anterior foi feita uma breve referência aos tipos de sistemas de contribuições em funcionamento nos sistemas de segurança social. Vamos analisá-los em maior detalhe, antes de falarmos nos processos de pagamento e recolha.

Contribuição de taxa única

O sistema uniforme, ou de taxa única, é aquele em que os contribuintes pagam um valor fixo, independentemente do seu nível de rendimento. Embora um sistema de contribuições de taxa única possa ter diferentes

* Nos casos em que exista um sistema de acidentes de trabalho em funcionamento, organizado separadamente do sistema de segurança social, as entidades patronais cobertas por esta legislação, são normalmente responsáveis na totalidade, pelo financiamento do esquema; assim, a entidade empregadora suporta a totalidade da contribuição. Para além disso, uma vez que esses subsídios não são alvo de testes às contribuições, o sistema de recolha é normalmente bastante simples.

taxas de contribuição (por exemplo, diferentes para jovens e adultos, para homens e mulheres, etc.) dentro de *cada* categoria, o montante da contribuição é uniforme, com taxa única, e não relacionada com os rendimentos do indivíduo.

Contribuição com base nos rendimentos

No entanto, é mais comum que a taxa paga esteja relacionada com o nível de rendimentos do indivíduo, i.e. um sistema de contribuição com base nos rendimentos. Nestes sistemas, as contribuições são fixadas usando um cálculo simples de percentagem. Alguns sistemas de contribuição com base nos rendimentos, excluem rendimentos abaixo de um determinado montante (normalmente denominado “limiar de contribuição”) e acima de um certo nível (denominado “limite máximo de contribuição”). Outros podem ter em consideração a *totalidade* dos rendimentos na aplicação do cálculo percentual mas também podem estipular um montante total máximo de contribuições a serem pagas.

INSERIR FIGURA

Fig. 12:

“... sistemas de taxa única
e com base nos rendimentos...”

1 SISTEMA DE TAXA ÚNICA

2 SISTEMA COM BASE NOS RENDIMENTOS

Escalões de rendimento

Outra abordagem possível é a que considera os escalões de rendimento, de acordo com os quais há várias faixas dentro das quais se paga uma contribuição com um determinado valor.

Tabela 1: Exemplo de um sistema de escalões de rendimento

Escalão de Rendimento	Rendimentos	Salário Médio	Contribuição
1	0-50	40	4
2	51-100	70	7
3	1001-150	120	12
4	151-200	180	18
Continua até ser...	... atingido o ...	...limite máximo...	...de contribuição.

Os escalões de rendimento simplificam os sistemas manuais de contribuição, uma vez que apenas são usadas um número limitado de taxas fixas. Os escalões de rendimento também podem ser usados como instrumento, para promover a redistribuição dos recursos entre os membros do sistema; isto é feito através do ajuste dos montantes recebidos dos trabalhadores com diferentes salários.

Este sistema também pode ser adequado para os trabalhadores por conta própria, em que é muito difícil calcular e verificar os rendimentos obtidos.

Taxas especiais de contribuição

Alguns países cobram taxas especiais de contribuição, por exemplo, nalgumas indústrias ou a estabelecimentos de certa dimensão. Nos sistemas com cobertura de acidentes de trabalho, as taxas de contribuição também podem variar de uma indústria para outra, de acordo com os diferentes níveis de risco.

Em todos estes sistemas, as contribuições são normalmente bi-partidas (pagamentos combinados trabalhador/entidade empregadora) e podem ter partes iguais, embora usualmente a parte da entidade empregadora seja maior. Nalguns sistemas os trabalhadores com rendimentos muito baixos, não pagam contribuições, ou então pagam a uma taxa muito reduzida, e a entidade empregadora paga uma parte proporcionalmente superior.

Contribuintes individuais

Para os contribuintes individuais, por exemplo trabalhadores por conta própria ou pessoas sem emprego, os sistemas podem ser semelhantes aos acima descritos, i.e. com taxa única ou com base percentual. No entanto é desejável que o sistema adoptado para estes contribuintes seja tão simples quanto possível, por forma a minimizar os possíveis problemas com o cumprimento.

Subsídio do governo

Nos casos em que o sistema de segurança social seja subsidiado pelo governo, o financiamento adicional é pago directamente ao fundo, e não através de um sistema de recolha de contribuições.

Acordos de “pagamento à medida que se recebe”

Em países onde estejam em funcionamento sistemas de recolha de impostos sobre o rendimento com “pagamento à medida que se recebe” (PAYE), e que também tenham sistemas de segurança social com cobertura da maioria da população passível de pagar impostos, a recolha de contribuições pode ser feita pelas autoridades fiscais durante os seus procedimentos habituais de recolha.

Isto é um meio potencialmente eficaz e económico de recolher as contribuições da segurança social e, do ponto de vista da entidade empregadora, resulta numa única entrega para as duas organizações e normalmente exige apenas o preenchimento de um conjunto de documentos de apoio às entregas.

Alguns defendem que este processo tem a desvantagem de confundir os pagamentos à segurança social e o imposto sobre o rendimento na cabeça dos contribuintes, ou que pode pôr em causa a autonomia

financeira do sistema de segurança social, mas tem funcionado com sucesso nalguns países, como é o caso do Reino Unido.

B. Métodos de pagamento e sistemas de recolha

Em quase todos os sistemas, as contribuições dos trabalhadores são deduzidas dos seus ordenados/salários e depois entregues, juntamente com as contribuições das respectivas entidades patronais, às instituições de segurança social.

Cartões com autocolantes

Embora se siga uma breve explicação do método de pagamento com cartões com autocolantes, devemos lembrar que ele já foi maioritariamente abandonado, excepto no caso de alguns sistemas especiais de taxa única, e que foi substituído por outros métodos.

O sistema exige que a entidade empregadora tenha um cartão para cada trabalhador individual e que cole regularmente os selos autocolantes no cartão. Cada selo, afixado semanalmente ou mensalmente, de acordo com o sistema específico, representa e tem o valor do montante da contribuição a pagar. Os selos são adquiridos nas instituições de segurança social ou, mais habitual, nos postos do correio. Os cartões têm validade de um ano, e no final deste, quando estão totalmente preenchidos, são trocados por novos. Os cartões usados, cheios de autocolantes, são enviados para actualizar os registos centrais de cada contribuinte.

O método foi originalmente concebido para sistemas com subsídios de taxa única, correspondentes a contribuições de taxa única, contudo, é difícil adaptá-lo à recolha de contribuições com base nos rendimentos das listas mensais de processamento dos ordenados.

Sistema de recolha com base na lista de processamento de ordenados

Existem dois componentes básicos do sistema de pagamento e recolha de contribuições com base na lista de processamento de ordenados:

- pagamento regular de contribuições pelas entidades empregadoras (normalmente todos os meses) enviadas à instituição de segurança social;
- submissão periódica, pelas entidades empregadoras, das listas de contribuições ou listas de beneficiários do sistema – normalmente denominadas “plano de contribuições”.

Os planos podem ter vários formatos, mas devem fornecer as informações essenciais, que normalmente são:

- nome da entidade empregadora, número de inscrição, morada;
- período coberto pelo plano;
- para cada trabalhador:

- número da segurança social, nome, rendimentos auferidos, contribuições deduzidas;
- datas de início/términos de “novos empregados e empregados que saíram” durante o período coberto pelo plano;
 - contribuições da entidade empregadora relativamente a cada trabalhador sempre que necessário (p. ex. devido aos sistemas de contribuições com taxas variáveis, escalões de rendimentos, taxas especiais para trabalhadores com rendimentos reduzidos, etc.);
 - subtotais, para cada página, total de contribuições da entidade patronal e dos trabalhadores (e possivelmente total de rendimentos);
 - um certificado de fiabilidade, assinado por um representante autorizado da entidade patronal.

É usual a entidade empregadora ficar com uma cópia do plano e enviar outra cópia à instituição de segurança local. Algumas instituições de segurança social também exigem uma segunda cópia para entregar na delegação (por exemplo local), onde pode ser necessária, para efeitos de actividades de cumprimento ou procedimentos de pedido de subsídios.

Devemos lembrar que os dados contidos nestes planos, são informação básica e constante, usada para determinar o direito dos beneficiários aos subsídios. Portanto, os planos devem ser arquivados de uma forma que permita obter um fácil acesso a eles, especialmente no caso dos sistemas operados manualmente. Os métodos de arquivo podem variar muito. Algumas instituições mantêm cópias em microfilme. Os dados entregues em formato informático (disquete, CD, etc.) também devem ser guardados de forma segura, tomando as medidas necessárias para evitar “leituras indesejáveis”.

A administração deve estabelecer uma política de retenção dos dados básicos. Essa política deve ter também em consideração os requisitos legais do país, relativamente ao período durante o qual esses dados devem permanecer arquivados.

Método de pagamento dos sistemas, com base na lista de processamento de salários

Nos sistemas com base na lista de processamento de salários, as entidades patronais incluídas no sistema de plano de pagamentos, efectuam pagamentos regulares à segurança social, por meio de dinheiro, cheque ou transferência bancária. A frequência da entrega à instituição é geralmente mensal, uma vez que a maioria dos trabalhadores também recebe mensalmente. No entanto, mesmo que os trabalhadores recebam à semana ou à quinzena, a entrega por parte da entidade empregadora é normalmente feita mensalmente. Essa entrega representa a soma das contribuições de todos os trabalhadores que fazem parte do plano, mais a contribuição respectiva, feita pela entidade patronal para todos os trabalhadores.

Embora seja usual exigir entregas mensais, nalguns sistemas muitas vezes, só se torna necessário que a entidade empregadora entregue os planos trimestralmente ou semestralmente.

Qualquer que seja o intervalo entre os planos, a administração da segurança social deve comparar todas as entregas realizadas pelas entidades patronais com os dados do(s) plano(s). O objectivo é assegurar que o(s) pagamento(s) efectivamente recebido(s) pela instituição, representem o montante total das contribuições devidas, i.e. a responsabilidade de contribuição.

Concepção dos planos de contribuições

O uso crescente de sistemas informáticos, deu origem a uma variedade de formatos de planos, alguns deles muito especializados relativamente às entidades empregadoras específicas ou à administração da instituição de segurança social.

Os planos mais simples são sob a forma de impressos, emitidos pelas delegações da segurança social, em que a entidade empregadora preenche manualmente a informação. As versões mais sofisticadas são disquetes de computador, preparadas pela instituição de segurança social e fornecidas à entidade patronal. Esta usa a disquete nos seus próprios sistemas informáticos, preenchendo todos os detalhes relativos ao pagamento das contribuições, trabalhadores admitidos e que saíram, alterações, etc., antes de a devolver à instituição. Aí, a informação é transferida directamente da disquete para as contas dos beneficiários; o registo das entregas da entidade empregadora é actualizado e faz-se a comparação, tudo através dos sistemas informáticos.

Entre estes dois extremos do espectro, podemos encontrar uma variedade de sistemas que são modificações do método básico, com base na lista de processamento de salários. Uma prática cada vez mais comum, útil para as instituições de segurança social e para as entidades empregadoras (especialmente as que ainda não estão informatizadas) é a das instituições imprimirem também os números da segurança social e os nomes nos planos (com base nos dados dos planos anteriores), antes de as fornecerem às entidades empregadoras. Isto é de facto uma grande ajuda para as entidades empregadoras, que têm apenas de completar os planos com os montantes dos pagamentos e contribuições e dados das novas admissões e trabalhadores que saíram. Também poupa tempo à instituição de segurança social, porque reduz o volume de dados manuscritos, que tem de ser posteriormente introduzido no computador, quando o plano é devolvido pela entidade empregadora.

Uma extensão desta prática, é imprimir igualmente os dados dos salários e contribuições, nos casos em que estes sejam quase sempre os mesmos. A entidade empregadora precisa apenas de modificar o plano impresso se houver algumas alterações no período em causa.

Que método escolher?

Não existem razões para não usar vários métodos em simultâneo. De facto, existem até vantagens na utilização de vários sistemas de pagamento e recolha, cada um deles satisfazendo necessidades de diferentes tipos de entidades patronais.

É claramente vantajoso para as instituições de segurança social, trabalhar em estreita colaboração com as entidades patronais que tenham sistemas informáticos avançados de processamento de salários. Podem assim desenvolver-se procedimentos, para satisfazer as necessidades de cada parceiro e poupar tempo a ambos. Em simultâneo, haverá sempre pequenas empresas que não têm sistemas informáticos e a instituição necessita de continuar a ter sistemas mais simples para elas.

Embora estas referências e exemplos não sejam exaustivos, é notório que existe uma vasta gama de métodos de pagamento de contribuições e sistemas de recolha. Alguns são bastante imaginativos e podem parecer especialmente atractivos às instituições que, embora ainda utilizando sistemas manuais, estão já a tentar adoptar os sistemas mais avançados à sua disposição.

No entanto, não podemos esquecer que os responsáveis pelo planeamento da segurança social, têm de ter vários factores em consideração antes de construir, ou até modificar, os seus processos de recolha de contribuições. Isto inclui: a informação exigida para as condições de elegibilidade para subsídios; a velocidade a que se deve aceder a essa informação na altura do pedido de subsídio; se os dados das contribuições devem ser guardados ao nível central ou local, ou em ambos. Outras considerações que também podem ser importantes: certos procedimentos podem ser mais adequados nos casos em que a maior entidade empregadora seja o estado; outros podem ser exigidos por entidades privadas de grandes dimensões com os seus próprios sistemas especializados de processamento de salários; outros ainda podem ser adequados, quando as empresas se encontrem espalhadas ao nível geográfico e em pequenos pólos. O nível de desenvolvimento das infra-estruturas, comunicações, sistemas bancários, facilidades de transferência de dinheiro, etc. têm também uma grande influência nos sistemas de pagamento e recolha.

Numa análise final, podemos afirmar que a escolha de um sistema de recolha, é sempre uma questão de equilibrar os interesses das entidades empregadoras e da administração da segurança social. Se se chegar a acordo relativamente às preferências de ambos, a escolha torna-se mais simples, se não, devem ser feitos todos os esforços para satisfazer os desejos das entidades empregadoras, uma vez que são eles quem mais facilmente pode prejudicar o funcionamento da segurança social se lhes impuserem um sistema do qual, por qualquer razão, não gostem.

C. Processamento dos pagamentos de contribuições e controlo das faltas de pagamento

Organização do trabalho das contribuições

Numa organização de segurança social típica, um dos componentes principais que se encontra em cada nível da organização, quer seja local, regional, ou central, é uma unidade que trata das contribuições. Ao nível das delegações locais chama-se normalmente Secção de Contribuições e aos níveis regional e central, Serviço ou Divisão de Contribuições.

Nas administrações com três níveis (ver Módulo 1, Unidade 2) são normalmente as delegações locais que são responsáveis pelas questões quotidianas relativas às contribuições (nas suas respectivas áreas geográficas) i.e. inscrição (de trabalhadores e entidades empregadoras), recolha, inspecção, cumprimento, questões de cobertura e responsabilidade de pagamento, e implementação da legislação. Nas organizações com dois níveis, é geralmente a delegação regional que tem estas responsabilidades.

Nas organizações de três níveis, o Serviço regional de contribuições está normalmente mais preocupado em supervisionar, monitorar e controlar as actividades da delegação local, desempenhando também habitualmente a função de conselheiro, dando aconselhamento e interpretação às delegações locais em caso de dificuldade.

Ao nível central, para além de ter responsabilidade global por todas as questões relacionadas com as contribuições, normalmente existe uma secção separada, que é responsável pelo processamento e registo dos dados relativos às contribuições recebidas do nível local.

Os desenvolvimentos dos sistemas informáticos de processamento e registo dos dados de contribuições, permitiu a muitas instituições de segurança social, instalar sistemas de processamento electrónico de dados (PED), de transmissão e recepção “on-line”. Nos casos em que estes sistemas já estão completamente integrados em rede, i.e., em que já podem ser acedidos por qualquer das delegações da administração (locais, regionais ou centrais), eles têm facilitado a descentralização do processamento dos planos de contribuições. O resultado é que as delegações locais podem introduzir os dados das contribuições directamente na base de dados central.

Limites de tempo para o pagamento de contribuições

A legislação da segurança social deve estipular que os pagamentos de contribuições, juntamente com os planos de suporte, devem ser entregues à organização de segurança social durante um determinado número de dias, após o fim de cada mês. Este limite de tempo é normalmente de 15 dias e, quando o pagamento se realize mais tarde, será automaticamente imposta uma penalidade.

Algumas entidades empregadoras podem efectuar o pagamento dentro do prazo, mas não entregar os respectivos documentos de suporte; devem ser desenvolvidos procedimentos para assegurar que sejam evitados este tipo de problemas. Esta é uma das razões da necessidade da existência de sistemas de controlo, em funcionamento ao nível local, para assegurar um pagamento atempado e preciso das contribuições pelas entidades empregadoras.

Sistemas de controlo

À medida que os planos de pagamento e as entregas de contribuições são recebidos na delegação local, e através das datas de pagamento registadas, é possível saber através do prazo de pagamento quais as entidades patronais que não entregaram os planos e não efectuaram pagamentos. As acções de acompanhamento desta situação, podem ir desde um aviso generalizado enviado por correio, no caso de se tratar de uma falta de pagamento isolada, ou uma visita do inspector de segurança social, até outras acções mais sérias se, durante um determinado período de tempo, uma determinada entidade patronal tem vindo a apresentar faltas persistentes e regulares de pagamento. A questão da implementação e cumprimento, será tratada em maior detalhe no próximo módulo.

Métodos de pagamento

Os planos entregues pelas entidades empregadoras devem ser acompanhados pelo respectivo pagamento. Este pode fazer-se em dinheiro, por cheque, ou por transferência bancária, servindo o talão como prova. Nos casos em que a instituição de segurança social permita o pagamento nas suas delegações em dinheiro, é vital que os procedimentos de segurança sejam seguidos, por forma a evitar fraudes internas ou abusos, ou cumplicidade entre o pessoal da segurança social e as entidades patronais. Os pagamentos em dinheiro ou cheque, devem sempre ser alvo da emissão de um recibo oficial, que deve ser sempre encarado como um item da máxima segurança e sujeito a uma gestão e controlo apertados.

Este aspecto da administração da segurança social é talvez a mais vulnerável de todas as suas operações e mais aberta aos riscos de abuso. Muitas instituições proíbem os seus funcionários, especialmente funcionários externos como os inspectores, de receber ou lidar com dinheiro. Por vezes é difícil, quando confrontados com uma entidade patronal que tem fugido ao pagamento, rejeitar a oferta de um pagamento imediato em dinheiro. No entanto, esta situação é ao mesmo tempo demasiado tentadora para os funcionários, que confrontados com grandes somas de dinheiro podem tentar retirar algum para seu proveito.

Nunca é demais dizer como é essencial para as organizações de segurança social a criação e implementação de procedimentos seguros para recepção de dinheiro, e que devem torná-los obrigatórios.

Comparação dos pagamentos e planos

Não se deve assumir imediatamente que o pagamento efectuado por uma entidade empregadora está correcto, que está de acordo com as informações dos planos, ou que foram feitas as deduções correctas. É portanto usual que a secção de contribuições proceda a alguma forma de comparação entre os pagamentos e os respectivos planos, juntamente com uma verificação das entradas individuais dos planos. Esta verificação pode ser total ou parcial, de acordo com a fiabilidade e precisão da entidade patronal revelada pelos seus antecedentes de cumprimento ou incumprimento.

Comparação e verificação

Este manual não tem por objectivo apresentar informação ou orientação detalhada relativamente aos procedimentos de verificação e comparação que se devem utilizar nos pagamentos e planos. No entanto, é importante que sejam feitas verificações e comparações, assim que os documentos forem recebidos, para que se possa proceder ao acerto dos possíveis erros junto da entidade patronal. O objectivo deve ser completar a verificação, clarificar quaisquer dúvidas e registar as contribuições dos trabalhadores tão breve quanto possível.

Os procedimentos de comparação são sempre importantes mas especialmente nos casos em que as entidades empregadoras, normalmente as de maiores dimensões, fazem entregas mensais de um montante fixo e regular mas apenas entregam os planos detalhados em intervalos de três (ou mesmo seis) meses. Os pagamentos mensais são considerados um “depósito” e representam as responsabilidades de contribuição do mês precedente. A entrega de um plano trimestral (ou semestral) deve ser acompanhada do respectivo ajuste de pagamento se for caso disso.

Verificações internas

As verificações que têm lugar dentro da delegação da segurança social, normalmente ao nível local, centram-se na verificação de

- precisão da informação relativa à entidade patronal;
- precisão dos dados relativos aos trabalhadores individuais;
- montantes de ordenados/salários, períodos de emprego e sua relação e credibilidade;
- precisão das deduções de contribuições, sempre que possível para verificar os montantes adequados;
- precisão aritmética das contas constantes no plano de pagamentos;

- montante certo de dinheiro, relativamente às contribuições e pagamentos de quaisquer penalidades que sejam incluídas no plano.

Verificações externas

Estas verificações são efectuadas nas instalações das entidades empregadoras e o principal objectivo é determinar a responsabilidade de contribuição da entidade empregadora e assegurar que esta responsabilidade foi cumprida através do pagamento dos valores correctos, no prazo adequado. Para além disso, é necessário examinar os salários e outros registos, por forma a poder averiguar se a entidade patronal incluiu todos os seus trabalhadores no plano; um subterfúgio comum, é excluir parte dos trabalhadores e assim efectuar um pagamento inferior. Isto por vezes ainda se junta ao facto das entidades patronais deduzirem as contribuições aos trabalhadores, mas não as entregarem à segurança social. As verificações também devem comparar os pagamentos reais de ordenados/salários com os registados nos planos. Por vezes as entidades empregadoras pagam mais aos trabalhadores do que o que indicam nos planos, por forma a reduzir a sua responsabilidade de contribuição.

Destes exemplos, podemos concluir que há muitos aspectos em que as entidades patronais podem fazer erros genuínos nos planos de pagamento, mas também fornecer de forma deliberada informação errada, ou omiti-la completamente.

As verificações externas devem ser feitas pelos inspectores da organização de segurança social

- como verificações de surpresa, sem aviso prévio às entidades empregadoras;
- sempre que existam suspeitas de que “algo se passa”;
- quando existem erros frequentes nos planos ou entregas de pagamentos;
- quando uma entidade patronal procede sempre tarde às entregas das contribuições e/ou dos planos.

D. Penalidades por atrasos no pagamento

É prática comum nas instituições de segurança social incluir na legislação, o direito da administração do sistema impor multas se as contribuições forem pagas tarde, ou até se não forem pagas. Estas multas são normalmente penalidades fixas, muitas vezes uma percentagem específica sobre o montante que ficou em dívida no mês anterior, e numa base cumulativa.

É importante que o nível da multa seja cuidadosamente estabelecido. Se a entidade empregadora puder ganhar mais em juros, mantendo o dinheiro das contribuições no seu banco do que a multa que acabará por pagar, a penalidade não terá qualquer impacto. O objectivo é usar penalidades para atrasos no pagamento tardio/não pagamento principalmente como medida dissuasora, porque não é do interesse da administração ter grandes números de entidades empregadoras que não cumpram regularmente as suas obrigações, mesmo se conseguir cobrar receitas adicionais através das multas (montantes relativamente pequenos). Como tal, as penalidades devem ser suficientemente severas para “encorajar” a entrega atempada das contribuições.

Os sistemas que não tenham previstas penalidades na legislação tornam-se mais frágeis. A aplicação já é suficientemente difícil sem se tornar ainda mais, pela ignorância da necessidade de penalidades por incumprimento.

UNIDADE 2: Registo

A. A necessidade da existência de registos

Torna-se óbvio que o sucesso da organização de segurança social, e se esta satisfaz as necessidades das pessoas para as quais foi estabelecida, depende em larga medida da eficácia com que efectua e mantém os seus registos.

Todos os sistemas de segurança social, quer sejam do tipo seguro social ou fundos de previdência, devem identificar os seus beneficiários e assegurar que as suas contribuições são adequadamente registadas pela instituição. Estes registos normalmente constam de, no mínimo, registos individuais das contribuições pagas e arquivos por ordem alfabética dos beneficiários, para apoio da identificação e prevenção de registos em duplicado. Um valioso subproduto é o fornecimento de informações estatísticas sobre a população coberta.

Os registos são uma característica essencial dos sistemas de seguro social que oferecem pensões por velhice ou invalidez, baseadas nos rendimentos da vida activa. São estes registos que servem de prova para verificar se um beneficiário coberto é elegível para receber a pensão e, nos esquemas com base nos rendimentos, os registos fornecem pormenores sobre os anos de serviço e os rendimentos com base nos quais se calcula a pensão.

A responsabilidade da manutenção cuidada dos registos é da organização de segurança social. No entanto, muitas instituições procuram regularmente que os trabalhadores abrangidos verifiquem a validade dos registos existentes. Não devem ser nunca os beneficiários a registar os dados do seu emprego e contribuições e terem de persuadir a organização de segurança social de que um subsídio ou pensão com um determinado valor lhes deve ser pago. O ónus da manutenção destes dados é da organização.

Nesta altura é útil recordar que, para a maioria dos beneficiários, o único contacto pessoal que têm com a instituição será na altura em que solicitem um subsídio. Relativamente aos beneficiários individuais, a credibilidade do sistema depende da qualidade do serviço recebido naquela altura e da eficiência e precisão do serviço prestado. Isto por sua vez está dependente do facto do sistema manter ou não registos precisos e actualizados e de rápido acesso.

Como anteriormente mencionado o desenvolvimento de técnicas de PED, a aplicação de tecnologias de informação e de sistemas informáticos, vieram melhorar grandemente a capacidade de manutenção de registos de muitas organizações de segurança social. No entanto devemos sempre lembrar que estes sistemas dependem das pessoas que os concebem e utilizam. A instalação de sistemas informatizados não garante, por si só, uma manutenção de registos sem problemas.

INSERIR FIGURA

Fig. 13:

*“... os sistemas informatizados...
vieram melhorar grandemente...
a capacidade de manutenção de registos...”*

B. A natureza dos registos

Não é possível estabelecer um plano padronizado ou um modelo preciso para a manutenção de registos, quer para o caso de registo de contribuições ou para qualquer outro fim. Tal como os outros aspectos da administração da segurança social, isto pode variar muito de sistema para sistema. No entanto, apesar de não haver um modelo, é possível identificar os tipos de registos necessários e dar algumas orientações. Em simultâneo, devemos lembrar que as condições de um determinado sistema e as características do país onde este se insere devem ser sempre tidas em consideração.

Indo além da questão imediata da emissão de registos das contribuições, a criação e manutenção de quaisquer formas de registo, à escala exigida pelos sistemas de segurança social, ocupa uma grande parte do tempo dos funcionários e como tal absorve uma parte

substantial das despesas administrativas. O alto custo da manutenção de registos merece portanto, e exige, atenção especial por parte dos gestores, que devem estar sempre preocupados com um aumento da eficiência e ao mesmo tempo tentarem controlar, e idealmente reduzir, os custos.

Registos fundamentais

Do ponto de vista administrativo, um sistema de segurança social tem certas exigências e obrigações básicas em termos de manutenção de registos, incluindo:

- registo dos participantes (beneficiários cobertos) e suas entidades empregadoras, e a sua identificação contínua ao longo do tempo de vida útil do sistema;
- manutenção dos registos das contribuições das entidades patronais em dívida e já pagas;
- manutenção e acesso ao historial de emprego, ou registo das contribuições pagas pelos participantes;
- manutenção de registos de pedidos de subsídios;
- manutenção de registos financeiros e administrativos para a gestão, auditoria e contabilidade do sistema;
- (nalguns sistemas) registo dos dependentes dos beneficiários do sistema.

Este tipo de documentos são denominados “registos fundamentais” assim chamados porque são vitais para a gestão e funcionamento do sistema e necessitam constantemente de ser actualizados com informação dos “registos fonte”.

Os registos fundamentais são normalmente perpétuos sendo apenas destruídos após ter passado um período de tempo considerável sobre a morte do beneficiário. Alguns registos fundamentais podem ter apenas objectivos temporários mas necessitam ser substituídos periodicamente por outros novos ou mais actualizados.

Registos fonte

Os registos fonte são valiosos registos temporários a partir dos quais tem de ser extraída e transferida informação para os registos fundamentais. Seguidamente eles podem ser normalmente destruídos, excepto se forem necessários como “back-up”.

Um bom exemplo de um registo fundamental é o historial de emprego dos participantes ou os registos das contribuições. Os dados e informações são transferidos para aí a partir dos documentos fonte, por exemplo do formulário de inscrição inicial ou, numa base contínua, dos

planos de contribuições/ listas de processamento de salários da entidade empregadora. Estes planos são inicialmente registos fundamentais, mas uma vez a informação transferida para o registo individual de trabalho/contribuições do participante, tornam-se documentos fonte. Os planos são, no entanto, bons exemplos de documentos que são muitas vezes guardados como “back-up” no caso de haver alguma dúvida relativamente à precisão dos registos fundamentais.

Um problema potencial dos registos fundamentais é a sua grande quantidade e necessidade de armazenamento. É importante que sejam tomadas medidas de segurança para assegurar a sua confidencialidade e inviolabilidade. Mas existe um volume ainda maior, e potencialmente mais perigosa, de material dos registos fonte, mesmo quando se tenha tido grande cuidado na concepção, uniformização e redução da dimensão das formas e respectivos esforços de armazenamento.

Alguns registos têm de ser guardados devido a requisitos legais (p. ex. documentos de inscrição inicial) e, se for esse o caso, o armazenamento, acesso e protecção desses documentos pode tornar-se problemático.

Deve ter-se em consideração que toda a administração, com as suas muitas exigências, necessita ter acesso aos diferentes tipos de informação. Por esta razão é necessário ter informação e registos sobre os subsídios, manter registos das contribuições, guardar documentos de cuidados médicos, etc.

Para além disso também é preciso satisfazer os requisitos estatísticos e disponibilizar os dados para as avaliações actuariais. A introdução de sistema de PED significa normalmente que já não é necessário manter registos separados para cada uma dessas operações uma vez que cada unidade administrativa pode aceder aos dados que pretender na sua unidade de processamento.

C. Informatização

Os sistemas informáticos de segurança social desenvolveram-se rapidamente nos últimos anos, por forma a manter-se a par da necessidade sempre crescente de processar grandes quantidades de dados e informação. Os dados e informação que anteriormente tinham de ser processados manualmente podem ser agora registados, processados, armazenados e acedidos de uma forma muito mais rápida.

É necessário distinguir entre dados e informações para incluir aqui um breve comentário sobre o processamento de dados. Todas as organizações modernas, e portanto também as instituições de segurança social, têm certas tarefas administrativas que têm de ser desempenhadas para lhes permitir alcançar os seus objectivos.

As características comuns com as outras organizações são por exemplo a necessidade de:

- recolher dados e manter registos ou arquivos actualizados;
- classificar, comparar e construir gráficos com os registos dos arquivos;
- fazer cálculos básicos;
- tratar grandes volumes de dados; e manipulá-los em tarefas rotineiras e repetitivas.

Estas tarefas são normalmente denominadas no global como *processamento de dados*. O termo pode ser aplicado quer as operações sejam feitas manualmente ou por computador e o processamento de dados pode por isso ser descrito com “a organização e as técnicas de recolha, processamento, armazenamento e envio de dados”. Os dados recolhidos podem igualmente ser usados para produzir informação. O resultado da combinação dos dados armazenados com os dados introduzidos é a informação.

Por exemplo, se os *dados armazenados* correspondem à tarifa por hora paga a um trabalhador, e se combinarmos isto com o número de horas de trabalho – dados introduzidos – vamos obter o valor do salário diário que o trabalhador deve receber; i.e. a informação. Esta informação pode por sua vez ser usada como dado a introduzir em novos cálculos para produzir nova informação.

Para além disso para poder elaborar cálculos a partir dos dados, o sistema de processamento de dados também deve envolver a manipulação de dados: classificação, comparação e construção de gráficos, para produzir *informação*.

O processamento de dados através de sistemas informáticos tem para as organizações de segurança social um grande potencial de registo, armazenamento e processamento dos dados e informação das contribuições, e para uso dessa informação nos cálculos das atribuições de subsídios e pagamentos. Isto aplica-se especialmente aos registos das contribuições que envolvam o registo e armazenamento de dados e informações sobre as contribuições pagas durante toda a vida, durante 50 anos ou mais nalguns sistemas.

Os sistemas informáticos já estão num estado muito avançado de aperfeiçoamento e muitos têm incorporados sistemas de verificação que “questionam” os dados introduzidos. Por exemplos no caso das contribuições com base nos rendimentos, os sistemas são normalmente programados para confrontar os pagamentos de contribuições com os valores dos salários e identificar pagamentos de contribuições

inferiores ou superiores, muitas vezes com factores de tolerância incorporados. Para além da confrontação dos dados de contribuições individuais, os programas também fazem a confrontação das entregas totais das entidades patronais com as deduções individuais agregadas. Esta possibilidade de incorporar no programa uma variedade de verificações e comparações torna mais difícil, na realidade praticamente impossível, a introdução de dados incorrectos.

Apesar das muitas vantagens e benefícios óbvios que advêm dos sistemas informáticos, temos que reconhecer que também existem algumas limitações. Programar, o processo de identificar os procedimentos, desenvolver regras e produzi-las de uma forma que o computador reconheça, necessita um considerável dispêndio de tempo e esforço e só pode ser feito por pessoal especializado.

Para além disso, a necessidade de regras rígidas leva muitas vezes à inflexibilidade. Se houver alterações nos procedimentos, os programas informáticos têm de ser refeitos, introduzidos no computador e traduzidos no código interno próprio do computador. Uma vez que os dados são tratados de acordo com as regras, o computador não pode abrir excepções a essas regras da mesma forma que um ser humano; o problema é que por vezes o resultado pode parecer absurdo.

Os avanços feitos em sistemas informáticos completamente ligados em rede, i.e. incluindo todas as delegações locais, centrais e possivelmente regionais, ligados à base de dados central, alarga potencialmente a disponibilidade de acesso ao sistema de todo o pessoal da organização. No entanto, também significa que os sistemas não só têm de ser bem programados, por forma a evitar erros na introdução dos dados, como também têm de ser suficientemente seguros para evitar a sobrecarga do sistema.

Desta breve referência às possibilidades abertas pelo processamento electrónico de dados, pode ver-se até que ponto alguns sistemas se afastaram dos métodos manuais e mão-de-obra intensivos. Também é visível que esta é uma área muito especializada da administração que necessita funcionários com grandes conhecimentos e de um planeamento detalhado por forma a aumentar ao máximo a eficiência e eficácia da organização.

D. Registo das entidades empregadoras

Existem essencialmente três tipos principais de registos das entidades empregadoras (já mencionados brevemente no Módulo 2, Unidade 2E); e que são Arquivos, Registos Básicos e Registos dos Incumprimentos.

Arquivos

Normalmente existem dois tipos de arquivos

- por ordem alfabética;

- por ordem numérica – com base nos números de inscrição das entidades empregadoras.

Ocasionalmente pode ser usado um arquivo auxiliar, de acordo com a área geográfica ou morada, actividade económica, ou dimensão das entidades empregadoras.

Registos básicos

Também já mencionados anteriormente, estes registos são os que contêm a informação constante (pormenores das inscrições, etc.) e informação variável (trabalhadores, contribuições pagas, etc.) O terceiro tipo de registos das entidades empregadoras, os registos dos incumprimentos, merecem ser mencionados à parte e encontram-se na próxima secção.

E. Registo dos incumprimentos

Estes são os registos que permitem à organização da segurança social tentar obter os pagamentos das entidades patronais que não enviaram as contribuições dentro do prazo devido. Os registos são normalmente retidos e mantidos na delegação que trata directamente com essas entidades empregadoras e, em muitas organizações, isto é feito ao nível local.

Arquivos das entidades empregadoras

Normalmente são necessários dois tipos de registos. Primeiro um arquivo para cada entidade empregadora, em que são guardados todos os documentos relacionados com as acções desenvolvidas pelos inspectores. O arquivo inclui relatórios das entrevistas, pormenores e registos de visitas surpresa e inspecções de rotina feitas pelos inspectores, cartas e outra correspondência, registos das comunicações telefónicas, etc. Este arquivo é portanto um “registo permanente” de todos os contactos da organização com a entidade empregadora. Se o incumprimento chegar a uma fase em que a entidade empregadora é processada, é normal iniciar um sub-arquivo em que todas as actividades e acções relacionadas com o processo ficam documentadas. (As questões relacionadas com acções processuais são tratadas em pormenor no Módulo 4).

Registos de visitas

O segundo tipo de registo é um ficheiro resumo, para cada entidade empregadora, onde ficam registados resumidamente todas as acções por incumprimento tomadas, juntamente com os registos de inspecções e os respectivos resultados. Muitas vezes isto é um arquivo de cartões,

muitas vezes conhecido por “cartões das visitas”, e é uma forma de referência rápida para os inspectores quando precisam de ter informação rápida sobre os registos de cumprimento das entidades empregadoras. Os cartões das visitas também são úteis como base para organizar inspecções de surpresa e muitas instituições também usam este arquivo para manter registos sobre as entregas das entidades patronais. Por exemplo, se for recebida uma entrega de uma entidade patronal, o cartão é retirado da ordem e “colocado na parte de trás”, ainda por ordem alfabética. À medida que os pagamentos vão sendo recebidos, os cartões das entidades patronais vão sendo “arquivados atrás” e vê-se imediatamente quais são as entidades que não fizeram entregas dentro do prazo porque os seus cartões ainda estão na ordem inicial nessa data.

Muitas vezes ao longo deste manual foi sublinhado que “não existe um sistema único e uniforme” para cada aspecto da administração da segurança social. No entanto, a maioria dos sistemas são variações do mesmo tema. No campo do cumprimento, os sistemas devem servir um objectivo principal, a recolha de todas as contribuições devidas no prazo adequado. Seja qual for o sistema adoptado, ele deve ser concebido e desenvolvido com esse objectivo específico. Também ajuda se os sistemas forem simples, especialmente os que são operados manualmente, tais como os exemplos apresentados anteriormente. Os procedimentos complexos correm normalmente o risco de não serem compreendidos ou de falharem e, se o resultado for que algumas entidades patronais deixem de pagar sem se descobrir, os procedimentos são claramente pouco eficazes. Também não podemos esquecer que, se isto acontecer, muito provavelmente o resultado é que os beneficiários do sistema que trabalham para essas entidades em falta deixam de ter direito aos subsídios.

F. Registo dos beneficiários

Quando os sistemas de segurança social se baseiam na abordagem universal, e quando os subsídios estão à disposição independentemente das contribuições, não há necessidade de manter registos das contribuições pagas pelos indivíduos. Nem é necessário fazê-lo se, por exemplo, o sistema cobrir apenas subsídios de curto prazo (tais como os subsídios de doença e maternidade) e os subsídios pecuniários pagáveis mediante este sistema se baseiam nos ordenados recebidos ou contribuições pagas durante um período curto e recente. Nestes sistemas, não há necessidade de manter registos individuais cobrindo todo o período de participação dos indivíduos no sistema; é normalmente suficiente saber informações sobre os salários recentes ou contribuições quando for feito o pedido de subsídio.

No entanto, a situação é muito diferente para os sistemas que dão subsídios a longo prazo tais como pensões de velhice, sobrevivência ou invalidez. Os períodos de qualificação de contribuições são

normalmente distribuídos por muitos anos, talvez mesmo por toda a vida. Nestas circunstâncias, é necessário que as autoridades administrativas (normalmente a organização de segurança social) mantenha registos de *todas* as contribuições pagas por cada pessoa coberta.

A forma exacta dos dados e informação que são mantidas num registos individual depende das condições a satisfazer para se obter o subsídio. Num sistema com base nos rendimentos, é necessário registar os períodos e montantes das contribuições, o(s) número(s) de inscrição da(s) entidade(s) patronal(ais) que efectuaram os pagamentos e, talvez também o montante dos rendimentos nos períodos em causa.

Num esquema de escalões de rendimentos, é necessário o mesmo tipo de informação só que apenas é necessário identificar o escalão de contribuições pagas.

Num sistema de taxa única, é normalmente suficiente registar o período e número de contribuições pagas e, também é necessário indicar a classe, nos casos em que a população coberta está dividida por grupos ou classes que são cobertas por diferentes situações.

Nos sistemas de pagamentos de contribuições com base nas listas de processamento de salários, os registos individuais devem fornecer um historial para cada pessoa de uma forma que forneça provas directas e completas fiáveis que ajudem a determinar o direito aos subsídios. Nos sistemas com base nos rendimentos e nas listas de processamento de salários os registos individuais são inevitavelmente mais detalhados do que nos sistemas de taxa única. A transferência e registo de dados dos planos de contribuições fornecidos pelas entidades patronais, é uma operação complexa que deve ser realizada de forma precisa e ser sempre *mantida* actualizada.

É essencial que esta transferência de dados para os registos individuais seja um processo contínuo, sujeito a prazos rígidos, por forma a evitar a existência de atrasos que teriam inevitáveis repercussões ao nível administrativo. Já foi feita referência à importância das acções de confrontação quando se recebem os planos das entidades empregadoras, e deve ser dada prioridade à confrontação de quaisquer nomes codificados incorrectamente e/ou números da segurança social, para que as contribuições incluídas nos planos possam ser transferidas para os registos individuais dos beneficiários. As contribuições não atribuídas são a maior dor de cabeça de muitos sistemas e deve ser feito todo o possível para evitar este problema.

Muitos sistemas informáticos têm programas incorporados que evitam que as contribuições não sejam atribuídas, por exemplo desencadeando acções de registo se um trabalhador que vier mencionado no plano como tendo pago contribuições, não tiver um número de segurança social.

Nos sistemas de segurança social, o registo de contribuições individuais é geralmente considerado apenas como um registo dos trabalhadores cobertos e não como um documento contabilístico. Não é prático fazer uma comparação dos montantes totais registados nos registos individuais com os balanços das contas da organização de segurança social.

Uma vez completo e verificado o trabalho de transferência de informação de um plano de contribuições de uma entidade patronal para os registos individuais dos beneficiários, os registos tornam-se independentes do plano. No entanto, os montantes totais devidos pelas entidades empregadoras, conforme aparecem nos planos, são um item contabilístico e portanto os planos tornam-se documentos contabilísticos usados pelo departamento de contabilidade.

G. Registos centralizados e descentralizados

A questão se os registos devem ser mantidos ao nível central, regional, ou local da organização é determinada por diversos factores como o tipo de sistema em funcionamento, juntamente com considerações práticas tais como o nível de desenvolvimento das infra-estruturas do país.

Conforme vimos, os modernos sistemas de PED “on-line” muitas vezes permitem à organização ter uma base de dados informatizada que pode ser acedida por todas as partes e a todos os níveis da organização. Neste caso, é claramente adequado manter os registos, principalmente os registos informáticos das contribuições, ao nível central.

Se ainda estiverem em funcionamento sistemas manuais, ou se a informatização ainda não chegou a um estado de funcionamento em que haja uma ligação completa em rede, existem outros factores que vão afectar a decisão sobre a localização dos registos. Nos países em que exista uma circulação considerável de trabalhadores de uma área para outra; onde as vias de comunicação sejam inadequadas; onde exista uma baixa densidade de beneficiários do sistema nalgumas áreas, talvez seja preferível existir um sistema centralizado de manutenção dos registos.

Por outro lado, nos países com grandes regiões/zonas/províncias geográficas, com baixa circulação de trabalhadores entre estas e com boas redes de comunicações, pode ser mais adequado a existência de registos ao nível regional ou local.

Dos parágrafos anteriores torna-se evidente que existem muitos factores com impacto na decisão sobre a centralização ou

descentralização dos registos e que é necessário pensar cuidadosamente sobre este assunto antes de tomar uma decisão.

O que se deve evitar, sempre que possível é a manutenção de registos duplicados, por exemplo ao nível central e local. Isto iria causar a duplicação do volume de registos a serem mantidos e armazenados, aumentar as exigências em termos de recursos humanos e físicos, e aumentar a probabilidade de incorrecções ao nível dos registos ou da contabilização de contribuições.

H. Armazenamento e destruição de registos

O armazenamento dos registos da organização de segurança social, quer se trate de registos de contribuições ou qualquer outro tipo, pode dar origem a grandes problemas. Não existem regras fixas e rápidas para armazenamento dos registos mas alguns países têm legislação que requerem que as autoridades e organizações os mantenham durante períodos mínimos específicos.

Em termos gerais, é essencial manter os registos originais durante o período em que eles possam afectar os direitos dos beneficiários abrangidos pelo sistema. Caso a instituição possua sistemas que transferem os dados e informações dos planos de contribuições para os registos individuais de forma eficaz e segura, pode ser possível destruir os planos após um certo período de tempo. No entanto, nos casos em que os planos possam vir a ser utilizados como documentos fonte no futuro, talvez tenham de ser guardados indefinidamente.

Algumas organizações utilizam técnicas de microfilmagem para armazenagem dos registos. Isto permite que sejam armazenadas grandes quantidades de dados e informações num espaço relativamente pequeno. No entanto, nos casos em que os microfilmes sejam usados como duplicado ou cópia de segurança, devem ser guardados num local diferente do original. Quando se trate do único registo torna-se ainda mais vital garantir a sua segurança e correcto armazenamento.

Olhando para além da questão imediata da retenção de registos das contribuições, é adequado fazer uma referência geral ao armazenamento e destruição de documentos. A maioria das organizações usa um sistema de selecção e destruição periódicos. O objectivo é, primeiramente, manter à mão os documentos e registos que são mais frequentemente necessários; em segundo lugar “eliminar”, ou separar do arquivo principal, os documentos que se pensa que só muito raramente serão necessários; e finalmente, após um período de tempo adequado, destruir esses documentos ou registos que não vão ser mais necessários.

Normalmente isto é feito após aconselhamento sobre os requisitos de auditoria e/ou legais, que muitas vezes especificam o período mínimo de armazenamento para certos tipos de documentos. Conforme já foi visto, muitos documentos e registos podem ser necessários ao longo do tempo de cobertura do beneficiário do sistema, de facto durante toda a vida e para além disso. Outros documentos e registos têm por outro lado uma utilização ou valor limitados.

Também pode existir a necessidade de alterações aos sistemas de selecção e destruição, por exemplo nos casos em que certos documentos possam ser removidos dos arquivos principais e colocados separadamente durante um período específico ao fim do qual (se não forem necessários ou utilizados) são destruídos. Raramente é possível destruir *quaisquer* documentos ou registos imediatamente após a sua utilização e, em geral, é necessário guardar a maioria dos documentos durante um prazo mínimo de três anos.

Um ponto importante a reter, tal como todos os outros aspectos da administração da segurança social, é que *antes* de se adoptarem os procedimentos é necessário haver uma cuidadosa pesquisa e consideração. Isto especialmente quando se tomam decisões sobre o armazenamento, manutenção e destruição de documentos e registos.

ADMINISTRAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL

MÓDULO 4: CUMPRIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO

“Bureau” Internacional do Trabalho Genebra

CONTEÚDOS DO MÓDULO

UNIDADE 1: Cumprimento

- A. A natureza do cumprimento
- B. Abordagem geral do cumprimento
- C. Organização das operações de cumprimento
- D. Poderes dos inspectores e da inspecção

UNIDADE 2: Implementação

- A. Aspectos legislativos
- B. Acções de recuperação, penalidades e multas
- C. Acções judiciais
- D. O Departamento Jurídico das instituições de segurança social

CUMPRIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO

UNIDADE 1: Cumprimento

Introdução

A obtenção e manutenção de padrões de cumprimento satisfatórios no que concerne à legislação relativa ao pagamento de contribuições, levanta sérios problemas administrativos para a maioria das organizações de segurança social.

Os problemas de cumprimento embora variem em complexidade e intensidade são muito comuns e os sistemas de segurança social *devem* tomar medidas para assegurar que as contribuições *são* recolhidas. Estas medidas devem incluir, sempre que necessário acções judiciais contra as entidades empregadoras, para promover o cumprimento da lei.

Os procedimentos de cumprimento são muito importantes em qualquer sistema de contribuições e todos os sistemas de segurança social estão envolvidos numa procura contínua dos procedimentos de cumprimento mais eficazes para as suas condições sociais e económicas ao nível nacional. Sem um grau satisfatório de cumprimento, os sistemas de segurança social não podem funcionar e satisfazer adequadamente as necessidades dos seus membros. Uma das medidas de sucesso nos sistemas de segurança social é o grau de aceitação e de cumprimento da legislação.

A. A natureza do cumprimento

Já numa unidade anterior foi referido que a legislação de segurança social normalmente especifica quais as empresas e trabalhadores que têm de pagar contribuições e que também têm de se inscrever no sistema. No entanto, a inscrição das empresas não garante o subsequente cumprimento com o sistema e há sempre entidades

empregadoras, e até beneficiários do sistema, que tentam fugir às suas responsabilidades.

Há várias formas de evasão. Algumas entidades empregadoras alegam ter menos pessoal do que o número mínimo acima do qual se torna obrigatório aderir ao sistema, outras podem diminuir o número de trabalhadores ou participar rendimentos inferiores nos planos das contribuições. Outros ainda deduzem as contribuições do ordenado dos trabalhadores mas não fazem as respectivas entregas à organização de segurança social. Estes são apenas alguns dos muitos tipos de incumprimento.

Algumas entidades empregadoras dão-se a grandes trabalhos para evitar cumprir, por vezes em conluio com os trabalhadores em causa. Isto torna a acção de cumprimento ainda mais difícil.

As empresas que tenham dificuldades financeiras podem falir e fechar sem aviso prévio. Alguns deles podem seguidamente reabrir, com uma designação diferente, numa tentativa de evitar responsabilidades por atrasos nas contribuições.

Pode ser surpreendente descobrir que muitas entidades empregadoras, numa tentativa de fuga ao cumprimento, colocam dificuldades e barreiras no caminho dos inspectores da segurança social que tentem verificar os casos de incumprimento.

A gama de problemas encontrados na implementação da legislação requer a adopção de uma abordagem ampla e inovadora por forma a atingir níveis satisfatórios de cumprimento. Esta abordagem pode incluir, por exemplo, sistemas de inscrição bem planeados e sistemas eficazes de recolha das contribuições que identifiquem rapidamente as entidades patronais que não cumpram dentro do prazo. (Um exemplo é o sistema de cartões que já foi referido anteriormente).

B. Abordagem geral ao cumprimento

Ao considerarmos a organização do trabalho de cumprimento, é necessário tomar em linha de conta as atitudes das entidades empregadoras e dos trabalhadores do sistema. Se o sistema for bem aceite, popular e tiver publicidade favorável, haverá uma tendência para um melhor nível geral de cooperação com a administração da segurança social. Portanto ter um esquema com boa publicidade ajuda porque as entidades patronais que tenham um interesse real no sistema, em pertencer a ele, e nos seus trabalhadores em geral, ficam muito mais dispostos a cooperar com a administração. O valor e importância das relações públicas será tratado num módulo posterior.

Muitas vezes as entidades patronais não só têm de contribuir com grandes somas de dinheiro para o sistema como também têm de lidar

com tarefas administrativas a favor da administração da segurança social que podem ser bastante dispendiosas. A maioria das entidades empregadoras cumpre as suas obrigações de forma conscienciosa mas é irrealista esperar mais deles do que o simples cumprimento das regras e regulamentos.

Em quase todos os sistemas, existe uma percentagem de entidades empregadoras que têm uma atitude negativa perante o sistema, que são participantes sem vontade e que estão sempre prontos a retirar vantagens de qualquer descuido ou oportunidades para escapar à lei. Estas entidades são normalmente, mas não exclusivamente, empresas de menores dimensões com recursos e registos limitados. No caso de entidades empregadoras que mantêm registos inadequados, o problema normalmente resume-se a uma falta de conhecimento ou compreensão da lei ou de capacidade administrativa para a cumprir. Por estas razões, é sempre útil elaborar e disponibilizar às entidades patronais uma publicação ou guia com as obrigações das entidades relativamente ao sistema.

Como iremos ver melhor num módulo posterior, muitas administrações da segurança social dão-se a grandes trabalhos para informar e formar as entidades empregadoras. Estão disponíveis vários métodos incluindo: elaboração de um guia das entidades patronais com versões em diversas línguas; organização de sessões de formação sobre as operações administrativas da segurança social destinadas aos representantes das empresas inscritas no sistema (por exemplo, trabalhadores ligados à área de pessoal, tesouraria); organização de palestras nas associações de entidades patronais ou trabalhadores, etc. Estas e outras actividades geralmente resultam em melhores níveis de administração e cumprimento por parte das entidades empregadoras.

Outra forma que pode ser útil para as grandes entidades patronais é a nomeação de um funcionário de ligação que se torna então no ponto focal de todas as questões relacionadas com a segurança social. Isto pode ser muito útil tanto para as entidades empregadoras como para a administração da segurança social porque não só facilita o contacto sobre questões de rotina como também significa que o funcionário de ligação tem de aceitar responsabilidade pelas contribuições, o que também tende a promover um interesse pessoal na precisão da informação dos planos e entregas de contribuições.

É importante que o próprio pessoal da administração da segurança social, especialmente o pessoal de inspecção e aqueles que lidam mais directamente com as entidades patronais e com questões relacionadas com as contribuições, tentem compreender o ponto de vista das entidades e as implicações das operações de cumprimento. Existem muitos passos práticos que podem ser usados para promover uma cooperação estreita com a administração. O tempo gasto no desenvolvimento de boas relações de trabalho com as entidades empregadoras não deve ser considerado como tempo perdido; é quase

sempre tempo bem gasto. Este tipo de abordagem é normalmente muito melhor do que uma abordagem coerciva, que só deve ser usada em casos extremos. As atitudes e capacidades das entidades empregadoras podem variar consideravelmente e portanto é necessário tratá-las de forma diferente e individualizada.

Uma observação final da abordagem geral do trabalho de cumprimento é que é sempre necessário prestar muita atenção aos problemas de cumprimento por forma a assegurar que os problemas não pioram devido a atrasos na sua resolução.

C. Organização das operações de cumprimento

A inspecção tem um papel crítico no trabalho de cumprimento e é essencial que o volume de trabalho da inspecção seja bem organizado. Uma ajuda para o sucesso do trabalho de cumprimento é a existência de legislação clara e abrangente, que minimize as questões e dúvidas sobre responsabilidade de contribuição, classificação, prazos das entregas, etc., e que também torne claro as penalidades por falta de cumprimento da legislação.

A melhor solução é a inspecção trabalhar ao nível local e estar sob controlo operacional e anexa à secção de contribuições. Nas delegações mais pequenas, um inspector pode também estar encarregue da secção de contribuições ou talvez anexo a uma delegação maior nas proximidades. Os inspectores têm um papel vital enquanto pessoas encarregues de fazer cumprir a lei que, juntamente com as inspecções das empresas é o seu maior dever. No entanto, como ponto de contacto principal entre o sistema e as entidades empregadoras, o inspector é de facto o representante do sistema que inevitavelmente estende as suas responsabilidades para além do cumprimento, até às relações públicas e acções de formação.

Os inspectores devem ser cuidadosamente seleccionados e formados. Seguidamente há que encontrar um equilíbrio entre deixá-los exercer as suas funções por um longo período até adquirirem experiência e eficácia mas não tanto que se aumente o risco de cumplicidade com as entidades empregadoras. Muitas administrações da segurança social restringem o período de tempo em trabalho de inspecção para assegurar que a lei é implementada de forma imparcial. As organizações de segurança social que, por qualquer razão necessitam de manter os mesmos inspectores durante vários anos podem ter necessidade de os mudar periodicamente para uma outra área.

As grandes organizações de segurança social que têm muitos inspectores muito provavelmente têm inspectores sénior, quer ao nível local ou regional, que supervisionam, monitorizam e controlam o trabalho da equipa de inspecção. Os inspectores sénior também tratam das inspecções especialmente difíceis ou casos importantes (por

exemplo envolvendo acções judiciais), dão aconselhamento e orientação e apoiam a formação e desenvolvimento dos inspectores que trabalham com eles.

A organização do trabalho da inspecção deve ser complementada por um planeamento cuidadoso da sua execução. Os dois aspectos principais são o estabelecimento de objectivos e o controlo das actividades dos inspectores. Algumas pessoas defendem que a natureza variável das inspecções e a dificuldade de supervisionar de forma eficaz o trabalho feito fora da delegação significa que não se pode fazer muito em termos de objectivos e especialmente de controlo. Claro que estes são factores limitativos mas devemos lembrar que o trabalho tem de ser quantificado por forma a determinar as necessidades de pessoal. Os inspectores sénior ou mais experientes estão numa boa posição para o fazer e para avaliar os relatórios dos trabalhos já efectuados. É portanto perfeitamente possível estabelecer objectivos específicos, tendo em consideração o número, dimensão, natureza e localização das empresas.

Os transportes são um factor que afecta os objectivos, resultados, taxas de cumprimento, etc.. Nem é preciso dizer que serão efectuadas menos visitas se os inspectores tiverem de “ir a pé” ou se dependerem de transportes públicos do que se usarem viaturas próprias ou oficiais. A distribuição deve ser bem planeada por forma a tratar dos casos mais ou menos urgentes em ordem de prioridade mas também na marcação das visitas, escolhendo as horas do dia mais adequadas para as entidades patronais específicas, tentando planear várias visitas no mesmo dia a entidades da mesma área ou distrito, etc.

Um controlo estreito feito pelos inspectores sénior, muitas vezes usando relatórios das actividades diárias de inspecção, em geral revela a existência de práticas mal organizadas e ineficazes. É, portanto, essencial que as actividades sejam estreitamente controladas e supervisionadas e que não seja permitido aos inspectores, especialmente aos mais novos e inexperientes, desenvolver maus hábitos ou métodos ineficazes.

Existem diferentes pontos de vista relativamente a se as inspecções devem ser feitas com ou sem aviso prévio. No caso de estabelecimentos com um registo de cumprimento satisfatório, é muitas vezes vantajoso notificar a entidade empregadora com antecedência. Isto permite a recolha de registos, documentos, etc., antes da chegada do inspector e poupa tempo e facilita a tarefa. É preferível do que estar a perder tempo como quando os inspectores têm de desenvolver inspecções “surpresa”, sem aviso prévio, ou quando essas inspecções levam demasiado tempo.

No entanto, isto não exclui a possibilidade de efectuar visitas ocasionais e não anunciadas. Embora as empresas que não gostam de cooperar possam reagir mal às inspecções de surpresa, estas podem ser

mais produtivas, excepto se puserem obstáculos ao inspector. A hipótese alternativa, inspecções combinadas com antecedência, embora não levem necessariamente a uma completa cooperação, podem trazer o risco de ocultação de registos (e nalgumas situações mesmo de pessoal) necessários para avaliar a verdadeira responsabilidade de contribuição. No entanto é útil de vez em quando fazer visitas de acompanhamento surpresa para avaliar até que ponto é que as empresas melhoraram as suas actividades de cumprimento após as acções de inspecção realizadas.

O ênfase que foi dado neste manual à organização do trabalho de cumprimento sublinha o facto de que é de extrema importância para todas as administrações de segurança social.

D. Poderes dos inspectores e da inspecção

A legislação da segurança social devia prever a nomeação de inspectores e estabelecer as regras de entrada nas empresas inscritas. A legislação também lhes devia conceder poderes de investigação, incluindo o exame da documentação necessária. A sua principal função é obrigar a respeitar a responsabilidade das empresas cobertas assegurando que as que se encontram no âmbito da lei estão devidamente inscritas, e que as empresas inscritas cumprem de forma completa e adequada os regulamentos das contribuições. Isto implica verificações periódicas dos registos de pagamentos e pessoal, entrevistas com os trabalhadores e observação das cópias das contribuições e dos respectivos planos entregues.

As inspecções e outras visitas têm de ser efectuadas com tacto, firmeza e imparcialidade. As empresas que estão bem organizadas e dispostas a cooperar levantam poucos problemas. No entanto, os inspectores enfrentam muitas vezes sérias dificuldades para entrar nas instalações, ou ter acesso aos registos, nos casos em que as entidades têm pagamentos atrasados ou não querem cumprir as suas obrigações de entregar provas, registos, planos, etc., nas datas previstas. Por vezes as empresas mais difíceis são alguns departamentos governamentais, organizações estatais ou para-estatais, que podem ter registos inadequados dos trabalhadores cobertos pelo sistema. Estas organizações são muitas vezes menos susceptíveis às pressões para cumprir a lei.

INSERIR FIGURA

Fig. 14:

*“... as inspecções têm de ser
efectuadas com tacto,
firmeza ... (mas)
... os inspectores necessitam
de poderes adequados”*

1 2 3 4
tacto, firmeza, imparcialidade, poderes legais

5
INSPECTOR DA SEGURANÇA SOCIAL

A T. Green + Companhia Lda.

Repartição de Salários

Os inspectores necessitam de poderes adequados e soluções legais para poderem vencer os obstáculos no desempenho das suas funções. É muitas vezes possível usar dispositivos tais como certidões de cancelamento da inscrição na segurança social como instrumentos de persuasão para as entidades empregadoras procederem ao pagamento das contribuições em atraso. É também essencial que eles tenham apoio dos inspectores sénior e da administração como um todo para serem bem sucedidos na imposição da lei.

É usual exigir que os inspectores entreguem um relatório escrito após cada visita efectuada, num formato standard, com pormenores das acções, descobertas, e se necessário, recomendações para novas acções. Para além das inspecções as questões levantadas e problemas que surjam relativamente ao processamento de contribuições e planos também são passados aos inspectores para estes agirem conforme e resolverem.

É necessário existir um bom controlo e gestão da inspecção para garantir o bom uso dos limitados recursos humanos. É sensato estabelecer uma política de inspecção e outras tarefas por forma a que os recursos sejam usados da forma mais eficaz. Devem ser feitos esforços para assegurar que o trabalho de inspecção colectiva, e dos inspectores individualmente, é organizado de forma eficiente.

Algumas organizações de segurança social não têm política de inspecções; outras têm-na apenas de forma vaga e geral. Muitas descobriram pela experiência que é desejável estipular um número específico de inspecções, a cada empresa inscrita durante um determinado período. Outra abordagem é regular a frequência das inspecções por empresa, de acordo com o seu historial de cumprimento. Assim, as entidades empregadoras que apresentem incumprimentos são visitadas com maior frequência do que as cumpridoras.

É comum encontrar tarefas distribuídas aos inspectores que os afastam do seu dever principal, a implementação da lei, especialmente através de inspecções. Muitas questões de rotina relativamente às contribuições

podem ser resolvidas através de correspondência ou comunicações por telefone/fax. Muitas das que exigem um contacto com as entidades empregadoras podem ser resolvidas através da existência de um funcionário de ligação, ou outro representante da entidade que se dirija à delegação local. Uma alternativa é enviar um membro de confiança do pessoal da delegação local, que não seja inspector, às instalações da entidade patronal, normalmente por marcação, para recolher a informação necessária. Estas são algumas formas de organizar as actividades por forma a distribuir os casos de mais simples resolução a outros funcionários deixando mais tempo aos inspectores para tratar dos casos mais complexos e sérios.

Os pedidos de subsídio também podem dar origem a problemas que são passados aos inspectores mas devem ser aplicadas as mesmas regras, i.e., apenas os casos com características mais sérias devem ser resolvidos pelos inspectores.

UNIDADE 2: Implementação

A. Aspectos legislativos

Já numa unidade anterior foi referido que a maioria da legislação da segurança social prevê a aplicação de multas relativamente às contribuições pagas fora do prazo. Muitos sistemas também incluem procedimentos legais de recuperação, através de execução judicial. Através deste processo qualquer pessoa tem o direito de penhorar e vender os bens ou propriedade de um devedor por forma a obter as somas em dívida. A administração da segurança social pode também recorrer a acções civis e criminais para recuperar as dívidas.

Nos casos em que o incumprimento for de natureza muito séria, é necessário implementar procedimentos de recuperação independentes como os acima referidos. Usualmente é apenas como último recurso que se tomam estas medidas extremas porque há sempre a hipótese de elas poderem resultar no encerramento ou falência das empresas, com uma subsequente perda de emprego dos trabalhadores envolvidos (i.e. beneficiários da segurança social).

Pode existir um verdadeiro dilema quando a lei é persistentemente ignorada e a posição financeira da empresa é tão fraca que não tem capacidade de pagar as contribuições correntes e as outras em atraso.

A legislação da segurança social deve incluir uma lista de INFRACÇÕES, por exemplo, pedidos de subsídios fraudulentos, fornecimento de informações falsas, falta de pagamento das contribuições à segurança social, pagamento atrasado das contribuições à segurança social, etc., sobre as quais podem incidir acções judiciais.

Como anteriormente mencionado, existe uma certa relutância compreensível por parte das instituições de segurança social, em instaurar acções judiciais contra as entidades com pagamentos em atraso por medo de que a empresa possa encerrar. No entanto, desde que as penalidades previstas na legislação sejam razoáveis e adequadas, mas ao mesmo tempo tenham algum significado, a instituição pode normalmente contar com o apoio público às acções judiciais. A totalidade dos participantes no sistema, devem considerar que a instituição de segurança social está a cumprir o seu dever para com eles através da instituição de acções judiciais contra os faltosos.

Nalguns casos, as acções criminais por ofensas graves são ainda mais justificáveis por terem um efeito dissuasor sobre os potenciais faltosos. A não instauração de acções relativas a casos que envolvam violações óbvias da lei ou não aplicação das penalidades adequadas pode causar o descrédito do sistema. Tais falhas podem também encorajar a crença de que se pode infringir a lei sem ter em conta, nem temer, as consequências.

No entanto, embora seja difícil ver de que forma se pode lidar com os transgressores mais persistentes sem impor sanções severas, estas questões têm de ser decididas caso a caso. Se, por qualquer razão, não for possível intentar acções legais, é absolutamente indispensável que as outras formas de acções de cumprimento ao dispor das instituições de segurança social sejam implementadas de forma bem organizada e eficaz para assegurar que os níveis de cumprimento são satisfatórios.

Algumas instituições de segurança social defendem que é mais adequado e eficaz dar-se formação à população do que tomar medidas legislativas, especialmente nos sistemas recém implantados. Mas raramente isto é verdade. O que é necessário é uma combinação eficaz de informação e publicidade, formação e a ameaça de medidas legais. Mas também é importante que as medidas legais não sejam vistas apenas como uma mera possibilidade mas como uma certeza para aqueles que não cumprem a lei.

Tendo a formação da população em mente, é importante que todo o material de publicidade adequado, panfletos, formulários, pedidos de subsídios, etc., inclua uma referência às consequências das faltas de cumprimento dos requisitos legais do sistema.

B. Acções de recuperação, penalidades e multas

Os procedimentos para recuperação de contribuições em atraso vão desde casos totalmente resolvidos através de correspondência até aos que terminam nos tribunais. Na maioria dos casos, quanto mais rápida for a acção para determinar e impor a responsabilidade, tanto mais fácil é resolver o caso. No entanto, é sempre necessário estar preparado para aqueles casos que obrigam a acções legais.

Numa unidade anterior foi referido que é usual a legislação da segurança social exigir que as contribuições sejam pagas dentro de um determinado prazo, usualmente um certo número de dias após o fim do mês. Também é comum que a legislação preveja a cobrança de sobretaxas, usualmente juros e/ou multas, relativamente a quaisquer contribuições que sejam “pagas tardiamente”, i.e. pagas após o prazo devido.

Estes pagamentos extra devem ser concebidos para dissuadir as empresas de pagarem sempre tarde as contribuições e devem portanto ser uma percentagem razoável do montante do pagamento em atraso. Muitos sistemas têm uma sobretaxa que aumenta progressivamente consoante o período de tempo do atraso no pagamento.

No entanto, é importante não estabelecer sobretaxas muito baixas sob pena das empresas terem mais vantagens em reter o pagamento e utilizar os fundos para os seus negócios. Para além disso, os custos administrativos da recuperação podem ser maiores do que o montante extra cobrado.

Também foi anteriormente mencionado que os sistemas de segurança social podem instituir acções judiciais para recuperar dívidas, p. ex. contribuições em atraso. Os procedimentos de recuperação legal são normalmente concebidos de acordo com o modelo para recuperação de impostos não cobrados. Tendo em conta os problemas potenciais das medidas legais, incluindo o risco de encerramento da empresa, a recuperação é muitas vezes afectada por acordos de pagamento em prestações. Estas devem ser estabelecidas a um nível que seja razoável, tanto do ponto de vista da entidade empregadora como da instituição de segurança social.

Nos casos em que aconteça a empresa falir, a legislação deve prever que seja dada prioridade às dívidas à segurança social para salvaguardar os interesses dos trabalhadores que pagaram contribuições que foram retidas pelas entidades patronais e estão em dívida ao sistema. Muitas vezes a legislação de alguns países atribui à instituição de segurança social o segundo lugar na lista de credores sobre os bens da empresa, logo atrás das autoridades fiscais.

C. Acções judiciais

Já foi feita referência ao papel que as acções judiciais podem ter na recuperação de contribuições em atraso, e a outras ofensas que podem resultar na instituição de acções judiciais contra entidades patronais (ou até beneficiários) por exemplo devido a informações falsas, pedidos fraudulentos, etc.

Qualquer que seja a razão para as acções judiciais, é essencial que a instituição tome muito a sério os procedimentos para instaurar acções judiciais.

A concepção e implementação destes procedimentos deve ser de tal maneira que em cada caso em que se decida instituir uma acção judicial exista uma grande taxa de sucesso. Já foi visto antes que um valioso subproduto do sucesso dessas acções é o efeito dissuasor sobre outros potenciais transgressores. Se a instituição tiver uma reputação de pouco sucesso nas acções que institui, seja devido a casos fracos ou a

falhas na representação, esse valor como dissuasor vai perder-se. Por estas razões, muitas instituições de segurança social tendem a ser muito selectivas nos casos contra os quais decidem instituir acções judiciais.

A experiência demonstra que, quando as acções falham, é muitas vezes porque o caso foi mal preparado ou não lhe foi dada a atenção devida. É portanto essencial que não apenas os procedimentos sejam bem concebidos mas que sejam meticolosamente seguidos. As regras das provas devem ser seguidas cuidadosamente, as provas de suporte e documentação relacionada devem ser o mais completas possível e não devem ser corridos riscos na preparação ou apresentação do caso.

Nunca é demais referir como é importante alcançar e manter um nível alto de sucesso na actividade de instauração de processos por parte da instituição de segurança social.

D. O Departamento Jurídico das instituições de segurança social

Devido à importância da legislação da segurança social para o sucesso do funcionamento do sistema, é inevitável que a organização de segurança social inclua um Departamento Jurídico. Este Departamento pode ser grande ou pequeno, consoante a dimensão da instituição e a gama de serviços de segurança social que preste. Pode ter um ou mais profissionais qualificados para além do pessoal de apoio.; pode estar localizado ao nível central (normalmente como parte da unidade da sede) ou ao nível regional. Qualquer que seja a sua posição no organograma da instituição o Departamento Jurídico tem normalmente responsabilidades para além do cumprimento. Ele tem como função a instituição de acções contra os transgressores, conforme mencionado nos parágrafos anteriores, mas também ajuda a clarificar e a interpretar a legislação, a redigir ou alterar a legislação já existente, e também para acompanhar a produção de outro tipo de legislação (que não tenha directamente a ver com a segurança social) que possa ter influência sobre a instituição.

No entanto, esta secção do manual diz respeito ao cumprimento e implementação. Neste contexto, a importância do Departamento Jurídico está normalmente relacionado com a preparação de documentação de apoio às acções judiciais, ou de estudo, verificação e correcção desses documentos, se tiverem sido preparados noutro departamento da organização.

A apresentação dos casos no tribunal pode ser feita por um membro do Departamento Jurídico, no entanto nalgumas instituições isto é feito por um inspector sénior, com larga experiência, ou por vezes por algum funcionário do departamento de cumprimento regional ou da sede. Nos

casos muito complexos pode ser necessário a instituição de segurança social contratar os serviços de um advogado, mas na maioria dos casos, é normalmente um funcionário que apresenta o caso.

Embora seja feita referência neste Módulo, relativo às acções de cumprimento, aos procedimentos de instauração de acções, à necessidade da existência de um Departamento Jurídico, e à sua função e responsabilidades, devemos lembrar-nos que o cumprimento é apenas uma parte do trabalho do Departamento Jurídico e que ele tem muitas vezes responsabilidades noutras áreas administrativas, incluindo o processamento de subsídios.

ADMINISTRAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL

MÓDULO 5: ATRIBUIÇÃO E PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS

CONTEÚDOS DO MÓDULO

UNIDADE 1: Atribuição de subsídios

- A. Resumo dos tipos de subsídios
- B. Elementos chave dos procedimentos para obtenção de subsídios
- C. Satisfação das condições de atribuição
- D. Procedimentos para a atribuição de subsídios
- E. Procedimentos de adjudicação
- F. Notificação das decisões aos beneficiários

UNIDADE 2: Pagamento de subsídios

- A. Métodos de pagamento
- B. Considerações organizacionais
- C. Autorização dos pagamentos
- D. Requisitos de segurança
- E. Funções de auditoria e inspecção

UNIDADE 3: Procedimentos de recurso

- A. Os direitos de recurso e o sistema de recurso
- B. A constituição dos tribunais de recurso
- C. Procedimento de recurso
- D. Decisões e revisão

ATRIBUIÇÃO E PAGAMENTO DE SUBSÍDIOS

Introdução

Este módulo debruça-se sobre o “produto final” do sistema de segurança social, aquilo que a segurança social oferece através de subsídios aos indivíduos e às famílias para quem este é talvez o aspecto mais importante do sistema. Iremos centrar a nossa atenção nos benefícios materiais, nas condições que precisam ser satisfeitas para os beneficiários serem elegíveis, e nos procedimentos a seguir para a atribuição e pagamento, ou recusa, de subsídios.

Um antigo Director Geral da OIT, Wilfred Jenks, disse numa comunicação de 1971:

“Nada na história da política social transformou a vida do homem comum ... mais ... do que ter a segurança de que, no caso de perda de rendimentos por acidente, doença, desemprego, morte ... não ficará na miséria”.

A segurança social tem sido há muito encarada como o primeiro pilar da segurança, através da substituição de rendimentos, quando estes sofrem alguma interrupção, ou terminam completamente. Um segundo pilar seguiu-se rapidamente: a prestação de cuidados de saúde às pessoas cobertas e muitas vezes também às suas famílias. Um terceiro pilar também foi adicionado em muitos países, representado por uma diversidade de programas de apoio financeiro que sustentam aquelas pessoas com poucos meios e recursos, cujas responsabilidades familiares dependem da comunidade, ou que têm necessidades especiais ou se encontram em situações que requerem apoio extra.

No entanto, este manual só fala sobre o primeiro destes três pilares – a segurança social. O Manual número 5 desta colecção fala sobre o seguro de saúde social (o segundo pilar) e, embora não haja referências específicas neste manual de administração àquilo que normalmente se chama assistência social (o terceiro pilar), muitos dos conteúdos aplicam-se igualmente à administração da assistência social e ao seguro social. A principal diferença entre os dois é a base de elegibilidade: No caso da segurança social através de contribuições, no caso da assistência social, sem contribuições.

UNIDADE 1: Atribuição de subsídios

A. Resumo dos tipos de subsídios

Os tipos de subsídios fornecidos pelos sistemas de segurança social em todo o mundo variam muito. Os sistemas mais desenvolvidos têm uma gama abrangente, enquanto os menos desenvolvidos podem oferecer apenas as coberturas mais básicas.

Os subsídios são agrupados, de acordo com a Convenção da OIT N° 102 (1952), de uma forma que tem em consideração as suas funções e que impõe apenas condições mínimas a todos os países, industrializados e em vias de desenvolvimento, e que estes podem desenvolver na altura adequada, à medida que os seus sistemas vão evoluindo.

Os subsídios incluídos na Convenção são:

- Assistência médica
- Subsídio por doença
- Subsídio de maternidade
- Subsídio de desemprego
- Prestações familiares
- Subsídio por acidente de trabalho
- Pensão por invalidez
- Pensão de velhice
- Pensão de sobrevivência

Tão variada como a gama de subsídios que está incluída nos sistemas, é a forma como a sua administração é organizada. Relativamente à lista acima existem algumas semelhanças em termos de abordagem.

Em geral os cuidados de saúde são administrados por outra instituição que não a organização de segurança social. O subsídio de desemprego é muitas vezes administrado em simultâneo por um serviço de emprego, por exemplo por um departamento dentro do Ministério do Trabalho. Os restantes sete tipos são normalmente da responsabilidade da instituição de segurança social

Também é prática comum as instituições separarem a administração de subsídios em departamentos de subsídios de “curto prazo” e de “longo prazo”; não apenas por conveniência administrativa mas também porque permite uma maior especialização e, pelo menos em teoria, maiores conhecimentos e eficiência.

É portanto prática comum organizar o processamento dos pedidos de subsídios dessa forma, sendo que um grupo de funcionários trata das pensões de velhice e de sobrevivência (subsídios de longo prazo), enquanto outro grupo trata dos subsídios de doença e maternidade

(subsídios de curto prazo). A pensão por invalidez, que muitas vezes se segue quando já terminou o subsídio por doença, é muitas vezes da responsabilidade do grupo que trata dos subsídios de curto prazo.

Quando funciona em simultâneo um sistema de subsídio por acidentes de trabalho, e é administrado juntamente com o sistema de seguro social, é muito comum que o processamento dos pedidos de subsídio por acidente de trabalho seja feito pelo grupo dos subsídios de curto prazo, uma vez que normalmente existe uma limitação do período de pagamento. Qualquer subsídio de longo prazo (p. ex. pensão de reforma) que se suceda ao período de subsídio por acidente é em geral tratado pelo grupo dos subsídios de longo prazo.

B. Elementos chave dos procedimentos para obtenção de subsídios

Ao considerar os procedimentos para processamento dos pedidos de subsídios pecuniários, é importante lembrar que o objectivo principal dos subsídios da segurança social é substituir, no todo ou em parte, a perda de rendimentos resultante da interrupção ou cessação do emprego.

Este objectivo não é alcançado se o beneficiário tiver de esperar várias semanas ou meses antes de receber o subsídio. Um dos maiores desafios para qualquer instituição de segurança social deve ser assegurar que os procedimentos para obtenção de subsídios são concebidos para atingir um dos objectivos chave da instituição, pagar os subsídios de forma rápida e precisa.

Retira-se daqui que os sistemas e procedimentos para fazer e processar os pedidos de subsídios, determinar o direito a eles e calcular e efectuar o pagamento dos subsídios devem ser tão simples e directos quanto possível, e de fácil compreensão por parte dos beneficiários. Da mesma forma, esses procedimentos têm de ser concebidos por forma a evitar ou detectar pedidos fraudulentos ou abusos do sistema.

Os elementos chave dos procedimentos para obtenção de subsídios, e de processamento dos pedidos de benefícios têm várias características. Existem condições que têm de ser satisfeitas (que irão ser abordadas na próxima secção) juntamente com métodos directos mas seguros para efectuar e receber os pedidos, acompanhados por procedimentos eficazes e eficientes para verificar o direito, calcular e proceder ao pagamento dos subsídios. Esses elementos aplicam-se a todos os sistemas, independentemente dos procedimentos serem inteiramente manuais ou nos casos em que os procedimentos de cálculo e pagamento estejam totalmente informatizados.

Muitas vezes a legislação também estabelece limites à duração máxima dos subsídios e isto exige mais dos procedimentos da instituição que

deve assegurar que o pagamento dos subsídios não ultrapassa esse período.

Torna-se portanto claro que aquando da concepção, desenvolvimento e modificação ou melhoria dos procedimentos para a obtenção de subsídios devem ser postos em funcionamento mecanismos que assegurem que:

- os procedimentos para pedir subsídios são tão simples quanto possível, sem esquecer as salvaguardas adequadas contra fraudes e abusos;
- os pedidos de subsídio são processados de forma rápida, eficiente e precisa, com um mínimo absoluto de burocracia;
- as decisões sobre os direitos ao subsídio, ou possíveis recusas, são tomadas rapidamente;
- os pagamentos são efectuados atempadamente, nos prazos devidos;
- que o pessoal da instituição que é responsável pelo processamento dos pedidos recebe formação, tem os conhecimentos e a eficiência adequados, para além de estar consciente da importância do pagamento dos subsídios aos beneficiários individuais.

INSERIR FIGURA

Fig. 15:

“... aquando da concepção dos procedimentos para a obtenção de subsídios ...”

1 INSTITUIÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL
SECÇÃO DE PROCEDIMENTOS PARA A OBTENÇÃO DE
SUBSÍDIOS

2 SUBSÍDIOS

3 LISTA DE VERIFICAÇÃO DA CONCEPÇÃO

- a) PROCEDIMENTOS SIMPLES
- b) SEGUROS
- c) RÁPIDOS
- d) EFICAZES
- e) PAGAMENTO ATEMPADO
- f) PESSOAL COM FORMAÇÃO
- g) ETC.
- h) ETC.

C. Satisfação das condições de elegibilidade

Todos os sistemas exigem que certas condições sejam satisfeitas antes da atribuição dos subsídios. Uma condição básica é que quem apresenta o pedido esteja coberto pelo sistema. Existem várias outras condições que têm de ser satisfeitas e que dependem do tipo de subsídio pedido e do tipo de situação que ele pretende satisfazer. Outra condição chave é fazer *prova* da situação para a qual o sistema, ou o subsídio requerido, foi concebido. Por exemplo, quando há pedidos de subsídio por doença, devem apresentar-se provas para confirmar que existe uma condição médica que causa incapacidade para o trabalho; quando há pedidos de subsídio por acidente de trabalho, deve ser demonstrado que a incapacidade é resultado de um acidente de trabalho/doença ocupacional; os pedidos de pensão por velhice devem ser acompanhados de uma prova de que o beneficiários já atingiu a idade estipulada, e por aí adiante.

Em muitos casos, a atribuição de subsídios está também dependente da redução ou cessação dos rendimentos, da necessidade de incorrer em certas despesas, ou na confirmação de uma condição específica, p. ex. gravidez, morte, existência de dependentes, etc. É portanto necessário para a instituição de segurança social satisfazer todas as condições relevantes.

No entanto, pode não ser necessário testar todas as condições. Por exemplo, se as regras exigem que por forma a ser elegível para o recebimento de subsídios, um indivíduo tem de se ter inscrito num determinado período mas se se verificar que esta condição não foi verificada, então não vale a pena testar as outras condições.

Mesmo quando as condições básicas foram satisfeitas, podem existir condições adicionais de elegibilidade. Por exemplo uma exigência que é comum a muitos sistemas de seguros, que exista um período de carência (normalmente variando em tamanho de acordo com o tipo de subsídio) antes da cobertura ter início. Um teste deste tipo é normalmente necessário por forma a reduzir a possibilidade de as pessoas fazerem um seguro quando sabem que vai ocorrer uma situação que ficaria coberta e daria origem a um subsídio.

Também deve ser dito que nos sistemas de assistência social (ou outros financiados por receitas), uma vez que o participante não está pessoalmente coberto pelo sistema e não pode ser identificado a partir dos registos, deve ser usado outro método para determinar a elegibilidade. Em muitos casos, só é exigido um simples comprovativo de nacionalidade ou residência. O tempo de residência exigido é maior para os subsídios de longo prazo (velhice ou invalidez) do que para os subsídios de curta duração.

Somente após ter sido provada a situação, e todas as outras condições relevantes terem sido satisfeitas, pode o tipo e montante do subsídio em causa ser estabelecido e o pagamento efectuado.

Finalmente, nesta secção referente às condições de qualificação, deve fazer-se referência a um aspecto administrativo específico relacionado com a aplicação das condições de contribuição. Sempre que for necessário estabelecer os pormenores do registo individual de contribuições de um beneficiário, antes de se decidir se ele tem direito ou não ao pagamento do subsídio solicitado, é essencial que se possa aceder rapidamente ao registo. Disto se retira que independentemente da instituição utilizar sistemas manuais ou informáticos, os procedimentos devem permitir um acesso rápido aos registos. Para além disso, isto também exige que os registos das contribuições individuais sejam mantidos permanentemente actualizados. Se o processamento de um pedido de subsídio for atrasado pela necessidade de averiguações demoradas para estabelecer se o beneficiário efectuou ou não as contribuições devidas, nunca será possível proceder a um pagamento atempado do subsídio.

Disto se retira que um dos elementos chave dos procedimentos para obtenção de subsídios é um sistema rápido e eficaz de registo dos pagamentos de contribuições (já referido anteriormente neste manual).

D. Procedimentos para a atribuição de subsídios

Numa organização de segurança social bem pensada e concebida, o trabalho de equipa em todo o sistema é centrado nos funcionários que trabalham no departamento de subsídios, especialmente os do nível local/regional, que são responsáveis pelo processamento dos pedidos de subsídios.

Idealmente, a legislação devia ter sido elaborada por forma a permitir que as condições de elegibilidade fossem satisfeitas e verificadas sem perder tempo com correspondência. Por forma a atingir isto, é importante coordenar o pessoal executivo e os peritos em política/questões legais numa fase inicial do processo de planeamento.

Os procedimentos financeiros também devem ser concebidos por forma a que as delegações locais/regionais tenham um meio rápido de pagamento imediato para o seu volume habitual de pedidos de subsídios e também para fazerem face a emergências.

Um tipo de emergência, que afecta periodicamente as delegações de segurança social são as epidemias. É prática usual das instituições de segurança social prepararem planos antecipados, os denominados “planos de emergência”. Isto significa normalmente que é preciso assegurar que os programas de formação interna permitem a suspensão das outras operações da delegação, para que o máximo número de

funcionários, com formação para esta eventualidade, possam ser retirados das suas tarefas habituais para dar apoio ao processamento dos pedidos de subsídio.

Ao considerarmos os procedimentos de atribuição de subsídios, é importante lembrar que os beneficiários de subsídios pecuniários também têm o direito de saber *de que forma* foi calculado o subsídio. Eles não devem ser deixados com dúvidas, ou assumir, que o pagamento está correcto. O procedimento de atribuição deve portanto incluir uma notificação escrita para o beneficiário com os pormenores do subsídio atribuído. Isto envolve normalmente a emissão de uma notificação referindo, no mínimo, o período de abrangência do subsídio pago, a taxa semanal pagável e quaisquer condições especiais que se apliquem ao recebimento ou pagamento do subsídio. Também é habitual incluir, na informação contida nessas notificações, alguma referência aos direitos de recurso do beneficiário. (A unidade 3 deste módulo irá examinar os procedimentos de recurso).

E. Procedimentos de adjudicação

Um potencial beneficiário após submeter o seu pedido de subsídio, deve receber informação sobre o sucesso ou insucesso desse pedido. Antes disto poder ser feito, alguém da instituição de segurança social tem de decidir se o subsídio lhe é atribuído ou não. Como tal a legislação da segurança social normalmente confere a certos membros do pessoal da instituição a autoridade para tomar decisões no que se refere aos pedidos de subsídio. Tradicionalmente, os pedidos mais complexos, ou potenciais atribuições de subsídios de longo prazo são da responsabilidade de um funcionário sénior. Os regulamentos da segurança social atribuem normalmente esta autoridade ao pessoal da instituição e muitas vezes também incluem uma cláusula sobre a nomeação de funcionários de adjudicação e procedimentos de adjudicação.

Em teoria, isto significa que de cada vez que um membro do pessoal da instituição decide pagar (ou recusa) um subsídio, isto representa uma decisão formal que transporta consigo certos direitos de recurso por parte de quem apresentou o pedido (conforme se verá numa secção posterior deste módulo).

Na prática, especialmente em casos directos de rotina, o facto de processar com sucesso um pedido e de proceder ao pagamento do subsídio implica o direito a ele. Geralmente, apenas os pedidos que são recusados (não aceites) garantem o envolvimento directo de um funcionário de adjudicação, ou por vezes os subsídios pagos com uma taxa abaixo do normal.

Qualquer que seja o tipo de legislação ou sistema, é essencial que existam regras formais, regulamentos e procedimentos para decidir

favoravelmente ou desfavoravelmente em face de cada pedido individual de subsídio.

As instituições de segurança social devem sempre tornar claras nas suas instruções internas de funcionamento que nível ou grau tem de ter o funcionário habilitado a decidir sobre cada tipo de caso. Deve estar completamente claro para todo o pessoal quais são os casos que estão dentro do seu limite de competência, e quais são os casos que devem passar a um colega mais sénior, supervisor, gestor, ou a um funcionário de adjudicação especialmente autorizado (e com formação adequada).

Independentemente dos procedimentos específicos adoptados, é essencial que todas as decisões sejam comunicadas por escrito e assim permanentemente registadas.

F. Notificação das decisões aos beneficiários

Já foi feita uma breve referência na secção relativa aos procedimentos de atribuição de subsídios (Secção D, acima) à necessidade de se fornecerem explicações aos beneficiários para demonstrar de que forma o subsídio atribuído foi calculado.

Qualquer pessoa que efectue um pedido de subsídio deve receber uma notificação sobre o resultado desse pedido e isto aplica-se tanto aos pedidos atendidos como aos recusados. Se houver atribuição de subsídios, a notificação deve ser de um tipo simples, informando o beneficiário do período durante o qual lhe é atribuído o subsídio e da taxa semanal a pagar. No entanto alguns pedidos não são bem sucedidos, por exemplo porque as condições para a recepção do subsídio não são satisfeitas e portanto têm de ser rejeitados (não aceites). Outros são apenas parcialmente pagáveis, por exemplo devido ao pagamento insuficiente de contribuições para permitir o direito ao subsídio por completo. Outros ainda não podem ser processados porque não há informação ou provas suficientes a acompanhar o pedido. Qualquer que seja o resultado do pedido, é importante que os beneficiários sejam informados por escrito.

Algumas instituições pura e simplesmente deixam os pedidos sem sucesso ou por resolver “a descansar” no tabuleiro dos pendentes, e não tomam medidas para notificar os membros dos resultados dos pedidos e, ainda pior, não os informando dos seus direitos de recurso.

Assim a maior parte das organizações de segurança social tem uma série de cartas ou notificações “modelo” já preparadas, que são usadas para informar os membros dos resultados dos seus pedidos. Um pequeno conjunto de formulários especiais para cada caso podem cobrir a maioria dos tipos de pedidos de subsídio, decisões e situações. Os casos menos comuns e mais complexos normalmente são alvo de uma notificação individual especialmente preparada (como por exemplo uma

carta individualizada) para o beneficiário, que explica em detalhe as decisões tomadas relativamente àquele pedido específico.

Assim, cada beneficiário deve receber uma notificação individual como resultado de cada pedido que entregue. É importante que as instituições de segurança social encarem a questão destas notificações como parte integrante do processo de tomada de decisão sobre os subsídios; não deve ser visto como uma tarefa adicional ou fardo criado pelos beneficiários do sistema para atrapalhar o pessoal da instituição.

UNIDADE 2: Pagamento de subsídios

A. Métodos de pagamento

Tal como outros aspectos da organização de segurança social, os métodos usados para o pagamento dos subsídios são altamente influenciados pelo nível de desenvolvimento das infra-estruturas do país. Os países em que o sistema bancário está bem desenvolvido, onde as instalações de telecomunicações estão avançadas e que têm serviços de correio abrangentes apresentam normalmente uma maior variedade de opções de métodos de pagamento do que os países sem estas facilidades.

Os sistemas mais básicos dependem quase totalmente de alguma forma de pagamento em dinheiro aos beneficiários, por vezes feito através de um sistema de agentes locais. Os sistemas mais avançados podem proceder ao pagamento directo dos subsídios através das contas bancárias dos beneficiários, por meio de uma transferência directa. Entre estes dois extremos do espectro temos uma variedade de sistemas de pagamento, criados à medida da instituição e dos seus beneficiários mas também, conforme já mencionado, fortemente influenciados pelos factores infra-estruturais.

Nos países em que existe uma rede de postos de correio locais, é comum efectuar-se o pagamento dos subsídios através de (um tipo de) cheque. Se o serviço postal também estiver suficientemente desenvolvido que permita a entrega directa em casa dos beneficiários (ou em caixas de correio privadas) então os cheques de pagamento são normalmente enviados pelo correio.

Para os subsídios de longo prazo, especialmente pensões de qualquer dos tipos, muitos países efectuem pagamentos regulares através de uma “caderneta” composta por uma série de ordens de pagamento destacáveis e o respectivo canhoto. O beneficiário apresenta a caderneta no posto de correio regularmente (mensalmente ou semanalmente conforme os casos) e o pagamento é efectuado. À medida que cada ordem de pagamento é satisfeita, o posto de correio remove a parte destacável e envia-a à organização de segurança social para ser liquidada, deixando o respectivo canhoto na caderneta como prova do pagamento.

As instituições mais avançadas podem preparar, produzir e emitir cheques e cadernetas por computador, mas muitas organizações ainda dependem de instrumentos de pagamento produzidos manualmente. Sempre que possível devem desenvolver-se métodos de pagamento que não envolvam o manuseamento de dinheiro por parte do pessoal da instituição. O objectivo deve ser, tanto quanto possível, utilizar as

facilidades postais ou bancárias existentes e permitir aos beneficiários a obtenção dos pagamentos da forma que lhes for mais conveniente. Também é importante estabelecer um equilíbrio razoável entre a conveniência do beneficiário e da instituição de segurança social. Para além disso é necessário ter em consideração os custos administrativos, pois a organização tem certamente de pagar os serviços prestados pelos postos de correio, bancos, agências e similares.

Sempre que existirem alternativas, o pagamento em dinheiro, directamente aos beneficiários é normalmente reservado para os casos em que qualquer outro método iria envolver um risco inaceitável de perda dos outros tipos de meios de pagamento.

INSERIR FIGURA

Fig. 16:

*“...escolha dos métodos
de pagamento ...”*

1 TRANSFERÊNCIA BANCÁRIA

2 CHEQUE

2 CADERNETA SEMANAL

Aquando da concepção ou desenvolvimento dos métodos de pagamento é importante ter em atenção todos os factores já mencionados mas também os aspectos da segurança que foram mencionados na Unidade 2D.

Finalmente, nesta secção relativa aos métodos de pagamento não podemos esquecer que alguns sistemas de segurança social dependem fortemente das entidades patronais para poderem pagar os subsídios (principalmente subsídios de curto prazo) em nome da organização, pelo menos durante as primeiras semanas ou meses em que o trabalho é interrompido. Este desenvolvimento teve origem no facto de que cada vez mais as entidades patronais estão a “cobrir” os subsídios através do pagamento de todo ou parte da diferença entre o nível do subsídio e o salário/ordenado normal.

Administrativamente faz sentido a entidade patronal pagar ambas as partes juntamente (subsídio mais ordenado/salário devido) em vez da entidade patronal e da instituição de segurança social efectuarem pagamentos paralelos. A entidade é subsequentemente reembolsada ou, mais comum, recupera o pagamento do subsídio feito em nome da instituição, na próxima entrega de contribuições, por encontro de contas.

Isto também é muito mais conveniente para os beneficiários, uma vez que o rendimento total durante a sua doença vem de apenas uma fonte, a fonte “normal”, a entidade empregadora.

Este tipo de acordo tem normalmente uma duração limitada (usualmente não mais de seis meses) período após o qual a instituição de segurança social assume a responsabilidade pelo pagamento dos subsídios (de longo prazo).

Naturalmente que estes procedimentos têm de ser alvo de legislação, e os direitos e obrigações de todas as partes têm de ficar claros.

B. Considerações organizacionais

Todas as fases de funcionamento do processamento e pagamento de subsídios são sublinhadas pela necessidade da existência de um equilíbrio entre a velocidade e a eficácia por um lado, e uma segurança e controlo apertados dos dinheiros públicos por outro. Tendo novamente em mente como é importante para os beneficiários que os subsídios sejam pagos atempadamente, é no entanto vital que seja dada atenção adequada pela instituição para salvaguardar os fundos públicos de possíveis abusos.

Este equilíbrio não é fácil de alcançar. É possível conceber procedimentos que tornem extremamente difícil aos membros a obtenção de subsídios aos quais não têm direito; podem ser incorporados nos procedimentos de funcionamento vários níveis de verificação por forma a reduzir o risco de pagamentos indevidos. No entanto, como consequência haverá procedimentos lentos, atrasos no pagamento aos beneficiários e maiores custos administrativos. O contrário representa menos verificações, velocidades de processamento maiores e pagamentos mais rápidos, mas um risco maior de pagamentos indevidos e uma maior incidência de erros de funcionamento. A solução é muitas vezes conceber os procedimentos por forma a que a maior parte dos casos, que são mais “simples” e que têm um factor de risco relativamente baixo, possam ser tratados de forma rotineira, rápida e com um mínimo de verificações; enquanto que os casos “pouco usuais” e mais complexos dão origem a um nível mais alto de verificação. Esta abordagem envolve muitas vezes o uso selectivo de cheques de pré e pós pagamento; os cheques de pré-pagamento são usados em casos de alto risco e os cheques de pós-pagamento quando o risco é baixo, i.e. na maioria dos pedidos.

Outra consideração organizacional importante é a separação entre processamento dos pedidos e cálculo dos subsídios devidos, dentro do processo de pagamento. É essencial assegurar que os diferentes funcionários estão empenhados na preparação e emissão dos pagamentos aos que foram responsáveis pelos cálculos. Quanto mais funcionários estiverem envolvidos no processo global, mais difícil é a

existência de conluíus entre eles, e portanto menor é o risco de fraudes internas. Ao mesmo tempo, o “equilíbrio” anteriormente referido exige que nem tantos funcionários estejam envolvidos por forma a evitar longos períodos de processamento com os consequentes atrasos no pagamento aos beneficiários.

C. Autorização dos pagamentos

Tendo em conta as considerações organizacionais e os requisitos de segurança, o pagamento de subsídios é uma actividade que deve ser alvo de aprovação e concordância por parte de um funcionário da instituição de segurança social que tenha autorização para isso.

A legislação e/ou regulamentos normalmente especificam o grupo/nível/grau dos funcionários com poderes para autorizar os pagamentos. Só se pode proceder ao pagamento de um subsídio após a devida autorização por parte desse funcionário. Este mecanismo é normalmente a primeira verificação, concebida para evitar que se procedam a pagamentos a pessoas que não sejam beneficiários legítimos.

No entanto, para além das considerações de segurança, o procedimento de autorização inclui outro elemento importante da atribuição de subsídios, que é a necessidade de uma atribuição formal por parte de um funcionário da instituição autorizado. Estes funcionários são normalmente denominados de “autoridades legais independentes”, autorizadas ao abrigo da legislação (estatutos) a decidir sobre os pedidos, neste exemplo a decisão de pagar subsídios.

É importante que os procedimentos para autorizar o pagamento de subsídios tornem impossível que seja a mesma pessoa a decidir sobre a elegibilidade e a autorizar o pagamento. Esta divisão e diferenciação das responsabilidades é essencial para reduzir a possibilidade de fraudes internas ou abusos, e para afastar a possibilidade de um membro do pessoal da instituição processar um pedido ilegítimo em seu próprio benefício. Conforme já mencionado anteriormente, quantas mais pessoas estiverem envolvidas no processo de pagamento, mais difícil se torna cometer fraudes internas; em primeiro lugar porque existem mais pessoas que precisam de ser coniventes antes da fraude ser cometida e, em segundo, porque quantas mais pessoas estiverem envolvidas, maiores são as probabilidades da fraude vir a ser descoberta.

INSERIR FIGURA

Fig. 17:

*“... a divisão de responsabilidades
... reduz o risco de fraudes internas”*

1 SECÇÃO DE PEDIDO DE SUBSÍDIOS

2 SECÇÃO FINANCEIRA

D. Requisitos de segurança

A secção anterior focou um dos requisitos básicos de segurança, o da diferenciação entre o cálculo dos subsídios, a atribuição e a autorização do pagamento. No entanto, existem muitos outros requisitos que são necessários para salvaguardar os dinheiros públicos.

Quaisquer que sejam os meios de pagamento usados, cheque, caderneta, transferência directa para as contas bancárias dos beneficiários, etc., é essencial que se possa identificar posteriormente qualquer membro do pessoal que tenha estado envolvido em cada fase do processo de pagamento.

Nos sistemas manuais isto requer a assinatura de cada indivíduo em cada fase do processo, por exemplo assinando quando recebe documentação, ou quando procede a pagamento com cheque/cadernetas, etc. Nos sistemas informáticos existem normalmente dispositivos de segurança incorporados que restringem o acesso ao sistema e que servem para identificar qualquer indivíduo que tenha acedido ao sistema para efectuar um pagamento de subsídio.

Quaisquer que sejam os procedimentos, é importante que fique registado e visível, em cada fase do processo, precisamente quem interveio no mecanismo de pagamento. Tomemos como exemplo o processo de pagamento que resulta na emissão de um cheque de pagamento a um beneficiário. São emitidos vários cheques em branco, numerados sequencialmente, e distribuídos às delegações locais, sob condições e controlos restritos de segurança. Ao nível local, cada vez que o funcionário recebe um desses cheques emitidos para ser passado, tem de o assinar como prova da sua recepção. Quando são entregues ao próximo funcionário do processo de produção, este tem de assinar como prova da respectiva recepção, E por aí fora, até os cheques serem colocados no correio (neste caso a assinatura do funcionário dos correios serve como prova do seu envio) ou dado pessoalmente ao beneficiário (que assina para confirmar a sua recepção). Uma série semelhante de recibos e provas de recebimento são necessárias para todos os meios de pagamento processados na delegação local.

No entanto, os requisitos de segurança começam muito antes da fase de preparação e emissão de meios de pagamento. Quando os cheques e cadernetas são concebidos e emitidos é importante que todos os dispositivos possíveis sejam usados para evitar que eles sejam copiados ou falsificados, da mesma forma que se implementam medidas de protecção à emissão de dinheiro. Nalguns países a fraude na segurança

social é um enorme problema para a instituição e devem ser feitos todos os possíveis para a evitar, ou pelo menos minimizá-la.

Estão a aparecer em todo o mundo muitos desenvolvimentos inovadores para tornar impossível, ou pelo menos mais difícil, que alguém obtenha dinheiro ao qual não tem direito, das instituições de segurança social. Estes incluem: a necessidade de apresentar documentos de identificação pessoal quando se levantam os pagamentos; o uso de “cartões magnéticos” para obtenção do pagamento; o crescente uso das transferências directas para as contas bancárias dos beneficiários. Nos países com infra-estruturas pouco desenvolvidas ou que ainda não possuam as vantagens de facilidades postais ou bancárias desenvolvidas e distribuídas geograficamente, usam-se muitas vezes métodos como as impressões digitais, ou cartões de identificação dos beneficiários com fotografia, numa tentativa de reduzir a incidência de fraudes ou abusos.

Nos sistemas já estabelecidos, a organização de segurança social inclui habitualmente alguns funcionários cuja função é a investigação de casos de fraude, seja interna ou externa, mas também é importante que os departamentos operacionais da organização estejam sempre atentos à necessidade de apertar os requisitos de segurança sempre que hajam sinais de fragilidade nos procedimentos.

E. Funções de auditoria e inspecção

Embora seja feita referência a essas funções numa secção relativa à atribuição e pagamento de subsídios, deve ser sublinhado que se aplicam igualmente à maior parte das outras operações da segurança social.

A função de auditoria interna (que é tratada pormenorizadamente no Módulo 1, Unidade 3D) está principalmente preocupada com questões financeiras e de segurança; a função de inspecção está mais preocupada, e centra-se nos *procedimentos* seguidos pela organização.

Os sistemas de auditoria governamentais variam muito de país para país. Alguns têm uma unidade de auditoria completamente independente, por exemplo um departamento governamental separado, uma secção do ministério das finanças, ministério do tesouro ou fiscal, etc. No entanto, conforme mencionado nessa unidade anterior, muitas das maiores instituições de segurança social têm o seu próprio departamento “interno” de auditoria, que é responsável por auditar todas as actividades financeiras da instituição. Isto inclui o estudo da contabilidade adequada de todos os dinheiros recebidos e pagos pela instituição, incluindo recebimentos de contribuições, pagamentos de subsídios, transacções em dinheiro, etc. Em relação à atribuição e pagamento de subsídios, as funções da auditoria incluem normalmente o estudo dos pedidos de subsídio (usualmente uma amostra aleatória e

de base estatística) para determinar o nível de precisão das atribuições e pagamentos.

A função de inspecção concentra-se nos aspectos organizativos e processuais, em vez de financeiros, da instituição, embora se forem descobertos pagamentos efectuados ou procedimentos incorrectos esta deva chamar a atenção para tais erros. Tal como no caso da auditoria, existe normalmente um departamento “interno” que é responsável pela função de inspecção e cuja tarefa principal é monitorizar continuamente a organização e os procedimentos da instituição. O objectivo é não só assegurar que estão a ser seguidos os procedimentos correctos mas também desenvolver, promover e dar a conhecer as “melhores práticas” a toda a instituição.

As equipas de inspecção internas também podem aconselhar relativamente às melhores metodologias e formas de organização, e podem muitas vezes identificar falhas ou fraquezas nos procedimentos, falhas de conhecimento e talvez até consequentes necessidades de formação. Nalgumas instituições a função de inspecção é uma parte de uma responsabilidade de “organização e método (O&M)” mais abrangente.

As funções de auditoria e inspecção exigem sem dúvida pessoal muito experiente e é normal recorrer-se ao recrutamento interno, entre os que tem experiência aos níveis “mais baixos” bem como ao nível regional ou da sede. Algumas instituições exigem que o pessoal de auditoria tenha, ou obtenha, qualificações de contabilidade e/ou auditoria; embora possa ser desejável, não é essencial que tenham uma experiência alargada ao nível local/regional.

UNIDADE 3: Procedimentos de recurso

A. Os direitos de recurso e o sistema de recurso

Cada beneficiário que solicita um subsídio tem direito de recurso no caso de o benefício ser recusado ou quando a sua quantidade ou qualidade não correspondem às expectativas. Este direito vem mencionado na Convenção N° 102 (1952) da OIT, embora a Convenção não estabeleça nenhuma instância específica para esse recurso ou o processo que tem de ser seguido.

Nalguns países são usados os tribunais normais, noutros são estabelecidos tribunais de segurança social especiais, outros ainda têm acordos ao abrigo da legislação laboral.

Uma outra convenção da OIT mais recente (N° 128 (1967)), exige que o beneficiário tenha o direito a ser representado ou assistido por uma pessoa qualificada à sua escolha, por exemplo, por um delegado sindical. Embora esta Convenção se refira apenas a subsídios específicos (invalidez, velhice e sobrevivência), é usual dar os mesmos direitos de representação a todos os casos de pedidos de subsídios.

Já anteriormente foi referida a necessidade das decisões serem tomadas por uma autoridade legal independente, na prática, um funcionário nomeado dentro da instituição de segurança social, e dessas decisões serem comunicadas por meio de notificação aos beneficiários, quer sejam favoráveis ou não. A maioria das comunicações escritas que são emitidas aos beneficiários, quer sejam standard, produzidas em massa, formulários impressos, notificações ou cartas individualmente preparadas, contêm informação sobre os direitos de recurso e os procedimentos para apresentar esse recurso.

Essas notificações são a base do sistema de recurso pois são talvez a única maneira que os beneficiários têm de ser informados sobre o seu direito de recurso. Portanto qualquer formulário ou notificação que seja usado relativamente às decisões sobre pedidos de subsídio, deve incluir informação sobre os direitos e procedimentos de recurso.

Para além disso, a maioria das instituições de segurança social produzem publicidade adicional, cartazes, panfletos, anúncios, etc., para consciencializarem os beneficiários do sistema dos seus direitos de recurso.

Tal como noutros aspectos dos procedimentos para obtenção de subsídios, é importante que o sistema de recurso funcione de forma

eficiente e rápida. Quem apresenta um pedido de subsídio fá-lo porque acha que tem direito a ele e normalmente sofre alguma perda ou redução dos rendimentos devido à situação em que se encontra e que deu origem ao pedido. No caso desse subsídio ser recusado, ou pago a uma taxa inferior à esperada, o beneficiário não quer esperar vários meses para que o seu recurso seja processado. No entanto, o trabalho envolvido no processamento de um recurso, na constituição do organismo de recurso e para combinar uma audiência, leva inevitavelmente algumas semanas, mesmo nos sistemas mais eficientes. Portanto todas as acções resultantes da entrega de um recurso devem ser consideradas *urgentes*.

É usual exigir que os recursos sejam apresentados por escrito, normalmente dentro de um prazo estipulado após o recebimento da decisão por parte da instituição de segurança social; 21 dias é o mais comum. O recurso pode ser normalmente apresentado em qualquer delegação da instituição de segurança social mas é mais comum que seja enviado à delegação que emitiu a decisão original. Isto permite que a primeira fase do processo de recurso seja iniciada imediatamente; isto é, reexaminar o pedido de subsídio por forma a assegurar que a decisão tomada foi a *correcta*. (Numa próxima secção dedicada a “decisões e revisões” falaremos mais sobre este aspecto)

Se após o reexame se descobrir que a decisão original *não* foi a *correcta*, é usual tomar uma nova decisão, notificar o beneficiário e proceder a qualquer ajuste de pagamento resultante da revisão. Devemos lembrar que o beneficiário também tem direito de recurso sobre a nova decisão.

Se a decisão original *estava* *correcta*, então o processo de recurso prossegue. Isto envolve a preparação de referências para o organismo de recurso, cuja constituição será tratada na próxima secção, e a preparação e apresentação de documentos a esse organismo.

Algumas instituições têm unidades ou departamentos separados que lidam com todas as fases do recurso, incluindo a preparação de documentação, pormenores da audiência, constituição do organismo de recurso, etc. Outras instituições podem processar o recurso ao nível local ou talvez regional/distrital. Como em muitos outros aspectos organizacionais, tudo depende da dimensão da instituição, do desenvolvimento infra-estrutural do país e do sistema de recursos que tenha sido adoptado.

B. A constituição dos tribunais de recurso

Na secção anterior foi feita referência à variedade de formas de lidar com os recursos e ao facto de alguns sistemas terem organismos de recurso específicos para a segurança social. Estes são muitas vezes tribunais de recurso da segurança social que têm, como o título sugere,

três membros. Cada tribunal é composto por um(a) presidente, normalmente com qualificação legal, podendo ser um advogado local, e dois membros, representando respectivamente as entidades empregadoras e os trabalhadores. Os dois membros são normalmente escolhidos nos conselhos de representantes das entidades patronais e dos trabalhadores. As organizações de trabalhadores e entidades patronais são convidadas pela instituição de segurança social a apresentar uma lista dos membros que considerem ter o perfil adequado para o trabalho neste tribunal, e seguidamente estas listas são examinadas, aprovadas e delas se extraem os nomes para a constituição dos tribunais, conforme necessário.

Os três membros do tribunal, especialmente o/a presidente, têm de estar familiarizados com a legislação relativa aos casos de recurso que vão julgar. Muitas vezes a instituição de segurança social fornece formação em legislação da segurança social aos novos membros do tribunal, após a sua primeira nomeação.

Deve sublinhar-se que o “equilíbrio” que se procura pela inclusão de representantes das entidades patronais e dos trabalhadores no tribunal não tem o objectivo de produzir uma situação em que um membro se encontra “a favor” e ou outro “contra” o beneficiário que apresenta o recurso. Os três membros têm o dever de considerar todos os factos do caso, as provas que lhes forem apresentadas, e a legislação relevante, e com isso chegar a uma decisão. O tribunal não deve favorecer nem o beneficiário que interpõe o recurso nem o representante do departamento da segurança social. Ambos devem ter o mesmo estatuto perante o tribunal.

INSERIR FIGURA

Fig. 18:

*“... o beneficiário que interpões o recurso ...
... e o representante
da segurança social...
têm o mesmo estatuto perante
o tribunal...”*

A BENEFICIÁRIO

B SEGURANÇA SOCIAL

Outro aspecto a ter em conta sobre a constituição dos tribunais está relacionado com os casos que envolvam questões muito técnicas, especialmente questões médicas. Quando as questões estão relacionadas por exemplo, com o grau de gravidade ou a incapacidade provocada por uma doença, um acidente de trabalho ou uma doença profissional, é muitas vezes necessário constituir tribunais de recurso com especialistas. Por vezes estes são denominados “tribunais de recurso médicos”. Os procedimentos são muito semelhantes aos dos outros tipos de tribunais mas o/a presidente e os membros têm normalmente formação em medicina.

C. Procedimentos de recurso

Normalmente os procedimentos de recurso seguem um padrão do tipo que se descreve a seguir.

Após recepção da notificação do recurso (e no seguimento do reexame do pedido referido na Secção A acima) todos os documentos relativos ao pedido e a decisão resultante são entregues ao funcionário do tribunal. O funcionário fica então responsável por reunir o tribunal, escolhendo o/a presidente e dois membros, geralmente usando um sistema rotativo para evitar que as mesmas pessoas sejam usadas mais vezes do que seria conveniente. Nesta altura são fornecidas cópias de todos os documentos relevantes ao beneficiário que interpõe o recurso, aos membros do tribunal e ao representante do departamento da segurança social, juntamente com uma notificação da data, hora e local da audiência.

Dentro da medida do possível, as audiências têm lugar localmente por forma a dar maior oportunidade aos beneficiários a estarem presentes. Conforme foi dito anteriormente, o beneficiário que interpõe o recurso pode optar por ser representado e/ou acompanhado por “uma pessoa qualificada à sua escolha” que muitas vezes é um funcionário do sindicato ou da associação de trabalhadores ao qual ele pertence.

Incluído nos documentos apresentados pela instituição de segurança social está uma referência e possivelmente um extracto da legislação adequada. O objectivo é assegurar que o tribunal, e o beneficiário, estão em posse de *todos* os factos, informações e legislação relevantes para a audiência, por forma a que a decisão do tribunal seja tomada tendo em consideração todos esses factores.

Vale a pena referir novamente que o beneficiário que interpõe o recurso e o representante da segurança social devem ter o mesmo estatuto perante o tribunal, e que os membros do tribunal não devem favorecer nenhum deles, decidindo apenas com base na informação que lhes for apresentada.

Apesar de toda a informação documental e provas terem sido fornecidas antes da audiência, é normal que o tribunal dê ao beneficiário, ao seu representante se existir, e ao representante da segurança social a oportunidade de fazer uma apresentação verbal do caso. Os membros do tribunal podem também colocar quaisquer questões aos presentes.

O funcionário, embora seja normalmente um membro da instituição de segurança social, deve adoptar uma posição completamente neutral e imparcial na audiência, e mesmo em todas as fases do processo de

recurso, e agir simplesmente como servidor do tribunal, assegurando especialmente que a audiência decorra sem percalços.

Quando o/a presidente achar que o tribunal já obteve todas as informações relevantes, o beneficiário e o representante da segurança social são dispensados. O tribunal discutirá então e tomará em consideração toda a informação e chegará a uma decisão. Esta decisão pode ser tomada por unanimidade ou por maioria e o beneficiário que interpõe o recurso e a delegação da segurança social recebem uma notificação escrita enviada pelo correio pelo funcionário do tribunal.

Nalguns países é possível recorrer para instâncias superiores e os procedimentos são no geral muito semelhantes aos já descritos. A principal diferença é que quanto mais alto for o nível de recurso mais altamente qualificados serão os membros do tribunal. Nalguns países o direito de recurso vai até ao mais alto nível do Supremo tribunal.

A acção seguinte ao recurso depende obviamente da decisão tomada pelo tribunal. Se confirmar a decisão original (tomada pela instituição de segurança social) não são necessárias mais qualquer medidas do que notificar o beneficiário que o tribunal confirmou a decisão original. Se, pelo contrário, o sistema prevê um nível superior de recurso, o beneficiário pode decidir exercer o seu direito de recurso novamente. Neste caso segue-se um processo semelhante ao que foi descrito para o recurso inicial. A principal diferença, conforme já referido, é que os membros do tribunal serão certamente mais qualificados.

Também se deve notar que se o tribunal tomar uma decisão que altere a decisão original da instituição de segurança social, a instituição também tem direito de recurso contra a decisão (revista) do tribunal.

D. Decisões e revisões

Dada a complexidade do funcionamento da segurança social, o grande volume de pedidos de subsídio, a necessidade de um rápido processamento dos pedidos e a probabilidade dos beneficiários nem sempre fornecerem todas as informações e provas necessárias, não nos surpreende que possam ocorrer enganos e erros. É portanto essencial que dentro da administração da segurança social estejam disponíveis formas de corrigir decisões e pagamentos errados que tenham sido efectuados.

Muitas vezes se constata que a decisão original era a correcta, com base na informação disponível na altura (quer fornecida pelo beneficiário, ou em poder da instituição de segurança social) mas que alguma informação adicional posterior traz nova luz sobre o pedido, o que por sua vez pode resultar na necessidade de alterar a decisão original.

Muitas vezes as formas administrativas de corrigir esta situação incluem um procedimento formal de revisão. Este procedimento permite que uma decisão anterior seja revista ou reexaminada, quando se recebem novas informações ou provas. Por vezes o resultado da revisão será uma alteração da decisão original, p. ex. pagar em vez de recusar um subsídio, ou pagar uma taxa mais alta (ou mesmo mais baixa). Em alternativa, o resultado da revisão pode ser confirmar que a decisão original estava de facto correcta. A acção de revisão será inevitavelmente seguida de uma outra decisão, confirmar, rever ou alterar a decisão original. Conforme explicado numa unidade anterior, é sempre necessário notificar formalmente o beneficiário (de preferência por escrito) de qualquer decisão relativa ao seu pedido de subsídio. Como tal, se for tomada alguma decisão resultante da revisão de uma decisão anterior o beneficiário deve ser notificado. Normalmente isto também dá ao beneficiário um novo direito de recurso.

A capacidade de revisão aplica-se usualmente não só ao funcionário de adjudicação que tomou a decisão original, e aos outros funcionários de adjudicação da delegação local que processaram o pedido, mas também aos funcionários de adjudicação ao nível superior, p. ex. nas delegações regionais/provinciais ou na sede.

Da mesma forma, a decisão tomada por um tribunal de recurso constitui na realidade uma nova decisão sobre um pedido (ou um ou mais aspectos do mesmo) e normalmente também transporta um novo direito de recurso. No entanto, uma grande diferença nos casos que são apresentados a um tribunal de recurso é que (em muitos sistemas de segurança social) agora tanto o beneficiário como a instituição de segurança social têm o direito de recorrer da decisão do tribunal.

É preciso sublinhar que os procedimentos de revisão são antes de mais nada uma salvaguarda vital e importante para os beneficiários. O objectivo é assegurar que cada pedido é tratado estritamente de acordo com a legislação, objectivamente e sem receios ou favorecimentos. Os procedimentos de revisão devem portanto ajudar a proteger os beneficiários de qualquer risco de recusa de subsídios por “motivos pessoais” ou por capricho de um membro do pessoal da instituição de segurança social.

Esta é outra razão importante para assegurar que todo e qualquer pedido resulta numa notificação formal, de preferência escrita, ao beneficiário, explicando a decisão tomada sobre o seu pedido, mesmo que esta seja totalmente favorável ao beneficiário. Isto é mais um factor de abertura e transparência do sistema para com os seus beneficiários.

ADMINISTRAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL

MÓDULO 6: RELAÇÕES PÚBLICAS

“Bureau” Internacional do Trabalho Genebra

CONTEÚDOS DO MÓDULO

UNIDADE 1: O que é que significa “relações públicas”?

- A. Formulários, cartazes e panfletos
- B. Os meios de comunicação social
- C. Publicidade

UNIDADE 2: Abordagens proactivas

- A. Campanhas de informação
- B. “Help Desks” - Balcões informativos
- C. Publicações internas
- E. O papel da formação do pessoal nas relações públicas

RELAÇÕES PÚBLICAS

UNIDADE 1: O que é que significa “relações públicas”?

Introdução

Relações Públicas (RP) é um termo que em geral se refere ao relacionamento entre uma organização e a comunidade como um todo. Um dicionário de negócios define RP como sendo “um esforço deliberado, planeado e sustentado para estabelecer e manter um entendimento mútuo entre uma organização e o seu público”. No nosso contexto “RP” refere-se mais especificamente ao relacionamento entre a instituição de segurança social e os contribuintes/beneficiários do sistema. Ocasionalmente existe alguma confusão entre as relações públicas e as relações com a imprensa ou meios de comunicação social, e devemos lembrar-nos de que estes são apenas dois dos diversos elementos no âmbito da actividade geral de relações públicas.

É essencial reconhecer que as RP são uma função tão importante para um departamento governamental, organização para-estatal/não-governamental, ou instituição de segurança social, como para qualquer empresa comercial.

Muitas das maiores instituições de segurança social têm um departamento de relações públicas próprio. As instituições de média dimensão têm muitas vezes um pequeno grupo de pessoal especializado e até as organizações mais pequenas costumam ter pelo menos um membro do pessoal a quem é atribuída a responsabilidade pelas actividades de relações públicas, nem que seja numa base de part-time. Ao mesmo tempo, não devemos esquecer que todo o pessoal da instituição, especialmente os que têm contacto regular com os contribuintes e beneficiários, têm um papel importante e uma contribuição a dar para a actividade global de RP.

Nunca é demais referir como é importante esta função administrativa. É vital que a organização reconheça a necessidade de uma componente de relações públicas activa e que o trabalho de relações públicas tenha uma abordagem proactiva, em vez de reactiva. Isto torna-se especialmente importante na fase de introdução de qualquer novo sistema ou antes de fazer alterações aos sistemas existentes. No

entanto, é igualmente importante ter a consciência de que há uma *necessidade permanente* de acções de RP; não é uma necessidade que se torna menos importante à medida que os sistemas vão amadurecendo ou que se reduz com o passar do tempo. Pelo contrário, a necessidade de RP aumenta à medida que o tempo passa e com cada novo desenvolvimento do sistema.

Existem muitos elementos que contribuem para o funcionamento bem sucedido das RP, um dos quais é a utilização de formulários, cartazes e panfletos.

A. Formulários, cartazes e panfletos

Formulários

Na administração diária da segurança social, existem muitas situações que se aplicam normalmente a grande número dos contribuintes e beneficiários tornando possível a produção de uma série de formas de comunicação uniformizadas para satisfazer as necessidades. Estas formas de comunicação são normalmente denominadas de “formulários”, e cada uma delas tem o seu objectivo próprio. Para além disso, muitos formulários são produzidos pela instituição de segurança social para o seu próprio uso administrativo interno.

A concepção dos formulários é um actividade que põe um desafio porque há exigências incompatíveis. Para o destinatário devem ser claras e fáceis de compreender, mas ao mesmo tempo devem estar legalmente correctas e não dar azo a más interpretações ou a confusões. Têm de ser fáceis de preencher, não “assustadoras” para o leitor, e ao mesmo tempo manter o estilo oficial. Este equilíbrio não é fácil de atingir.

Existe também um perigo, quando são emitidos formulários uniformizados que é não haver consideração suficiente pelo destinatário, por exemplo, através da não inclusão de alterações ou correcções que são necessárias para que o formulário possa corresponder à situação particular que está em causa. Alguns formulários são concebidos especificamente para obter informação e normalmente incluem uma série de questões já impressas. Se o funcionário da segurança social não apagar as questões para as quais as respostas já estão em seu poder, o destinatário fica com uma má impressão e torna-se óbvio que o formulário foi feito sem grandes considerações.

A um nível prático, por forma a distinguir entre cada série de formulários e para facilitar a referência, impressão, armazenamento, identificação, etc., cada formulário deve ter um número único, talvez uma combinação de um prefixo alfabético e um número sequencial. Por exemplo uma série de formulários utilizados em questões de contribuições podem ser a série **FC** (**F**ormulários de **C**ontribuições) e

os utilizados em questões de pedidos de subsídios podem ser a série **FS** (**F**ormulários de **S**ubsídios). Os formulários usados internamente para as actividades do pessoal podem ter o prefixo *Pess* e os relacionados com as actividades financeiras terem o prefixo *F*.

A maior parte das administrações exige que a emissão de um formulário (seja interno ou externo) seja registado nos documentos relacionados, em parte como registo permanente das acções desenvolvidas mas também devido à possibilidade de posteriores necessidades de consulta.

Demasiadas vezes, quando são desenhados novos formulários, não se dá a atenção devida ao seu impacto nos destinatários. A preocupação com as necessidades e objectivos da instituição sobrepõem-se muitas vezes ao efeito potencial sobre o público a quem se destinam.

INSERIR FIGURA

Fig. 19:

*“... é possível produzir...
formulários ... uniformizados
de comunicação...”*

Cartazes

A definição dada pelo dicionário sugere que um cartaz é um “póster contendo informação colocado num local público”. Os dois elementos chave são “informação” e “local público” mas um cartaz é muito mais do que um mero suporte de informação.

O principal objectivo de qualquer cartaz é informar, e isto envolve claramente a necessidade de assegurar que ele contenha a informação relevante e que esta seja rápida e facilmente compreendida. Mais do que isso, ela tem de ser colocada “...num local público...”, mais especificamente num local público onde a população alvo, principalmente os contribuintes e beneficiários da segurança social, a possam ver. Por exemplo, um cartaz relacionado com os subsídios de maternidade e destinado às mulheres grávidas pode não ser lido por muita gente ou ter muita relevância se for afixado num hospital geriátrico. Da mesma forma, um cartaz relacionado com as pensões de reforma, destinado aos pensionistas, pode não ter a sua melhor localização numa clínica de pediatria.

Embora a concepção e a informação incluída num cartaz sejam de grande importância, a forma como eles são usados e o local em que são afixados não são menos importantes.

Para além disso, é importante que os cartazes feitos pela instituição de segurança social sejam imediatamente reconhecidos como seus. Isto

envolve muitas vezes o uso de logotipos, esquemas de cor e temas, etc., para que o público possa identificar imediatamente a fonte.

Os cartazes da segurança social têm de “competir” com uma variedade de cartazes que falam de diversos temas. Devem portanto ser atraentes e captar a atenção dos leitores, para terem sucesso na transmissão da informação.

A concepção dos cartazes pode ser uma das responsabilidades do departamento de RP, na realidade algumas das maiores instituições têm os seus próprios designers gráficos e unidades de reprodução; em alternativa, as instituições mais pequenas têm de recorrer aos serviços de consultores de design ou empresas de publicidade. Quaisquer que sejam as opções, é importante que sejam utilizados sempre cartazes de boa qualidade como parte integrante do esforço das instituições para manter os contribuintes e beneficiários informados.

Panfletos

Por “panfletos” entende-se normalmente uma pequena folha ou página de papel dobrado contendo informação impressa; no caso da instituição de segurança social, fornecendo informações relativamente às questões da segurança social.

As grandes organizações de segurança social produzem uma gama variada de panfletos, cobrindo a quase totalidade dos aspectos da segurança social. Uma colecção abrangente pode atingir centenas de panfletos.

INSERIR FIGURA

Fig. 20:

*“... uma gama variada
de panfletos...”*

- 1 Taxas de subsídios da Segurança Social
- 2 Prestações familiares
- 3 Contribuições para seguros
- 4 Pens Inval
- 5 Pensões de Viuvez
- 6 Um guia para as pensões de reforma
- 7 (não escrever nada)

Todos os argumentos apresentados nos parágrafos anteriores, sobre a necessidade de ser cuidadoso na concepção e produção de formulários, se aplicam igualmente à concepção e produção de panfletos de segurança social. Para atingirem os seus objectivos específicos, os panfletos têm de ser bem concebidos e direccionados. Um elemento importante é a percepção das necessidades dos diferentes grupos a quem a informação se destina. Por exemplo, um panfleto que tenha por

objectivo fornecer informação aos trabalhadores individuais sobre as taxas e deduções das contribuições da segurança social tem de ser muito diferente de outro que explique às entidades empregadoras como podem fazer as entregas das contribuições deduzidas aos trabalhadores. Um panfleto que explique os procedimentos da segurança social aos jovens que terminam a escola deve ser muito diferente na sua abordagem, linguagem e tom, de outro que explique às viúvas os subsídios a que podem ter direito.

Os panfletos são muitas vezes mais fáceis de entender se incluem ilustrações visuais juntamente com os textos explicativos. A linguagem usada nos panfletos tem de ser “simples e directa”, não técnica, legal ou complexa. O uso de linguagem específica da profissão deve ser evitado. Deve-se sempre ter em atenção que o objectivo é fornecer aos leitores informação que estes possam entender e, muitas vezes, instruções que eles possam seguir. Após a leitura do panfleto os beneficiários devem estar mais esclarecidos e melhor informados e não mais confusos.

Muitas instituições de segurança social que têm membros de diversos grupos étnicos, produzem panfletos em mais do que uma língua. Por exemplo, há um país europeu que tem uma colecção de panfletos em árabe, bengali, chinês, grego, gujarati, hindi, punjabi, somali, turco, urdu e vietnamita, para além da língua oficial do país.

As instituições maiores podem estar em posição de criar uma unidade ou departamento com recursos para a concepção e produção de panfletos, cartazes e formulários. Se a instituição for demasiado pequena para o fazer, ou se ainda não tiver os recursos financeiros adequados, é útil recorrer a aconselhamento profissional ou aos serviços de uma empresa de relações públicas ou especialista em publicidade de renome.

Nunca é demais mencionar o valor de formulários, cartazes e panfletos bem feitos pois eles podem dar uma grande contribuição ao nível do conhecimento, compreensão e consciencialização do sistema entre os contribuintes, beneficiários e público em geral. Igualmente importante é melhorar a imagem da instituição e dá-la a conhecer ao público.

B. Os Meios de Comunicação Social

Os jornais, revistas, rádio, televisão, jornais especializados, etc., podem, cada um à sua maneira, ter um papel importante na actividade geral de relações públicas. Cada um deles tem as suas próprias vantagens e desvantagens e estas têm de ser cuidadosamente analisadas. Nenhum dos meios por si só atinge todos os requisitos do esforço global de relações públicas da instituição. Isso será mais facilmente atingido por uma mistura equilibrada e após cuidadosa

consideração, para que cada um seja aproveitado ao seu máximo potencial.

A maioria das instituições, numa dada altura, recebem críticas por parte da imprensa e é nessas alturas que é necessária existir uma boa capacidade de resposta rápida. Tais respostas são necessariamente reactivas e são uma parte inevitável das relações com o público das instituições de segurança social. No entanto, é vital que a maioria do trabalho das relações públicas seja baseada numa abordagem proactiva dos meios de comunicação social.

Quer seja ao nível nacional, com os meios de comunicação social nacionais, ou ao nível provincial ou local com os seus respectivos meios de comunicação, é sempre boa política trabalhar em estreita colaboração e estabelecer um relacionamento de trabalho positivo e construtivo. Se cada nível da instituição for capaz de funcionar abertamente com os seus contactos, e ao mesmo tempo derem atenção à necessidade de confidencialidade em casos específicos, é menos provável que existam críticas expressas ao funcionamento do sistema.

Jornais, revistas e publicações especializadas

Muitos jornais e revistas têm algum tipo de “coluna de reclamações” ou secção de “perguntas e respostas” para os leitores e estas muitas vezes atraem a sua quota parte de artigos sobre as questões da segurança social. Um estreito relacionamento de trabalho com os jornais e revistas muitas vezes faz com que haja uma verificação das reclamações dos leitores relativamente à segurança social antes de serem publicadas. Isto oferece às delegações uma oportunidade de corrigir quaisquer erros que possam ter existido mas também oferece uma oportunidade aos jornais e revistas de “passar por cima” de quaisquer reclamações que tenham sido feitas maliciosamente, que tenham sido exageradas, ou que estejam incorrectas.

Quando existe uma má relação de trabalho entre os jornais e as instituições existe uma maior probabilidade que todas e quaisquer reclamações recebidas pelos jornais sejam publicadas, independentemente da sua precisão e legitimidade.

Tendo em consideração as referências anteriores às relações públicas proactivas, os jornais e revistas podem ser veículos muito úteis para informar e formar o público. Algumas instituições da segurança social têm acordos com a jornais e outras publicações para publicarem uma série de artigos semanais ou mensais, cada um centrando-se num aspecto particular do sistema de segurança social, por exemplo um dos subsídios do sistema, como apresentar pedidos de subsídio, etc. Estes acordos também podem ser muito úteis em determinadas alturas em que grandes alterações estejam a ter lugar num sistema, por exemplo

quando são introduzidos novos subsídios ou quando a legislação da segurança social está a sofrer alterações.

Televisão

Nos países em que as transmissões de televisão são abrangentes, e onde a maioria das famílias tem televisão, este meio pode ser muito valioso para informar e formar. Tal pode ser feito através do uso de spots publicitários (se houver canais comerciais) ou através de notícias e programas sobre assuntos correntes. O impacto será muito maior se os anúncios da segurança social puderem ser emitidos imediatamente antes ou depois de um programa de grande audiência, dado que o número óptimo de espectadores é mais provável de ser atingido nessas alturas. No entanto, a televisão não é tão útil se apenas alguns lares, os mais abastados, tiverem aparelhos de televisão. Nesta situação quaisquer transmissões, incluindo as relacionadas com as questões da segurança social, chegam apenas a uma percentagem relativamente pequena da população, que podem muito bem incluir apenas aqueles com pouco interesse ou necessidade de receber informação sobre a segurança social.

Rádio

Em muitos países, especialmente países em vias de desenvolvimento, é muito mais provável que a rádio, seja local ou nacional, chegue a mais pessoas do que a televisão ou os jornais. Nos países em vias de desenvolvimento é notório que enquanto que a circulação de jornais tende a ser centrada na capital ou nalgumas cidades maiores, as rádios estão muito mais disponíveis, mesmo nas áreas mais remotas. Os países mais pobres têm muitas vezes um acesso em comunidade a rádios. O desenvolvimento de receptores de rádio com “mecanismos tipo relógio”, que operam sem electricidade nem pilhas, tornam este meio ainda mais acessível. O facto de que saber ler não é um requisito para se poder ouvir rádio, juntamente com outros factores já mencionados, significa que a rádio é um meio excelente para disseminar informação sobre vários assuntos, incluindo a segurança social, a uma grande parte da população em vastas áreas do país.

INSERIR FIGURA

Fig. 21:

*“...a televisão pode
abranger apenas alguns...
a rádio pode alcançar
muitos mais...”*

Tal como acontece com as emissões regulares de televisão pode haver um “spot” regular que os ouvintes já sabem que passa em certos dias a determinadas horas. Assim, o potencial número de ouvintes aumenta, especialmente se ele passar, tal como na televisão, no início ou fim de um programa de grande audiência.

Contactos com os meios de comunicação social

Nunca é demais referir a importância de manter boas relações de trabalho com os meios de comunicação social. É importante que os funcionários de ligação nos meios de comunicação social apoiem a instituição e que sejam dados passos positivos e construtivos pela instituição de segurança social, em todos os seus níveis organizacionais, para assegurar que esses contactos se tornam aliados em vez de adversários. Isto não significa que a instituição deve fazer todos os esforços para ganhar os favores dos meios de comunicação social ou pagar qualquer preço para lhes agradar. É essencial que a instituição de segurança social mantenha níveis altos, imponha os mais altos princípios e actue sempre com integridade e dignidade no seu relacionamento com os meios de comunicação social. Deve, por exemplo, prestar grande atenção para evitar revelar informações confidenciais, deliberada ou acidentalmente, sobre casos específicos, e também se devem verificar as fontes de informação antes de responder às críticas ou reclamações. É importante assegurar que os representantes dos meios de comunicação social não recebem informação à qual não deviam ter acesso, por exemplo confirmações “off the record”, ou outras confidenciais sobre beneficiários ou contribuintes individuais. Em resumo, o público em geral deve estar confiante de que a grande quantidade de informação confidencial que a instituição tem está segura, que a instituição a protege e que não revela qualquer informação de natureza confidencial ou pessoal a terceiros.

A instituição só conseguirá ganhar o respeito do público, cujo serviço é o seu principal objectivo, se conseguir alcançar e manter este nível de confiança.

C. Publicidade

As instituições de segurança social, tal como todas as outras organizações nos sectores público e privado, necessitam utilizar a publicidade. Talvez a única diferença significativa é que as instituições de segurança social não usam a publicidade para vender o seu produto mas, principalmente, para formar e informar.

Embora a publicidade seja normalmente uma actividade contínua, existem alturas em que as campanhas alargadas de publicidade são uma forma especialmente útil de veículo de relações públicas. A introdução de um novo sistema de segurança social; grandes alterações, modificações ou alargamentos dos sistemas existentes; alterações às contribuições ou taxas de subsídios e revisão de procedimentos para obtenção de subsídios são apenas alguns exemplos de situações que podem beneficiar de uma campanha de publicidade bem planeada.

Os argumentos apresentados nas secções anteriores sobre a escolha do meio mais adequado, jornais, revistas, rádio, televisão, etc., aplicam-se igualmente às considerações sobre a publicidade. O objectivo é a publicidade atingir tantas pessoas quanto possível e, para isso acontecer, os anúncios devem ser emitidos ou publicados nos locais em que esse objectivo possa ser atingido.

Para além dos locais mais óbvios, jornais, publicações, rádio, televisão, etc., existem outras localizações potencialmente úteis, embora talvez menos óbvias. Painéis de publicidade comercial, painéis nos transportes públicos, quadros de notícias dos centros comunitários, etc., são alguns dos muitos locais que têm o potencial de chegar a quem necessita da informação.

Tal como as actividades de relações públicas já mencionadas nesta unidade, é necessário ser imaginativo e inventivo na utilização da publicidade, sem ao mesmo tempo perder de vista o objectivo, de informar ou formar os contribuintes, beneficiários ou o público em geral.

UNIDADE 2: Abordagens proactivas

A. Campanhas de informação

Já foi referido anteriormente que é importante adoptar uma abordagem proactiva aos meios de comunicação social como parte das actividades de relações públicas da instituição. No entanto, os meios de comunicação social são apenas um dos muitos caminhos que estão à disposição da instituição para disseminar a informação sobre as questões da segurança social.

As campanhas de informação são especialmente adequadas em alturas de maiores desenvolvimento do sistema de segurança social. O lançamento inicial de um novo sistema, ou um alargamento ou alteração a um sistema já existente, são exemplos de ocasiões em que uma campanha pública de informação bem coordenada pode dar bons resultados.

Tais campanhas envolvem a maior parte, se não a totalidade dos recursos de relações públicas já mencionados: imprensa, rádio, televisão, publicidade, etc. Para além disso também pode necessitar de ser acrescida de palestras e apresentações a uma vasta gama de organizações, incluindo sindicatos, entidades patronais, associações, grupos de pressão, grupos de interesses especiais e muitos outros, a todos os níveis, nacional, provincial e local.

As campanhas deste tipo devem ser planeadas cuidadosamente, bem concebidas, altamente desenvolvidas e coordenadas. É essencial que todos os envolvidos nas diversas partes da campanha estejam muito bem informados e recebam a formação adequada por forma a desempenharem bem o seu papel e darem uma boa contribuição. É também importante assegurar que todo o pessoal da instituição de segurança social tem conhecimento da campanha e dos seus objectivos para estarem preparados para qualquer questão que possa ser posta por membros do público.

Uma campanha de informação bem sucedida pode fazer mais do que simplesmente atingir o seu objectivo principal, que é informar e formar. Também é uma boa oportunidade para impressionar favoravelmente os contribuintes e beneficiários e aumentar a confiança na instituição entre o público em geral.

B. "Help Desks" - Balcões informativos

Os chamados “help desks” são outra forma proactiva de chegar aos membros do público, especialmente ao nível local. Podem localizar-se em qualquer sítio mas são mais úteis em locais públicos que atraem muitas pessoas. Centros comerciais, mercados locais, bibliotecas, centros comunitários, áreas de recepção dos hospitais locais, centros de exposição, entradas de estações de autocarro ou comboio, zonas de espera, feiras locais, são apenas alguns exemplos de sítios que podem ser óptimos para colocar um Help Desk e fornecer mais um ponto de contacto entre o pessoal da instituição de segurança social e o público.

Algumas localizações podem ser permanentes, mas o mais comum é que sejam temporárias e de curto prazo e que possam ser montadas com pouco equipamento. Muitas vezes, é só necessário haver um ou dois membros da instituição com conhecimentos e experiência, uma mesa e cadeiras, um quadro para afixar cartazes e alguns exemplares dos panfletos mais solicitados. Este método é muito conveniente para levar a informação sobre segurança social ao “público” que, naturalmente, inclui beneficiários e contribuintes, e tem o potencial de ter um papel importante no serviço da instituição ao público.

Uma característica importante dos Help Desks é que se encontram em “solo neutro” e isto pode ser útil para as pessoas que, por qualquer razão, tenham relutância em visitar as delegações de segurança social.

Algumas instituições de segurança social desenvolveram este conceito e alargaram a sua acção tendo unidades móveis de informação. Isto pode ser feito com veículos especialmente concebidos, uma espécie de delegação móvel da segurança social em miniatura, ou simplesmente um carro ou carrinha com alguns exemplares dos panfletos. Estas unidades móveis vão de vila em vila, em determinados dias, e são pontos de contacto especialmente úteis para as pessoas que não se podem deslocar e que podem não ter outros meios de contactar as delegações.

Se a delegação de segurança social não puder justificar ou suportar os custos de ter uma unidade móvel, talvez seja possível utilizar outros serviços móveis já existentes, por exemplo bibliotecas itinerantes, clínicas, etc. Por vezes também é possível estabelecer acordos com esses serviços para partilhar os veículos se necessário numa base de partilha simultânea das despesas.

Esta breve referência a algumas das formas que podem servir para levar a informação e ajuda à comunidade ilustram a necessidade de pensarmos de forma imaginativa e inovadora para corresponder ao desafio de manter o público informado.

INSERIR FIGURA

Fig. 22:

*“... As Help Desks... são
instalações temporárias...
que necessitam de...
muito pouco equipamento...”*

1 BALCÃO INFORMATIVO DA **2** BIBLIOTECA **3** SAPATARIA
SEGURANÇA SOCIAL

C. Publicações internas

Tratam-se de publicações produzidas internamente com o objectivo de manter o pessoal da organização informado sobre as suas actividades. Por vezes chamam-se “revistas internas” ou “jornais internos”, e podem dar um contributo importante para manter o pessoal actualizado relativamente à alterações e desenvolvimentos que têm lugar no seio da instituição.

Nas instituições de segurança social de maior dimensão, a maioria do pessoal recebe formação e especializa-se nalgumas actividades, por exemplo processamento de subsídios específicos, verificação de registos das entregas de contribuições, atendimento geral ao público, etc. Consequentemente, pode ser difícil aos funcionários manterem-se a par dos desenvolvimentos registados noutras partes da instituição que estão para além da sua esfera de actuação. É portanto especialmente importante que sejam feitos esforços para manter o pessoal regularmente informados sobre o que a instituição está a fazer, incluindo dar-lhes conhecimento sobre as actividades de relações públicas. Os funcionários do nível local são os que têm um contacto mais directo e diário com o público e é essencial que sejam mantidos informados. As circulares e jornais internos podem ter um papel importante nisto, embora possam ter as suas limitações.

Para além do objectivo imediato de manter o pessoal actualizado e informado, as publicações internas podem também dar um contributo importante para aumentar e manter a motivação dos funcionários. Para além dos artigos informativos sobre o trabalho da instituição podem incluir-se artigos de interesse pessoal: por exemplo sobre membros individuais do pessoal; actividades desenvolvidas ou eventos especiais organizados por delegações, departamentos ou secções específicas; iniciativas desenvolvidas por indivíduos ou grupos dentro da instituição, etc.

As publicações internas vão desde produções internas muito básicas e quase sem custos até publicações impressas produzidas externamente por empresas comerciais. Neste caso, podem ser bastante caras mas isto não é obrigatoriamente uma forma de desincentivar a organização, porque uma vez que essas publicações podem incluir publicidade comercial, as receitas podem cobrir os custos de publicação e distribuição.

D. O papel da formação do pessoal nas relações públicas

A formação do pessoal da segurança social tem impacto directo e indirecto nas suas actividades de relações públicas. Uma grande percentagem do pessoal das organizações de segurança social têm

tarefas que envolvem o contacto regular com os contribuintes, beneficiários ou outros membros do público em geral. Quer esse contacto seja pessoal, através do telefone, ou por escrito é uma parte importante do trabalho contínuo e diário de relações públicas da instituição.

Qualquer forma de formação do pessoal para o desempenho das suas funções, quer se trate de formação básica, formação técnica, para a função ou especializada, ela tem influência sobre a forma como os funcionários vão lidar com o público no futuro.

Existem muitas formas de formação que têm impacto directo e positivo sobre as actividades de relações públicas da instituição. As instituições de segurança social com programas de formação interna bem desenvolvidos incluem no seu sistema regular de formação interna, formação sobre “serviço ao público” para o pessoal de atendimento. Esta formação inclui geralmente módulos por exemplo sobre técnicas e competências de entrevista; como escrever cartas; o uso correcto do telefone; e por vezes técnicas especiais tais como lidar com as pessoas que tiveram perdas recentes. Estes módulos podem ser dados em cursos especialmente concebidos para falar destes tópicos ou podem ser incluídos em cursos técnicos, para a função ou sobre o funcionamento da instituição.

Já foi feita referência à parte que as palestras e apresentações a grupos externos por membros do pessoal da instituição podem ter no contexto geral das relações públicas. Falar perante uma audiência exige certas técnicas, e capacidades que poucas pessoas têm naturalmente mas que a maioria das pessoas pode adquirir e desenvolver através da formação. É portanto possível melhorar a qualidade das apresentações externas oferecendo formação em “palestras públicas” aos funcionários da instituição que tenham de desempenhar esta tarefa. As grandes organizações de segurança social devem poder incluir este tipo de formação nos seus programas internos, usando formadores internos; as mais pequenas podem ter de recorrer a formadores externos.

Um dos mais sérios erros que qualquer organização de segurança social pode fazer, na sua abordagem geral às actividades de relações públicas, é descurar ou dar pouca importância ao papel desempenhado pela formação. Dar formação ao pessoal de segurança social, é na realidade prestar um serviço ao público que esta existe para servir, não é um luxo, é uma necessidade. Este tipo de formação tem de ser “contínua” não pode ser “apenas mais um curso”. Se a formação não for adequada, a qualidade do trabalho de relações públicas será afectado de forma negativa. Enquanto as instituições de segurança social não seguirem esta condição de forma automática, que uma formação eficaz garante o mais alto nível de relacionamento com o público, a sua qualidade não pode melhorar.

Tal como outros aspectos do esforço de relações públicas, a formação do pessoal deve ser baseada numa abordagem proactiva. Na prática isto significa que, para além da formação contínua regular do pessoal, a formação também deve ser dada em antecipação de necessidades particulares, para evitar ou minimizar a possibilidade de um desastre nas relações públicas. A formação que seja *desencadeada* por um desastre deste tipo é reactiva e normalmente demasiado tardia.

ADMINISTRAÇÃO DA SEGURANÇA SOCIAL

MÓDULO 7: GESTÃO DAS INSTITUIÇÕES DA SEGURANÇA SOCIAL

CONTEÚDOS DO MÓDULO

UNIDADE 1: Gestão dos recursos humanos

- A. Avaliação das necessidades de pessoal
- B. Recrutamento e selecção
- C. Formação
- D. Relatórios e avaliação dos funcionários
- E. Progressão na carreira

UNIDADE 2: Monitorização do desempenho

- A. Estatísticas
- B. Metas e objectivos
- C. Indicadores de desempenho

GESTÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA SOCIAL

UNIDADE 1: Gestão de recursos humanos

Introdução

A segunda parte do século vinte sofreu uma enorme expansão da literatura sobre “gestão”. A gama e variedade de abordagens é tão grande que desafia qualquer tipo de agrupamento ou sistema de classificação em “escolas de pensamento”. No módulo de introdução deste manual foi referido que os princípios de gestão são completamente diferentes dos princípios da matemática ou das leis das ciências naturais.

A gestão das organizações de segurança social não difere muito, ou mesmo nada, da gestão de qualquer outra organização, instituição, ou empresa, quer seja pública ou privada. De facto, a segurança social é uma empresa e, em muitos casos, uma das mais importantes do país.

Com estes comentários em mente, parece que este módulo que se debruça sobre a “gestão das instituições de segurança social” não pode deixar de chamar a atenção e comentar brevemente algumas das mais importantes características da gestão neste tipo de instituições.

Ao longo das unidades relacionadas com os recursos humanos, deve ser sempre tido em consideração que “recursos humanos” significa pessoas, e que as pessoas de qualquer organização têm necessidades e aspirações próprias.

É portanto responsabilidade dos gestores de segurança social, em todos os níveis, procurar constantemente formas de melhorar e aumentar a satisfação profissional colectiva e individual. Também devem assegurar um tratamento justo e igual para todo o pessoal, por exemplo através da adopção de procedimentos de recrutamento e promoção transparentes e imparciais, através de acordos colectivos com os trabalhadores relativamente às condições de remuneração, que sejam abrangentes e

sempre cumpridos. O respeito mútuo entre a gestão e o pessoal da instituição é uma das chaves para uma administração bem sucedida.

A. Avaliação das necessidades de pessoal

Num mundo com tecnologias em tão rápida mudança, e com um crescente procura por mais e diferentes competências, a necessidade de planear os recursos humanos é tão grande como a necessidade de planear qualquer outro recurso.

O desenvolvimento e sucesso de uma organização encontra-se, em última análise, na qualidade dos seus recursos humanos e na medida em que os seus talento e capacidades são usados ao seu máximo potencial.

O planeamento de recursos humanos está relacionado com a protecção do futuro e é uma parte integrante do planeamento estratégico de uma organização. Não é uma actividade esotérica à parte desenvolvida por algumas pessoas no topo da organização, simplesmente retirando números à sorte. É, ou devia ser, parte das actividades regulares e contínuas de todas as organizações.

A necessidade das organizações analisarem as necessidades de recursos humanos torna-se cada vez mais importante, devido também aos crescentes custos de mão de obra. Uma organização que esteja a considerar a compra de uma máquina ou equipamento dispendioso deve fazer a sua escolha de forma cuidadosa, tendo em consideração a sua adequabilidade aos objectivos pretendidos, a sua capacidade, os meios que vão permitir a máxima utilização dessa capacidade, o seu lugar no sistema de produção e o retorno do investimento esperado. No entanto, poucas organizações aplicam o mesmo nível de consideração aos recursos humanos.

Uma razão desta diferença de abordagem é a atitude tradicional de considerar os recursos humanos como um custo em vez de um investimento. Enquanto que as máquinas e equipamentos sofrem depreciações e se tornam obsoletos, os recursos humanos, pelo contrário, podem ser desenvolvidos e continuar a crescer em utilidade, capacidade e valor.

A previsão das necessidades de recursos humanos depende da data em que se baseia e nas considerações de quem está envolvido no planeamento. No entanto, é muito difícil fazer uma previsão precisa dos recursos humanos que vão ser necessários por uma instituição de segurança social recém criada, especialmente porque ainda não haverá dados disponíveis. Durante a fase de planeamento, os recursos humanos inicialmente necessários podem necessitar de ser baseados em estimativas, baseados nos volumes de trabalho esperados para cada

parte da nova organização. Nesta fase, pode ser útil ter em conta os níveis e rácios de pessoal (escriturários, supervisores, gestão, etc.) noutras instituições similares.

Nesta fase inicial é necessário atingir um equilíbrio difícil. Recrutar mais pessoal do que o necessário pode resultar em problemas de mão de obra excessiva a longo prazo, se for a menos pode dar origem a níveis de resultados reduzidos e dificuldades de ajuste (especialmente redução) do número de funcionários. Se o número de funcionários for reduzido isto irá certamente afectar adversamente os tempos de processamento e a velocidade de atendimento dos contribuintes e beneficiários, o que pode levar a reclamações, que por sua vez vão criar mais sobrecarga e novos atrasos. Nesta fase crucial do desenvolvimento, a última coisa que a nova instituição necessita é de construir uma má imagem junto do público e dar sinais de incompetência.

À medida que a organização caminhar para um nível de funcionamento pleno, as estatísticas, dados, informação sobre o funcionamento e tempos de atendimento irão ficar disponíveis e vão permitir uma revisão mais precisa das estimativas iniciais e consequentemente permitir ajustar todos os níveis dos recursos humanos.

O objectivo do planeamento dos recursos humanos é, e deve ser sempre, melhorar a utilização da mão de obra e assegurar que esta está disponível em número e qualidade adequadas. A instituição deve portanto desenvolver uma política e um plano de recrutamento realistas, e dar grande atenção aos custos da mão de obra e à sua produtividade.

B. Recrutamento e selecção

O objectivo do *recrutamento* é assegurar que as necessidades de pessoal da organização são satisfeitas, atraindo potenciais funcionários (candidatos) de forma económica e atempada. O objectivo da *selecção* é identificar, de entre os candidatos que se apresentam no recrutamento, os indivíduos que parecem mais adequados para corresponder aos requisitos da organização. As actividades de recrutamento de uma organização são geralmente desempenhadas pelos funcionários do Departamento de Pessoal.

Antes de analisarmos algumas das políticas e procedimentos relativamente ao recrutamento e selecção, é apropriado lembrar que o processo de recrutamento tem um papel na política de relações públicas da instituição de segurança social. A projecção da imagem corporativa da instituição é reforçada através do anúncio para emprego, mas ainda mais pela forma como os “recrutadores” (normalmente funcionários do

Departamento de Pessoal) tratam os candidatos. As pessoas que são bem tratadas quando vão à procura de emprego numa instituição são potenciais embaixadoras dessa instituição, quer tenham sucesso ou não na sua candidatura. Pelo contrário, os que são tratados de forma inadequada durante o processo de recrutamento irão rapidamente espalhar as suas críticas. Alguns exemplos de tratamento inadequado são: não responder às cartas de candidatura; não notificar os candidatos dos resultados obtidos; fazer os candidatos esperar para serem entrevistados; não informar os candidatos dispensados sobre o resultado da entrevista.

É portanto importante lembrar que a *qualidade* dos procedimentos de recrutamento da instituição pode ter um impacto muito mais vasto do que o esperado.

Recrutamento

As políticas de recrutamento constituem o código de conduta que a organização está preparada para seguir na busca de possíveis candidatos no mercado de trabalho. A instituição deve desenvolver a sua política específica mas pensamos ser útil fornecer uma lista de algumas características de boas políticas.

Em questões de recrutamento, a organização *deve*:

- publicitar todas as vagas internamente antes de recorrer a recursos externos;
- mencionar sempre o nome da organização quando publicitar as vagas externamente;
- assegurar que cada candidato para uma função na organização está informado antecipadamente dos pormenores básicos da vaga e das suas respectivas condições de trabalho;
- assegurar que os candidatos são informados acerca do seu progresso ao longo de todos os procedimentos de recrutamento;
- procurar possíveis candidatos com base nas suas capacidades e adequabilidade para desempenhar a função necessária.

Em questões de recrutamento, a organização *não deve*:

- dar informação exagerada ou enganadora nos anúncios de emprego;
- discriminar de forma injusta possíveis candidatos com base no sexo, raça, religião ou incapacidade física.

Outro requisito essencial da política e procedimentos de recrutamento da instituição é que estes devem ser abertos e transparentes. Isto é vital para qualquer organização mas é especialmente relevante nos casos com historial ou cultura de recrutamento directo, sem anúncios ou consideração de vários candidatos, como é o caso nalguns países em vias de desenvolvimento em que são admitidos parentes, amigos ou outras pessoas, por motivos pessoais. Igualmente nocivo para a reputação de uma instituição são os rumores de que alguns funcionários estão a ser beneficiados. Este tipo de situações prejudicam a imagem e reputação externa da instituição, têm um efeito negativo sobre a moral do pessoal, enfraquecem a gestão interna e reduzem a capacidade operacional da instituição.

Devido às limitações de espaço só é possível dar um breve resumo dos procedimentos de recrutamento. No entanto, é possível apontar algumas das considerações que precisam ser aplicadas por forma a assegurar uma abordagem racional e lógica ao recrutamento de novos funcionários.

Um Departamento de Pessoal bem organizado deve usar uma espécie de lista de verificação para o ajudar a minimizar os erros e omissões que possam ocorrer durante o processo de recrutamento. Esta lista deve incluir no mínimo as seguintes questões:

- A(s) vaga(s) foi(foram) aberta(s) pelo gestor responsável?
- Existe uma descrição da função actualizada para cada posição vaga?
- Quais são as condições de trabalho (remuneração, horas, férias, etc.) desta função?
- Foi preparada uma lista de “especificações dos candidatos”?
- Houve publicação interna da abertura da vaga?
- Todos os potenciais candidatos, internos e externos, sabem onde se dirigir para se candidatarem e sob que forma o devem fazer (carta, formulário, etc.)?
- O que fazer com os candidatos que passaram na pré-selecção?
- Como vão decorrer as entrevistas, os candidatos pré-seleccionados já foram informados?
- Os candidatos não considerados e os de “reserva” foram informados da sua posição?

- As cartas a marcar entrevistas já foram elaboradas e enviadas aos candidatos seleccionados? Foram obtidas referências (se necessário)?
- Já foram enviadas as cartas a informar os candidatos que não foram seleccionados e a agradecer-lhes a sua presença?

Para os candidatos seleccionados:

- Todas as cartas a marcar entrevistas receberam resposta?
- Foram postas em prática todas as medidas necessárias para colocação, indução e acompanhamento dos candidatos seleccionados?

Vamos agora falar um pouco sobre os anúncios externos de vagas. Normalmente são colocados na imprensa e/ou jornais especializados, consoante o nível da vaga. Um anúncio de emprego eficaz (i.e. que atraia um número suficiente do tipo pretendido de candidatos) deve conter as seguintes indicações:

Deve:

- fornecer pormenores breves e sucintos sobre a vaga em aberto;
- fornecer pormenores semelhantes sobre a organização que pretende admitir/recrutar os trabalhadores;
- fornecer todos os pormenores sobre as exigências pessoais *obrigatórias*, incluindo qualificações académicas específicas que possam ser exigidas;
- fazer referência a todas as qualidades ou exigências pessoais *desejáveis*;
- indicar as principais condições de trabalho, incluindo uma indicação da remuneração da função;
- informar de forma clara para onde devem ser enviadas as candidaturas.

Também é importante apresentar a informação contida no anúncio de uma forma atraente, não apenas para despertar a atenção dos potenciais candidatos mas também porque, conforme mencionado anteriormente nesta secção, isso desempenha um papel importante e dá um contributo para a imagem das relações públicas em geral da organização.

Seleccção

A tarefa do recrutamento é localizar os possíveis candidatos e atraí-los para a organização. As actividades de selecção têm em primeiro lugar de identificar os candidatos que, consoante as provas disponíveis, parecem ser os mais adequados para a vaga em aberto; em segundo lugar, persuadir esses candidatos a juntarem-se à organização através de uma oferta adequada de trabalho.

A maioria das instituições de segurança social, como muitas outras empresas públicas e privadas, insiste agora num mínimo de qualificações académicas para cada nível de admissão: para o pessoal administrativo e/ou vagas “júnior” são exigidas qualificações académicas mais baixas, enquanto que as vagas sénior exigem diplomas ou qualificações profissionais mais avançadas. Normalmente o único pessoal que é recrutado sem exigências de qualificações académicas é o pessoal de apoio: estafetas, motoristas, jardineiros, empregadas da limpeza, porteiros, etc.

As actividades de selecção são dominadas por procedimentos e entrevistas aos candidatos. As cartas ou formulários de candidatura fornecem a informação básica do processo de selecção e são completadas por entrevistas, testes e obtenção de referências.

A técnica mais utilizada no processo de selecção é a entrevista. Logo atrás da entrevista, em termos de popularidade, vêm os testes psicológicos, muitas vezes denominados de testes de selecção. Estes incluem testes de inteligência, aptidão, conhecimentos e personalidade.

Uma entrevista eficaz deve produzir uma troca de informação relevante e animada entre o(s) entrevistador(es) e o candidato, que permita a ambas as partes decidirem relativamente à outra. Chegar a esta situação depende principalmente da competência dos entrevistadores em termos de estarem bem preparados e de conduzirem de forma adequada o progresso da entrevista.

As entrevistas que são conduzidas numa base de um-a-um ou dois-a-um normalmente facilitam a troca de informação entre o candidato e o(s) entrevistador(es). As entrevistas em painel, em que três ou mais pessoas podem estar em frente do candidato, são mais formais e podem restringir ou reduzir o fluxo de informação entre os dois lados.

Os testes são usados por algumas organizações como parte do processo de selecção porque podem fornecer informação útil que pode ser adicionada ou confirmar a informação já incluída nos formulários de candidatura ou obtida durante a entrevista. No entanto, é essencial que os testes sejam bem organizados e usados cuidadosamente.

As limitações de espaço só nos permitem referir alguns dos aspectos chave do recrutamento e selecção. No entanto, como comentário final sobre este assunto vale a pena lembrar que o princípio de “...fazermos aos outros o que gostaríamos que nos fizessem a nós...” deve estar subjacente a todo o processo de recrutamento e selecção. Os candidatos a emprego, seja a que nível for, esperam receber a cortesia normal, não apenas em situações de frente a frente, mas em todos os outros pontos de contacto durante o processo de recrutamento e selecção. Portanto, deve ser dada grande atenção aos processos sociais subjacentes.

C. Formação

As pessoas são o principal recurso de todas as organizações. Se não receberem a formação adequada para o trabalho que têm de desenvolver não o fazem de forma tão eficiente e eficaz como seria de esperar. Neste sentido, as operações da organização não têm o sucesso que poderiam ter. Numa instituição de segurança social, o resultado é que os contribuintes e beneficiários não recebem o serviço a que têm o direito de receber e esperar.

A formação pode ser distinguida da educação e desenvolvimento do seguinte modo:

- A *formação* está relacionada com a obtenção de conhecimentos e melhoria das competências relativamente a uma *ocupação profissional...* enquanto que a *educação* é uma parte da *preparação* da pessoa *para a vida* e ... *desenvolvimento*, no que concerne ao ambiente de trabalho tem por objectivo ajudar a pessoa a crescer e a *aumentar o seu potencial* enquanto trabalhador.

Existem muitas organizações que não consideram a formação como um ponto importante do seu funcionamento e como tal não a consideram uma das componentes principais da sua estratégia empresarial. Infelizmente, muitas instituições de segurança social adoptam este ponto de vista. Mesmo quando as instituições *reconhecem* a necessidade de formação, é muitas vezes uma área vulnerável e quando os tempos são mais duros ou há apertos no orçamento, os programas de formação estão entre os primeiros a sofrer reduções. Os orçamentos para a formação são também vulneráveis porque a formação é muitas vezes encarada como uma opção extra.

“Formação sistemática” é o termo usado para descrever uma abordagem racional à formação e desenvolvimento com base nos seguintes aspectos:

- uma política de formação

- uma organização da formação
- identificação das necessidades de formação (por vezes denominada “Análise das Necessidades de Formação – ANF)
- planeamento e execução da formação
- avaliação da formação.

Cada um tem um papel importante no esforço global de formação e por isso vale a pena comentá-los em separado.

INSERIR FIGURA

Fig. 23:

“cada um tem um papel importante no esforço global de formação...”

1 FORMAÇÃO SISTEMÁTICA

- a) POLÍTICA
- b) ORGANIZAÇÃO
- c) ANF
- d) PLANEAMENTO
- e) EXECUÇÃO
- f) AVALIAÇÃO

A política de formação

Nalguns casos pode ser apenas uma frase resumida: “a organização fornece os recursos necessários para assegurar que as competências chave são mantidas...”. Noutros casos, a política pode ser muito mais detalhada, talvez até referindo todas as acções a serem desenvolvidas para assegurar um fornecimento regular de competências e um alto nível de motivação pessoal, através de oportunidades de desenvolvimento oferecidas pela organização.

Independentemente de como for definida ou expressa, é vital para o sucesso da organização que a política preveja programas de formação do pessoal numa base contínua e não pontual.

Estes programas devem reconhecer a necessidade de formação do pessoal a *todos* os níveis da organização. Muitas vezes comete-se o erro de concentrar a maioria dos esforços de formação, e gastos com ela, num pequeno número de pessoal de nível sénior. Outra falha frequente é centrar-se em formação externa (que é normalmente cara em relação ao orçamento de formação) em vez de apostar na formação

interna. O que é necessário é encontrar um bom equilíbrio entre os dois.

A organização da formação

Nas instituições mais pequenas, a responsabilidade pela formação é normalmente uma das muitas funções do Departamento de Pessoal. As instituições maiores têm frequentemente uma unidade permanente de formação, com uma equipa de formadores e pessoal administrativo. A forma como essas acções de formação são organizadas e ministradas é claramente influenciada pela dimensão da instituição. No entanto, todas as organizações de formação têm responsabilidades e tarefas semelhantes, que incluem a responsabilidade pela identificação das necessidades de formação, a concepção de programas para satisfazer essas necessidades, o desenvolvimento de cursos ou acções de formação interna para fornecer os conhecimentos e competências necessárias e, nalguns casos, fazer acordos para frequência de cursos externos por forma a satisfazer parte das necessidades de formação.

Os programas internos incluem muitas vezes cursos de formação “pronta” (aqueles que são repetidos a intervalos regulares para satisfazer as necessidades recorrentes da organização) e cursos feitos “à medida” (os concebidos para satisfazer uma necessidade pontual ou pouco frequente).

Identificação das necessidades de formação

Os responsáveis pela formação devem, em primeiro lugar, estabelecer quais as necessidades de formação da organização. É importante reconhecer que a identificação das necessidades de formação não é um exercício isolado; é uma actividade contínua, parte de um processo contínuo com o objectivo de assegurar que a oferta de formação da organização vai ao encontro das necessidades de formação.

Se a tarefa de identificar as necessidade de formação for desempenhada de forma séria (e é pena que muitas organizações não se esforcem para tentar avaliar as suas necessidades de formação), deve fazer uso de todas as fontes de informação disponíveis. Existem dois tipos de abordagem principais para proceder à identificação das necessidades. A primeira é analisar a eficiência operacional da organização; a segunda é considerar as necessidades de formação dos indivíduos. No entanto, é importante usar ambas as abordagens para se obter uma imagem abrangente das necessidades de formação da organização.

Necessidades operacionais

Tendo em consideração a eficiência operacional, é útil identificar as funções dentro da organização que pareçam não corresponder a níveis satisfatórios de desempenho e que poderiam melhorar através da formação. Também se deve ter em conta os indicadores de precisão, tempos de resposta e níveis de resultados, pois estes podem sublinhar aspectos do trabalho que podem melhorar com a formação. Uma formação inadequada pode ser mais um dos factores a contribuir para a desmotivação dos funcionários, quando isto acontecer deve-se considerar se a formação não pode ajudar a levantar o moral. Pode haver informação disponível através dos relatórios de auditorias e supervisões que indiquem necessidades de formação. Muitas vezes as conversas com os gestores e supervisores podem ajudar a identificar as necessidades de formação que sejam comuns a diversos funcionários ou departamentos. A experiência pessoal e conhecimento dos formadores também contribuem para o processo de identificação das necessidades. Uma fonte importante de sugestões para acções de formação que não deve ser descurada, mas muitas vezes é, são os próprios funcionários. Quem melhor para dizer de que ajuda necessitam para desempenharem melhor a sua função do que aqueles que de facto têm de a fazer?

Necessidades individuais

A segunda abordagem, a de identificar as necessidades de formação individuais, tem também algumas fontes potencialmente úteis. Entre

elas encontram-se as descrições individuais das funções, as especificações do pessoal, necessidades de comunicação, e nível e qualidade do serviço prestado ao público. Num nível mais pessoal, a informação sobre os indivíduos que está disponível (através das avaliações de desempenho, relatórios sobre entrevistas de avaliação, notas tomadas em entrevistas de aconselhamento, registos de formação pessoal, etc.) muitas vezes fornecem um guia muito útil sobre as necessidades de formação individuais.

INSERIR FIGURA

Fig. 24:

*“...identificação das
necessidades de formação...”*

- 1 Nível de conhecimento, compreensão, competências e atitudes exigidas pela função
- 2 Falha ou necessidade de formação
- 3 Nível existente de conhecimentos, competências, etc.

Sem procurar fazer um julgamento prévio sobre o que irá ser revelado num processo de avaliação das necessidades de formação, pode esperar-se incluir alguns ou todos os seguintes requisitos de formação:

- formação de indução – para os novos funcionários, ou funcionários transferidos para outros departamentos;
- formação básica no local de trabalho – sobre aspectos técnicos e de funcionamento;
- formação em comunicação e “atendimento ao público” – para todos os funcionários que tenham contacto com o público, quer de forma presencial, pelo telefone, ou através de correspondência escrita;
- formação especializada – para os funcionários com tarefas especiais ou que precisem adquirir competências específicas (p. ex. funcionários responsáveis pelo cumprimento, combate à fraude ou atribuição de subsídios, etc.);
- formação em supervisão – para os responsáveis pela supervisão do pessoal;*

- formação em gestão – para funcionários em posições de gestão;#
- relações públicas – para funcionários envolvidos em actividades de RP;#

* Algumas instituições de segurança social mais pequenas podem ter de recorrer a formação externa para todos estes aspectos, ou parte deles.

Mesmo as maiores instituições podem ter de recorrer a formação externa para todos ou alguns destes aspectos.

Planeamento da formação

Uma vez identificadas as necessidades de formação, a unidade de formação tem de decidir sobre as prioridades de formação, esboçar os planos iniciais de formação e (na maioria das organizações) levá-los à aprovação dos gestores sénior. O plano deve demonstrar as áreas chave de formação, o número e categoria dos funcionários a quem se destina a formação, a calendarização prevista para os programas de formação incluídos no plano e, se adequado, os custos que se esperam.

O plano de formação deve prever:

- *que tipo* de formação vai ser dada
- *de que forma* vai ser dada
- *quando* vai ser dada
- *por quem* vai ser dada
- *onde* vai ser dada
- *a que custos* vai ser dada.

Implementação do programa de formação

Agora tudo o que resta fazer é *implementar* o programa de formação. No entanto, esta é talvez a fase em que mais facilmente pode falhar o processo. Demasiadas vezes os programas de formação são interrompidos, suspensos, ou concluídos, devido a “exigências mais urgentes” por parte dos formandos ou formadores. Infelizmente, em muitos casos esta é uma forma simples e fácil de resolver problemas

organizacionais ou de pessoal e um indicador da importância que uma instituição dá à formação é a sua prontidão, ou relutância, em interferir com as acções de formação já planeadas.

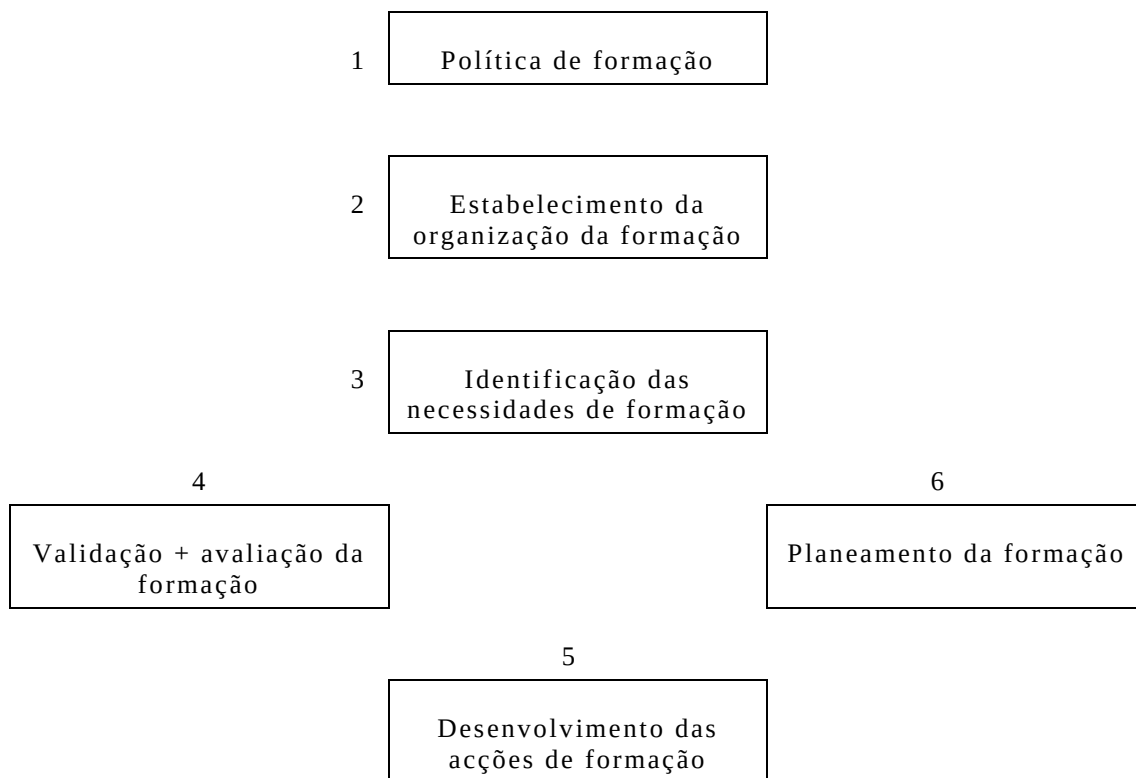
Vamos agora referir-nos a um método específico de formação que tem um papel importante nas acções de formação de uma organização, a formação “no local de trabalho”. Neste caso específico ela decorre muitas vezes na secretária do formando e é portanto denominada “formação em exercício”. Normalmente é ministrada por um colega ou membro experiente da secção/departamento em que o formando trabalha.

A formação em exercício pode ter um papel valioso no esforço global de formação – desde que o indivíduo que ministra a formação seja um verdadeiro formador. Demasiadas vezes, este tipo de formação não recebe a atenção e preparação devidas. Apesar do formador poder ser um funcionário muito experiente, rápido e preciso, isto não é obrigatoriamente sinal de que tem jeito para ensinar. Devemos portanto escolher cuidadosamente os formadores para esta actividade e prestar grande atenção não só à sua competência como formador como aos seus conhecimentos técnicos. Também se deve ter em conta que eles próprios podem precisar de receber alguma formação sobre “como dar formação”. Esta necessidade de “formação de formadores” torna-se mais uma das necessidades de formação da organização; na realidade, deve ser uma parte *integrante* do programa de formação da organização.

Antes de avançarmos para a última fase operacional do processo de formação, validação e avaliação, deve-se notar que o processo não termina aí, pois trata-se de uma série cíclica de actividades, conforme se ilustra na Figura 25.

Fig. 25:

*Formação sistemática:
o ciclo básico*



Validação e avaliação da formação

A *avaliação* da formação está relacionada com a eficácia financeira e social da formação, tendo em consideração a análise dos custos/benefícios. A *validação* da formação compara a eficácia da formação tendo em conta os níveis de conhecimento e competências antes e depois da acção de formação. Avaliação e validação são termos que tendem a ser usados em simultâneo e muitas vezes confundidos um com o outro. Eles representam uma fase na operação de formação global que nem sempre recebe a melhor atenção, quando recebe alguma.

O ponto de partida é comparar os resultados atingidos pela formação com os objectivos de formação originais e, sempre que possível, medir o nível de melhoria. Embora isto possa ser feito de forma fácil nalgumas acções de formação, é extremamente difícil noutras. Se por um lado temos por exemplo, a formação em dactilografia em que é fácil medir de forma bastante precisa a velocidade e precisão antes e após a acção de formação, temos por outro lado, algumas formas de formação que envolvem atitudes, conceitos, competências de supervisão ou gestão, em que é extremamente difícil, se não impossível, quantificar as melhorias. Quaisquer tentativas para medir os sucessos desta formação são na melhor das hipóteses baseadas em avaliações subjectivas.

Apesar de termos apontado algumas dificuldades, é necessário reconhecer que é importante incorporar no processo de formação global alguma forma de procedimento de validação. Estão disponíveis uma vasta gama de métodos e abordagens, desde os quantificáveis (o exemplo da dactilografia) aos subjectivos, p. ex. preenchimento de questionários individuais de “feedback”⁽¹⁾ no final do curso de formação. Para além disso, pode obter-se “feedback” de inúmeras outras fontes. As entrevistas de avaliação podem fornecer comentários e indicações do valor da formação recebida para o funcionário. O desempenho da função após um período de formação, dá algumas indicações sobre se a formação atingiu ou não os seus objectivos. É portanto útil obter comentários dos supervisores e chefes de secção após os funcionários sob a sua responsabilidade terem frequentado acções de formação.

Cada vez mais estão a ser desenvolvidos procedimentos de validação e avaliação que fornecem medidas mais objectivas e precisas da satisfação dos objectivos de formação. Alguns deles estão a ser adoptados por organizações que têm grandes exigências e grandes unidades de formação. Para a maioria das instituições, no entanto, é suficiente que seja feita alguma tentativa organizada de validar e avaliar a formação, mesmo quando essa tentativa seja um pouco subjectiva e imperfeita. É muito melhor ter alguma forma de validação/avaliação, mesmo que não seja a ideal, do que não fazer nenhum esforço nesse sentido.

A fase de validação/avaliação completa o ciclo das acções de formação que foram referidas anteriormente nesta secção. No entanto esse ciclo deve agora ser reiniciado (ver Figura 25) porque os resultados da validação e avaliação vão tornar-se uma parte das novas necessidades de formação e vão por sua vez levar à revisão do plano de formação, a mais formação, seguida de mais avaliação, e por aí adiante.

Se este ciclo parar, há um risco de que o programa de formação se torne estático e desactualizado em vez de se manter à frente das necessidades de formação da organização.

⁽¹⁾ Avaliação de resultados

D. Relatórios e avaliação dos funcionários

Os dois termos são muitas vezes usados indiferentemente mas existe uma diferença muito clara entre eles, pois cada um tem um objectivo específico se bem que relacionado.

Relatórios sobre os funcionários

Os relatórios sobre os funcionários, que na maioria das organizações são feitos anualmente, têm os seguintes objectivos:

- fornecer um registos continuado (anual) do desempenho através do qual se pode julgar o progresso de cada indivíduo;
- indicar a capacidade de desempenho da função presente e mostrar de que forma cada parte dessa função foi desempenhada;
- indicar a adequabilidade para outras funções dentro da organização;
- fornecer informação que pode ser útil quando houver casos de selecção para promoções;
- são uma fonte útil de informação em termos de questões gerais de pessoal, p. ex. eficiência, formação, comportamento, etc.;
- no seu todo, o conjunto de relatórios de um grupo de funcionários de uma secção, departamento ou delegação específica pode ser útil para dar uma imagem dos níveis do pessoal que lá existe.

Devido ao valor potencial dos relatórios, conforme mencionado acima, é importante que eles contenham toda a informação e sejam tão abrangentes quanto possível e é absolutamente essencial que sejam preenchidos de forma objectiva e imparcial. Estes requisitos são mais fáceis de reconhecer do que de por em prática, especialmente quando a imagem apresentada num relatório é crítica, desfavorável ou insatisfatória. É muito tentador para um chefe de secção escolher o caminho mais fácil e escrever um relatório “bom” ou “satisfatório” sobre um membro do seu pessoal cujo desempenho não seja nada satisfatório. Ser objectivo e imparcial pode fazer com que quem escreveu o relatório enfrente discussões com o funcionário em causa. Se no entanto os relatórios não forem objectivos, precisos, imparciais e sem influências, a organização não pode confiar neles para satisfazer os objectivos acima referidos.

Os procedimentos para a execução de relatórios sobre o pessoal devem ser concebidos por forma a que o risco de subjectividade, parcialidade ou tendencialismo seja minimizado. Existem muitas formas de o fazer mas um dos métodos mais comuns é pedir a mais do que um dos

superiores hierárquicos para participar no processo de elaboração do relatório. Isto envolve relatórios a “dois (ou três) níveis”. O primeiro nível, o supervisor ou chefe directo imediato do funcionário preenche o relatório e assina-o. O segundo nível, o chefe directo logo acima, examina o relatório elaborado; questiona, desafia e discute qualquer avaliação ou comentários com os quais não concorde e após introduzir as alterações que considere necessárias, assina o relatório. Nas organizações em que seja utilizado também um terceiro nível, o relatório será examinado pelo chefe imediato do funcionário que após a segunda assinatura no relatório.

Em teoria este sistema deveria assegurar um nível muito mais alto de objectividade, precisão e imparcialidade. Na prática isto só pode ser atingido se todos os chefes envolvidos adoptarem os mais altos níveis em todas as fases do processo de elaboração destes relatórios. Também é importante reconhecer que o sistema *apenas* pode funcionar de forma satisfatória se os chefes conhecerem muito bem os seus funcionários, e infelizmente nem sempre é o caso.

O processo de elaboração de relatórios é retrospectivo porque se reporta sempre ao desempenho da função no ano anterior; para além disso, o funcionário em causa tem um papel passivo em todo o processo. Toda a responsabilidade é dos chefes directos, que são quem assina o relatório elaborado.

Avaliação dos funcionários

As avaliações de desempenho (por vezes denominadas avaliações do trabalho feito ou avaliações de função), normalmente anuais, são bastante diferentes dos relatórios sobre os funcionários. Em primeiro lugar, embora estejam relacionados com o desempenho da função e com o que se conseguiu no ano anterior, também se centram em grande medida no ano seguinte; em segundo lugar, o funcionário cujo desempenho é alvo de avaliação tem uma papel importante no processo.

O objectivo da avaliação é apoiar os membros individuais do pessoal no desempenho da sua função da melhor forma possível para assegurar que as suas capacidades são reconhecidas e que o seu potencial é desenvolvido ao máximo.

A entrevista de avaliação fornece uma oportunidade ao funcionário de discutir a sua função com o seu chefe directo. A discussão pode incluir as características da função, como tem sido desempenhada, que áreas do trabalho são mais difíceis, que problemas se encontram no dia-a-dia. Também deve encorajar os funcionários a planear como podem melhorar o seu desempenho, como podem capitalizar os pontos fortes e minimizar os pontos fracos, a apresentar e desenvolver ideias de

melhorias do desempenho individual e da sua secção ou departamento. É também uma oportunidade de discutir formas de aprofundar a sua experiência.

O que é importante, e isto sublinha uma das diferenças chave entre o relatório e a avaliação, é que se trata de um processo com “dois sentidos”. Deve existir uma verdadeira troca de opiniões e ideias. Nas entrevistas de avaliação os funcionários “sénior” devem ficar com uma ideia clara da forma como os funcionários “júnior” consideram o seu desempenho em relação às suas funções correntes e ao seu desempenho futuro. Os funcionários “júnior” querem saber de que forma o seu contributo para a organização é encarado e avaliado.

Os objectivos da avaliação podem ser resumidos da seguinte forma:

- permitir aos membros individuais do pessoal discutir o seu desempenho da função, durante o ano anterior, com o seu chefe directo;
- em conjunto com o seu chefe directo, explorar e acordar em formas de melhorar esse desempenho no ano seguinte;
- oferecer ao funcionário uma ocasião para poder tomar parte nas decisões que o/a afectam, através de:
 - sugestões sobre aspectos da função que a experiência demonstra poderem beneficiar de uma alteração na estrutura ou organização,
 - apresentar ideias relativamente à sua experiência na função e carreira futura.

Esta secção da unidade começou por apontar que os termos “relatório” e “avaliação” são muitas vezes (erradamente) usados de forma indiferenciada. No entanto é importante não só estar ciente da diferença, como é também muito importante não confundir os dois processos. Algumas organizações tentam misturar os dois, por exemplo elaborando um relatório anual do pessoal, usando-o como base para uma entrevista com o funcionário, e depois denominando esta acção conjunta de “avaliação”.

Uma vez que têm diferentes propósitos e objectivos, apesar de estarem claramente relacionados, é desejável manter os dois sistemas separados e distintos, embora a funcionar paralelamente.

Esta secção sobre os relatórios e avaliações não ficaria completa sem se fazer referência à necessidade que existe dentro das organizações de haver uma uniformização dos padrões. Isto pode ser conseguido de diversas formas. Por exemplo a exigência de que os sistemas de elaboração de relatórios obriguem à utilização de dois ou mais “níveis”

ajuda os chefes intermédios a manter padrões comuns na elaboração dos relatórios. Um grande contributo para a uniformização dos padrões pode ser dado através de formação de alta qualidade ministrada nesse sentido aos chefes directos que têm de elaborar os relatórios. Isto deve ser acompanhado por orientações escritas sobre a elaboração dos relatórios e avaliação, que são valiosas fontes permanentes de referências e que podem ser usadas repetidamente.

E. Progressão na carreira

A secção C desta unidade deu algumas definições e fez algumas distinções entre “formação, educação e desenvolvimento”, e seguidamente debruçou-se com algum pormenor sobre a formação; a secção D examinou os relatórios e as avaliações. Portanto a unidade já cobriu quase tudo o que há a dizer sobre progressão na carreira pois a formação, elaboração de relatórios e avaliação são três das suas características chave.

A progressão na carreira tem benefícios e é importante tanto para os indivíduos como para a organização. Envolve a gestão da carreira do indivíduo por forma a assegurar que existe progressão e satisfação ao longo do seu percurso profissional. Ao mesmo tempo e igualmente importante, a progressão na carreira ajuda a satisfazer as necessidades de pessoal da organização. Por exemplo, saber que vai existir uma rotação de funções num certo período de anos não só ajuda a desenvolver e motiva os indivíduos como também aumenta a flexibilidade da organização.

A progressão na carreira tem por objectivo:

- ajudar os funcionários a identificar as competências de que necessitam para as funções presentes e futuras;
- ajudar a alinhar e integrar os objectivos pessoais com os objectivos da organização;
- ajudar a desenvolver novas carreiras que apontem “para fora”, para o indivíduo, e não necessariamente apenas “para cima”;
- revitalizar os funcionários que podem estar estagnados nas suas carreiras ou funções presentes;
- oferecer oportunidades aos trabalhadores para se desenvolverem e às suas carreiras com vantagem mútua para os indivíduos e a organização.

Uma política positiva de progressão na carreira também permite à organização identificar quem demonstra potencial para promoção, e oferece oportunidades para ser dada formação e obtenção de experiência como forma de preparação dos funcionários para atingirem novos patamares. Desta forma, a organização pode ajudar a assegurar a sucessão e ter pessoas preparadas para passar às funções de supervisão, de gestão intermédia ou sénior à medida que as vagas fiquem disponíveis.

A progressão na carreira tem portanto de envolver os seguintes processos:

- monitorização e avaliação sistemática do potencial dos funcionários (principalmente através dos procedimentos de elaboração de relatórios e avaliação);
- elaboração de planos de carreira para os indivíduos, especialmente os que apresentem potencial, para assegurar que eles adquirem as bases de experiência e formação que lhes permitam chegar ao nível de responsabilidade que eles tenham capacidade para atingir;
- oferta de aconselhamento e orientação na carreira aos indivíduos sobre:
 - formas de adquirir o conhecimento e competências necessárias para desempenhar uma função nova ou diferente,
 - formas de lidar com problemas no trabalho;
- dar assistência em técnicas específicas e apoio no desenvolvimento de projectos.

Para introduzir e pôr a funcionar uma política eficaz de progressão na carreira é necessário um grande esforço e empenhamento de cada membro da equipa de gestão a todos os níveis da organização. Isto representa um grande investimento de recursos, mas os retornos para a organização vão com certeza compensar esse investimento.

UNIDADE 2: Monitorização do desempenho

A. Estatísticas

As estatísticas são uma necessidade essencial em quase todas as actividades de gestão e formam a base de muitas decisões de gestão. As instituições de segurança social despendem grande parte do seu tempo e esforço na recolha de dados estatísticos que são usados para vários fins. Os que são usados ao nível interno estão relacionados com uma grande variedade de actividades incluindo orçamentação, controlo financeiro e previsão, necessidades de pessoal, avaliação do desempenho, níveis de precisão, tempos de atendimento, etc. Todas as instituições de segurança social respondem de forma directa ou indirecta perante o governo e são obrigadas a elaborar estatísticas relativas às receitas e despesas, e a publicar as contas. Isto não pode ser feito sem a recolha alargada de informação estatística.

Tal como noutros aspectos da gestão, existe uma necessidade de grandes cuidados na tomada de decisão relativamente à gama e tipo de estatísticas que devem ser recolhidas e mantidas. É muito fácil introduzir um novo grupo de estatísticas numa operação específica, função organizacional ou parte do trabalho, sem pensar muito bem sobre o impacto sobre o pessoal que vai estar envolvido na recolha e manutenção desses dados. Antes de se introduzir um novo grupo de estatísticas, deve haver sempre uma necessidade específica que só possa ser satisfeita por essas mesmas estatísticas, devendo servir sempre um objectivo específico. Se as estatísticas não forem relevantes, o tempo gasto na sua recolha e registo será tempo perdido.

Não é suficiente dar instruções ao pessoal para manter um determinado grupo de estatísticas; eles devem perceber *porque é que* o fazem e *de que forma* essas estatísticas vão ser usadas. As estatísticas são muitas vezes registadas de forma pouco cuidada e precisa e não são actualizadas, não sendo fiáveis neste caso. Isto deve-se muitas vezes ao facto de que a formação do pessoal para recolher, manter e usar as estatísticas foi negligenciada.

Outro factor que tem impacto sobre a precisão e qualidade da informação estatística é o formato dos documentos em que são registadas. Se os formulários estatísticos forem complexos, haverá erros frequentes. Se, pelo contrário, eles forem bem concebidos, fáceis de entender e usar, a probabilidade de serem mal preenchidos será reduzida e aumenta-se muito a fiabilidade da informação estatística neles registada.

INSERIR FIGURA

Fig. 26:

“... se não me mostrarem dados

*estatísticos relevantes em breve ...
vão juntar-se ao número de
desempregados deste mês...!”*

A DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICA

Sempre que sejam introduzidos novos registos estatísticos pela organização, o pessoal deve ser informado *porque é que* lhe estão a pedir que “trabalhe mais”, pois muitas vezes para eles esta é a única consequência da elaboração de estatísticas. Só serão adoptadas atitudes correctas e positivas perante as novas estatísticas se forem dadas estas explicações. Não se pode dar muito valor às estatísticas se a gestão não tiver a certeza de que elas são precisas e fiáveis.

B. Metas e objectivos

Em várias das actividades diárias de todas as instituições de segurança social existe uma necessidade de identificar objectivos específicos que possam ser alcançados e estabelecer metas específicas por forma a poder atingir esses objectivos.

Os “objectivos” são propósitos específicos de uma organização e devem ser traçados sob a forma de metas de desempenho para cada função particular. Uma “meta” é um propósito quantificável ou resultado que tem de ser atingido, normalmente dentro de um determinado prazo.

Nas instituições de segurança social bem estabelecidas, as metas e objectivos são muito comuns em toda a organização, numa vasta gama de funções. Isto inclui operações que afectam directamente os contribuintes e beneficiários (p. ex. recolha de contribuições e pagamento de subsídios) e as que afectam essencialmente as funções administrativas da instituição (p. ex. requisitos e controlos orçamentais, custos operacionais, níveis de pessoal, trabalho realizado, etc.).

Os objectivos devem ser tão precisos quanto possível, devem ser quantificáveis, e devem estar relacionados com o tempo. Por exemplo, não é suficiente que um gestor decida que “são necessárias algumas melhorias no tempo de processamento de pedidos de subsídio”. Ele deve marcar uma meta mais precisa, como por exemplo dar andamento a 75% dos pedidos de subsídio no prazo de 10 dias após recepção, dando aos restantes 25% no prazo de 14 dias. Ele também pode determinar que o objectivo geral deve ser atingido até um determinado ponto no tempo, por exemplo seis meses. Na prossecução desse objectivo, devem ser estabelecidas metas individuais, talvez com

intervalos mensais, por exemplo de 50% até ao fim do primeiro mês, 65% até ao fim do segundo mês, etc. Para medir o desempenho relativamente aos objectivos, é, pois, necessária uma comparação semanal dos resultados reais com os resultados esperados. Se houver alguma falha no cumprimento das metas, deve perguntar-se porque é que não foi cumprida, iniciar acções correctivas que possam ser necessárias e talvez rever se as metas foram traçadas de forma adequada e realista.

O uso de metas e objectivos permite, assim, aos gestores desenvolver o seu trabalho e responsabilidade de uma forma mensurável e controlada, em vez de simplesmente “deixar que as coisas corram sozinhas”. Também assegura que, a todos os níveis da organização, os gestores podem medir o desempenho das secções ou departamentos sob sua responsabilidade, comparando-o com os requisitos previamente determinados, identificar falhas e impor medidas correctivas sempre que possível. Ao nível individual, isto resulta muitas vezes em mais requisitos específicos relativamente aos resultados e qualidade do trabalho executado.

C. Indicadores de desempenho

Os indicadores de desempenho (IDs) são uma ferramenta muito útil que pode ajudar os gestores a actuar de forma mais eficaz no processo de planeamento e tomada de decisão, e também de melhoria ao nível do funcionamento. Eles podem ajudar a dar uma imagem mais clara da situação corrente e das tendências gerais, mas precisam de ser bem seleccionados, globalmente aceites, suficientemente simples e significativos.

Devemos, antes de mais, fazer algumas perguntas metodológicas:

- Quem são os utilizadores, o que é que querem/precisam descobrir através do uso dos IDs?
- É melhor começar com IDs que podem ser baseados em informação que já está disponível, mesmo que a primeira série assim obtida esteja incompleta como resultado de falhas nas estatísticas existentes, ou
- é preferível decidir primeiro qual o grupo de IDs que corresponde melhor aos requisitos dos diversos utilizadores, independentemente da disponibilidade imediata de dados? (Muitos consideram que se deve seguir a primeira abordagem e que, mesmo que haja falhas de informação, deve ser possível estabelecer um conjunto inicial de IDs).

Relativamente ao uso de indicadores de desempenho, é necessário distinguir entre IDs e estatísticas em geral. Normalmente diz-se que, para que um dado estatístico se possa transformar em ID, são necessárias duas coisas:

- deve ter algum significado (i.e. deve reflectir uma variável que seja útil para anotar ou medir) e
- deve estar ligado a outros IDs por forma a representar relações entre variáveis.

Quantos IDs devem existir?

Normalmente, é melhor ter uma gama mais pequena e, portanto, mais fácil de trabalhar. Isto oferece aos gestores uma imagem mais simples e global que no entanto é ainda suficientemente abrangente para ilustrar a realidade e as suas implicações. É importante estabelecer um bom equilíbrio entre ter demasiados IDs e não ter os suficientes.

Uma abordagem possível é estabelecer uma hierarquia de IDs. Primeiro um pequeno grupo de indicadores fundamentais, representando os aspectos do funcionamento que têm de ser *obrigatoriamente* sublinhados. Seguidamente um grupo mais abrangente que é considerado *necessário ou desejável*.

Os gestores sénior podem portanto receber *apenas* os relacionados com as áreas chave de funcionamento, enquanto que os gestores intermédios ou júnior podem necessitar de ter uma gama mais alargada de IDs relativos aos aspectos mais detalhados do funcionamento.

Um perigo na selecção de aspectos do funcionamento para os IDs é dar prioridade às características operacionais que são mais fáceis de medir. As características menos quantificáveis podem ser mais importantes mas mais difíceis de medir, e por vezes é tentador excluí-las da gama de IDs. Devemos evitar esta tentação tanto quanto possível. Também deve ser referido que uma preocupação demasiado grande com as medidas pode diminuir o efeito global e, ocasionalmente, distorcer um pouco a realidade.

No entanto, os IDs são úteis por duas razões principais: por um lado, podem permitir estabelecer comparações entre os “desempenhos” das delegações, departamentos, secções ou funcionários; por outro lado, raramente fornecem respostas mas levantam questões úteis e significativas sobre as características de funcionamento que necessitam ser analisadas de perto, especialmente quando as metas e os IDs estão em risco.

EPÍLOGO

Este manual começou por perguntar o que é que podemos esperar da administração da segurança social. Após estes sete módulos pensamos ter tornado claro que a resposta a esta questão é que “se espera muito...”.

Devido à diversidade e às diferenças entre os sistemas de segurança social, só nos foi possível adoptar uma abordagem muito alargada da administração da segurança social. Mas esperamos, no entanto, que o manual tenha chamado a atenção para a maior parte das características administrativas, tenha identificado algumas das potenciais área problemáticas, apresentado ideias de técnicas administrativas mais desenvolvidas e tenha encorajado a adopção de abordagens inovadoras para alguns dos desafios administrativos a que as instituições de segurança social têm de fazer face.

Reconhece-se que, ao longo do manual, a falta de espaço não deixou que fosse feita uma análise mais detalhada dos termos, mas tal era inevitável devido à grande variedade e volume das funções administrativas aqui mencionadas. Cada uma delas justificava a elaboração de um manual individual.

Com estas observações em mente, talvez seja útil terminar repetindo a resposta dada no início deste manual à questão “O que devemos esperar da administração da segurança social?” ... qualquer administração existe apenas com um objectivo: **oferecer um serviço eficiente e eficaz aos seus clientes.**

OUTRAS PUBLICAÇÕES A CONSULTAR

Organização Internacional do Trabalho

Social security: a worker's education guide

Segurança Social: um guia sobre a formação de trabalhadores

Genebra, OIT, 1992, 113 p. ISBN 92-2-108004-8

Cichon M, Samuel L; ILO Central and Eastern European Team - Equipa da Europa Central e de Leste da OIT, Budapeste;

Chipre. Ministério do Trabalho e Segurança Social;

Making social protection work: the challenge of tripartism in social governance for countries in transition

Tornar eficaz a protecção social: o desafio de tri-partismo na política social de países em transição

Budapeste, OIT-EECL, 1994, 265 p. (Cyprus Round table on the Design and Governance of Social Protection Systems – Mesa Redonda de Chipre sobre a Concepção e Administração dos Sistemas de Protecção Social, Larnaca, 23-25 Março 1994) ISBN 92-2-109740-4

Associação Internacional de Segurança Social

Accountability of the partners in social security

A responsabilidade dos parceiros na segurança social

Genebra, ISSA, 1995, 102 p. (Social Security Documentation: European Series, No. 24 – Documentação sobre Segurança Social: Colecção Europeia, N° 24).

ISBN 92-843-1097-0

Reino Unido. Departamento de Segurança Social (Londres, DSS, 1997): Relatório de Estudos ...

N° 63, **Exploring customer satisfaction**

À descoberta da satisfação do cliente

Elam G, Ritchie J; 90 p. ISBN 0-11-762468-3

N° 65, **Customer contact with the Benefits Agency**

O cliente em contacto com a agência de segurança social

Stafford B, Kellard K, Horsley E; 240 p.

ISBN 0-11-762533-7

N° 68, **Claimant's perception of the claim process**

Como o requerente visualiza o processo de requisição

Ritchie J, Chetwynd M; 100 p.

ISBN 0-11-762541-8

N° 69, **Delivering benefits to unemployed people**

Conceder benefícios aos desempregados

Kellard K, Stafford B; 115 p. ISBN 0-11-762553-1

D'Haene Y, Oudghiri M; Associação Internacional de Segurança Social
Training and further training of managers and officials of social security institutions in a computerised work environment

A formação e a actualização de gestores e funcionários de instituições de segurança social no âmbito do trabalho informatizado

Genebra, ISSA, 1993, 58 p. (24th ISSA General Assembly, Acapulco, 1992: Report XXI – 24^a Assembleia Geral da AISS, Acapulco, 1992: Relatório XXI)

Associação Internacional de Segurança Social

Social security and its users: from red tape to information access

A segurança social e os seus utentes: da burocracia ao acesso a informação

Genebra, ISSA, 1995, 210 p. (Studies and Research, n° 33 – Estudos e pesquisas, n° 33)

ISBN 92-843-1065-2 p. 23-45: R. Poirrier, Public information provided by social security institutions: current practice.

Informação ao público fornecida por instituições de segurança social: prática actual

Ross JL et al. (General Accounting Office dos Estados Unidos)

Social security administration: effective leadership needed to meet daunting challenges

A administração da segurança social: a liderança eficaz necessária para enfrentar desafios intimidativos

Washington DC, GAO, 1996, 28 p. (HEHS 96-196)

Associação Internacional de Segurança Social; 7^a Conferência Internacional sobre Processamento de Dados no Âmbito da Segurança Social, Haya, 1994

Communication as a prerequisite for the integration of technological resources

A comunicação como condição prévia da integração de recursos tecnológicos

Genebra, ISSA, 1995, 208 p. (Social Security Documentation: – Documentação sobre Segurança Social).

ISBN 92-843-1087-3

Associação Internacional de Segurança Social

25^a Assembleia Geral da AISS (Nusa Dua, 1995)

International Social Security Review 49(2), 1996, 5-126

[The report on the 26th General Assembly, Marrakech, 1998, is scheduled to appear in *International Social Security Review* 52(2), 1999]. Ver também os seguintes relatórios:

N° III, The importance of statistics in social security: A comparative evaluation of the efficiency of benefits (1996, 38 p.)

A importância da estatística na segurança social: uma avaliação comparativa da eficiência dos benefícios

Nº VI, Complaints procedures in the field of social security
(1996, 44 p.)

Os procedimentos de reclamação na área da segurança social

Nº XX, Communication and the quality of service provided
(1996, 54 p.)

A comunicação e a qualidade dos serviços prestados

Nº XXI, Administrative decentralization and deconcentration
(1996, 43 p.)

Descentralização e desconcentração administrativas

Bloch FS

Assessing disability: a six-nation study of processing disability pension claims and appeals.

A avaliação da incapacidade: um estudo em seis países sobre os procedimentos relativos às requisições de pensões de incapacidade e respectivos recursos

International Social Security Review 47(1), 1994, 15-35

Associação Internacional de Segurança Social; 8ª Conferência Internacional sobre Processamento de Dados no âmbito da Segurança Social, Berlim, 22-24 Outubro, 1996

Innovations in information technology: a decisive factor in the further development of social security systems

Inovação na informática: um factor decisivo no desenvolvimento de sistemas de segurança social

Genebra, ISSA, 1996, 250 p. ISBN 92-843-1118-7

Associação Internacional de Segurança Social; Conferencia Interamericana de Seguridad Social

ISSA and CISS joint conference on re-engineering of social security organizations = Conferencia conjunta de la AISS y la CISS sobre la reingeniería des las instituciones de seguridad social= Conferéce conjointe AISS er CISS sur la reconfiguration des institutions de sécurité sociale = Gemeinsame IVSS/CISS-Konferenz uber die Reorganisation der Trager der sozialen Sicherheit

Conferência conjunta da AISS e da CISS sobre a reconfiguração das instituições de segurança social

Genebra, ISSA, 1997, 1 vol. (Washington, 3-6 Junho 1997)

Associação Internacional de Segurança Social

Third meeting for directors of social security organizations in the Pacific

Terceiro encontro de directores de instituições de segurança social na zona do Pacífico

Genebra, ISSA, 1997, 1 caderno (Pacific/RM/97)

Inclui os documentos “Public relations and social security” - *Relações públicas e a segurança social*, “Responsibilities of bodies governing social security schemes” - *As responsabilidades dos organismos que implementam os sistemas de segurança social*, e relatórios nacionais sobre “Public relations as a tool for client satisfaction” - *As relações públicas como ferramenta na satisfação do cliente*

Lasseni Duboze S (ed.)

12ª Conferência Regional Africana, Libreville, Gabão, 10-13 Dez. 1996

Genebra, ISSA, 1996, 1 caderno

Contém os documentos “Improving the administrative systems of social security institutions” - *Melhorar os sistemas administrativos das instituições de segurança social*- (Gruat JV; Lasseni Duboze S), “Informing the public in order to make social security better known” - *Informar o público para que a segurança social se torne mais bem conhecida* (Bimpong KO; Zunon Kipre V), “The management of social security by the social partners in a framework of sound governance” - *A gestão da segurança social pelos parceiros sociais no quadro de bom governo* (Katembe A; Khalfaoui R).

Miller G, Holstein JA

Dispute domains and welfare claims: conflict and law in public bureaucracies

Os domínios do conflito e as requisições de segurança social: conflito e direito nas burocracias públicas

Londres, JAI Press Ltd, 1996, 280 p. (Contemporary Ethnographic Studies, nº 8)

ISBN 0-7623-0084-1

Verstraeten J

Developments of management information systems: toward new information processing technology

Desenvolvimentos nos sistemas informáticos de gestão: rumo às novas tecnologias do processamento de informação

Social Security Documentation: Caribbean Series (7), 1996, 7-54
Documentação sobre Segurança Social: Coleção do Caribe (7), 1996, 7-54

Social Security Programs Throughout the World

Programas de segurança social em todo o mundo

Social Security Administration, Office of Research and Statistics. -
Administração da Segurança Social, Departamento de Estudos e Estatísticas.

(Publicação Nº 13-11805 da SSA, Julho 1997)

ISBN 0-16-048224-0

NOVAS PUBLICAÇÕES

Os interessados em manter-se actualizados relativamente a novas publicações podem consultar o boletim da OIT *International Labour Documentation*, sob o título Segurança Social, ou ler a secção regular sobre Livros do *International Social Security Review* editado pela ISSA, ou solicitar a pesquisa nas nossas bases de dados através de um dos seguintes endereços:

Social Security Documentation Unit (SEC SOC/DOC),
International Labour Office,
CH-1211 Genebra 22, Switzerland.
Fax: + 41 22.799.7962
E-mail: SECSOC@ilo.org

International Social Security Documentation Centre (AISS/DOC),
International Social Security Association,
Case Postale 1, CH-1211 Genebra 22, Switzerland.
Fax: + 41 22.799.8509
E-mail: Issadoc@ilo.org

Documentos da OIT

Podem ser solicitados através de
ILO Publications, CH-1211 Genebra 22, Switzerland.

Para obter **documentos da ISSA**, contacte
ISSA Publications, cp1, CH-1211 Genebra 22, Switzerland