

Segurança Social:
Um novo consenso

DEPARTAMENTO DE COOPERAÇÃO
MINISTÉRIO DA SEGURANÇA SOCIAL
E DO TRABALHO DE PORTUGAL

A edição original desta obra foi publicada pelo “Bureau” Internacional do Trabalho (Genebra) com o título:

“Sécurité sociale Un nouveau consensus”

Traduzida e reproduzida de acordo com autorização.
Copyright© Organização Internacional do Trabalho 2002

Primeira edição: 2002

Edição Portuguesa Copyright© 2002 Ministério da Segurança Social e do Trabalho
Primeira edição portuguesa: 2002
ISBN: 972-8766-00-9

Tradução: Carla Sofia Feliciano/Adriana Duarte Sá
Revisão: Departamento de Cooperação do Ministério da Segurança Social e do Trabalho de Portugal

As designações utilizadas nas publicações do “Bureau” do Trabalho, que estão em conformidade com a prática das Nações Unidas, e a apresentação dos dados aí descritos não implicam da parte do BIT nenhuma tomada de posição no que diz respeito ao estatuto jurídico de determinado país, zona ou território, ou das suas autoridades, nem no que diz respeito ao traçado das suas fronteiras.

Os artigos, estudos e outros textos assinados comprometem unicamente os seus autores, não significando, a publicação dos mesmos, que o BIT subscreva as opiniões aí expressas.

A menção ou omissão de determinada empresa ou de determinado produto ou processo comercial não implica da parte do BIT nenhuma apreciação favorável ou desfavorável.

Edição/Distribuição:

**Departamento de Cooperação do
Ministério da Segurança Social e do Trabalho de Portugal**
R. Castilho, 24 – 7º Esq. 1 250-069 Lisboa

ISBN: 972-8766-00-9

Tiragem: 650 exemplares

Dep. Legal: 189194/02

Impressão: Centro Gráfico dos Restauradores

Quadro de Conteúdos

Prefácio.....	v
Resolução e Conclusões relativas à Segurança Social Conferência Internacional do Trabalho, 89ª Sessão, 2001.....	1
RESOLUÇÃO RELATIVA À SEGURANÇA SOCIAL.....	1
CONCLUSÕES RELATIVAS À SEGURANÇA SOCIAL.....	1
Relatório da Comissão da Segurança Social Conferência Internacional do Trabalho, 89ª Sessão, 2001 (Excertos).....	8
Introdução.....	8
Ponto 1. Segurança Social e desenvolvimento económico.....	13
Ponto 2. Alargamento da cobertura da Segurança Social.....	15
Ponto 3. Segurança do rendimento dos desempregados e emprego.....	17
Ponto 4. Igualdade entre homens e mulheres.....	21
Ponto 5. Financiamento da Segurança Social e envelhecimento da população.....	26
Ponto 6. Diálogo social e actividades da OIT.....	29
Anexo.....	33
Segurança Social: Questões, desafios e perspectivas Relatório VI da Conferência Internacional do Trabalho (89ª Sessão, 2001).....	35
INTRODUÇÃO.....	35
Capítulo I. <i>Perspectivas da Segurança Social</i>	37
Contexto mundial.....	38
Segurança social e trabalho digno.....	42
Questões fundamentais.....	44
Segurança Social, emprego e desenvolvimento.....	44
Alargamento da cobertura social.....	44
Igualdade entre homens e mulheres.....	45
Financiamento permanente da protecção social.....	45
Diálogo social.....	46
Objectivo do relatório.....	46
CAPÍTULO II. <i>Segurança Social, emprego e desenvolvimento</i>	47
Impacto social e económico da Segurança Social.....	48
Despesas de Segurança Social, desemprego e crescimento.....	48
Produtividade e estabilidade social.....	50
Contribuições da entidade patronal e competitividade internacional.....	52
Subsídios de desemprego, desemprego e emprego.....	54
Reforma antecipada.....	55
Subsídios de desemprego e promoção do emprego.....	55
Normas internacionais do trabalho.....	56
Países industrializados.....	57

Países em desenvolvimento com rendimentos intermédios.....	58
Outros países em desenvolvimento.....	59
Conclusões.....	60
CAPÍTULO III. <i>Extensão da cobertura social</i>	62
Direito à Segurança Social.....	62
O Problema da ausência de cobertura.....	63
Políticas específicas para alargamento da cobertura social.....	65
Contexto económico, social e político.....	65
Estratégias de alargamento da cobertura social.....	66
Conclusões.....	73
CAPÍTULO IV. <i>Igualdade entre homens e mulheres</i>	75
Normas internacionais do trabalho e igualdade entre homens e mulheres.....	76
Relação entre a protecção social e a igualdade entre homens e mulheres.....	77
Impacto das desigualdades do mercado do trabalho sobre a protecção social.....	78
Promoção da igualdade na protecção social e através da protecção social.....	80
Pensões de sobrevivência.....	80
Divórcio e repartição dos direitos a pensão.....	82
A idade com acesso ao direito à pensão.....	82
Direitos à pensão para as pessoas com responsabilidades familiares.....	84
Taxa de pensão diferente segundo o sexo.....	84
Licença parental, abonos parentais e serviços de assistência à criança.....	85
Abonos de família.....	85
Conclusões.....	86
CAPÍTULO V. <i>Financiamento da Segurança Social</i>	88
Evolução das despesas de Segurança Social.....	88
Os três grandes desafios.....	91
Envelhecimento da população.....	91
Efeitos da mundialização.....	92
Encargos financeiros.....	92
Opções oferecidas aos países.....	94
Sistemas de financiamento.....	94
Papel fundamental do Estado enquanto garante de última instância.....	100
Mundialização e financiamento da Segurança Social.....	101
Conclusões.....	102
CAPÍTULO VI. <i>Reforço e extensão do diálogo social</i>	104
Fontes de protecção social.....	104
Família e solidariedade local.....	104
Sociedade civil.....	105
Empresas comerciais e regimes profissionais.....	106
Estado e organismos de Segurança Social.....	106
Comunidade internacional.....	107
Parcerias.....	107
Formas de reforçar a eficácia da Segurança Social.....	107
No caminho para uma Segurança Social para todos.....	110
Conclusões.....	113

CAPÍTULO VII. <i>Actividades futuras da OIT</i>	114
Pesquisa e análise das políticas.....	114
Actividade normativa.....	116
Cooperação técnica e outros meios de acção.....	119
PONTOS SUGERIDOS PARA A DISCUSSÃO.....	121
ANEXO ESTATÍSTICO.....	123

Prefácio

Um dos principais pontos da ordem de trabalhos da 89ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em Junho de 2001, dizia respeito à discussão geral sobre a segurança social. A Comissão da segurança social suscitou, nesta ocasião, um interesse muito especial entre os delegados: reuniu 111 membros governamentais, 59 membros da entidade patronal e 79 membros trabalhadores¹, bem como inúmeros conselheiros e observadores. Este resultado deve-se, sem dúvida, ao facto de a comissão estar encarregada de um determinado número de questões muito controversas e susceptíveis de conduzir à divisão. Como acontece com outras comissões, foram desenvolvidos esforços especiais no sentido de preparar as discussões de forma cuidada, desenvolvendo inúmeras consultas antes da Conferência. Estes esforços obtiveram os seus resultados, uma vez que foi estabelecida uma forte cooperação, tanto na comissão, como no seio do grupo de redacção, entre os parceiros sociais e os principais porta-vozes governamentais. Assim, a comissão pôde rapidamente chegar a um acordo sobre um conjunto de conclusões que reflectem um consenso relativamente a um grande número de questões e de prioridades essenciais. Particularmente:

- deve ser dada prioridade absoluta às políticas e iniciativas que favoreçam o alargamento da segurança social para as pessoas que não estão ainda abrangidas;
- a segurança social não é apenas fundamental para o bem-estar de: trabalhadores, da sua família e de toda a colectividade; bem gerida, ela pode igualmente favorecer a produtividade e manter o desenvolvimento económico;
- o envelhecimento da população tem influência sobre os regimes de reforma, quer estes sejam financiados por capitalização ou por repartição: o problema deve, antes de mais, ser solucionado através da aplicação de medidas com o intuito de aumentar a taxa de emprego;
- os parceiros sociais desempenham um papel fundamental na gestão da segurança social.

A comissão adiantou que existem grandes expectativas quanto à acção futura da OIT no domínio da segurança social. Embora não tenha apresentado nenhuma recomendação sobre as futuras actividades normativas, a comissão salientou que as actividades da OIT relativas à segurança social devem ser geridas segundo normas próprias da OIT sobre esta matéria², o objectivo do trabalho digno e a Declaração de Filadélfia. A Comissão recomendou um determinado número de domínios que, para o futuro, devem constituir a principal orientação para a cooperação técnica e os trabalhos de pesquisa da OIT. Propôs que seja lançada uma vasta campanha para o alargamento da segurança social e que a OIT incentive os governos na concessão de um maior nível de prioridade à segurança social.

Este volume contém as conclusões da comissão, extensos excertos do relatório das discussões da comissão e a totalidade do relatório previamente preparado com base nestas discussões.

Habitualmente, o BIT não individualiza a contribuição de membros do pessoal do “Bureau” em relatórios desta natureza. No entanto talvez seja oportuno, neste momento, sublinhar o papel fundamental desempenhado na realização deste trabalho por Roger Beattie, que faleceu de forma súbita no dia 24 Agosto.

Creio que estamos perante um passo importante para uma visão da OIT face à segurança social mais adaptada às necessidades dos nossos tempos. Se a segurança é um elemento essencial do trabalho digno, a segurança social é um instrumento determinante para a sua realização. Devemos continuar a desenvolver as nossas capacidades tendo em vista a universalidade, e podemos doravante fazê-lo, apoiando-nos num consenso tripartido bem sucedido.

Juan Somavia
Director Geral

Agosto de 2001

Resolução e Conclusões relativas à Segurança Social, Conferência Internacional do Trabalho, 89ª Sessão 2001

Resolução relativa à Segurança Social

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, reunida na sua 89ª Sessão, 2001,

Tendo realizado uma discussão geral com base no relatório VI denominado *Segurança Social – questões, desafios e perspectivas*;

1. Adota as seguintes conclusões;
2. Convida o Conselho de Administração do “Bureau” Internacional do Trabalho a:

- a) considerar este relatório na planificação das actividades futuras em matéria de segurança social;
- b) solicitar a consideração do Director Geral tanto durante a elaboração do programa e orçamento para o exercício de 2004-05, como na atribuição dos recursos disponíveis durante o exercício de 2002-03.

Conclusões relativas à Segurança Social

1. Em 1944, a Conferência reconheceu a “obrigação solene da Organização Internacional do Trabalho no auxílio à aplicação, em todas as nações do mundo, de programas próprios que visem (...) o alargamento das medidas de segurança social de forma a assegurar um rendimento de base a todos aqueles que necessitem deste tipo de protecção bem como de cuidados médicos completos”. Este é o momento propício para a OIT lançar uma nova campanha com o intuito de melhorar e alargar a cobertura da segurança social a todos aqueles que necessitem desta protecção. Solicita-se ao Director Geral que considere as conclusões a seguir apresentadas, com a seriedade e urgência necessárias, de forma a pôr fim a uma injustiça social essencial de que padecem centenas de milhões de pessoas nos Estados Membros.

2. A segurança social é muito importante para o bem-estar dos trabalhadores, das suas famílias e de toda a colectividade. Trata-se de um direito fundamental do ser humano e um instrumento essencial de coesão social, que promove, ao mesmo tempo, a paz e a inserção sociais. Como componente indispensável da política social, desempenha um papel essencial na prevenção e na luta contra a pobreza. Ao favorecer a solidariedade social e a repartição equitativa dos encargos, a segurança social pode contribuir para a dignificação da pessoa humana, para a equidade e justiça social. É igualmente importante para a integração, para a participação dos cidadãos e para o desenvolvimento da democracia.

3. Quando é bem gerida, a segurança social favorece a produtividade assegurando cuidados de saúde, segurança do rendimento e serviços sociais. Associada a uma economia em expansão e a políticas activas do mercado de trabalho, torna-se num instrumento de desenvolvimento económico e social sustentável. Facilita as alterações estruturais e tecnológicas que exigem uma mão-de-obra adequada e versátil. Deve salientar-se que, mesmo representado um custo para as empresas, a segurança social representa igualmente um apoio ou um investimento no ser humano. No contexto da mundialização e das políticas de ajustamento estrutural, a segurança social torna-se, mais do que nunca, essencial.

4. Em matéria de segurança social não existe um modelo exemplar. A segurança social cresce e evolui com o tempo. Existem diversos regimes: assistência social, regimes universais, segurança social e dispositivos públicos ou privados. Cabe a cada sociedade determinar a melhor forma de

assegurar a segurança do rendimento e o acesso aos cuidados de saúde. Esta escolha é o reflexo dos seus valores culturais e sociais, da sua história, das suas instituições e do seu nível de desenvolvimento económico. Cabe em primeiro lugar ao Estado o papel de favorecer, melhorar e alargar a cobertura da segurança social. Todos os sistemas deveriam submeter-se a determinados princípios de base. Em particular, as prestações devem ser seguras e não discriminatórias; os regimes devem ser geridos com rigor e transparência, produzir os menores custos administrativos possíveis e conceder aos parceiros sociais um papel importante. A confiança transmitida à população é um factor determinante para o seu êxito. Para estabelecer esta confiança, é indispensável uma boa gestão.

5. Deve ser dada prioridade absoluta na concepção de políticas e de iniciativas específicas que proporcionem o benefício da segurança social às pessoas que não estão abrangidas pelos sistemas em vigor. Em muitos países, trata-se de assalariados de pequenos estabelecimentos, de trabalhadores independentes, trabalhadores migrantes e de pessoas com ocupação no sector informal, muitas delas mulheres. Quando a cobertura não pode ser imediatamente concedida a estes grupos, deveriam ser introduzidos mecanismos de seguros – caso necessário, com uma base voluntária – ou outras medidas como a assistência social, alargando-as depois e integrando-as, numa fase posterior, no sistema de segurança social, sempre que tenha sido demonstrado o interesse pelas prestações e sempre que esta situação seja economicamente viável. Alguns grupos têm necessidades distintas, outros têm uma capacidade contributiva muito reduzida. Para que o alargamento da segurança social seja um êxito, estas diferenças devem ser consideradas. Seria igualmente necessário explorar de forma rigorosa o potencial dos micro seguros: mesmo se eles não podem representar a base de um sistema completo de segurança social, podem constituir uma primeira etapa útil, nomeadamente para dar resposta à urgente necessidade de melhorar o acesso aos cuidados de saúde. As políticas e iniciativas relativas ao alargamento da cobertura devem ser inseridas no contexto de uma estratégia nacional integrada de segurança social.

O principal desafio colocado pelo sector informal corresponde à sua própria integração no sector formal. Trata-se de uma questão de equidade e de solidariedade social. As políticas aplicadas devem encorajar todos os movimentos no sentido do sector formal. Cabe à sociedade, no seu todo, financiar o apoio concedido aos grupos vulneráveis do sector informal.

7. Para as pessoas em idade activa, o acesso a um trabalho digno é a melhor forma de obter um rendimento seguro. Trata-se assim de coordenar de forma intensa o serviço de prestações pecuniárias aos desempregados através da formação, reciclagem profissional e outras formas de assistência que lhes possam ser necessárias no acesso a um emprego. Com a expansão futura da economia, a importância da educação e das qualificações da mão-de-obra tem também tendência a aumentar. Todas as crianças devem ter acesso à educação para poderem ler, escrever e fazer cálculos, e acesso aos conhecimentos necessários para enfrentar a vida, favorecer o seu desenvolvimento pessoal e entrar na vida activa. Na actual economia, a formação ao longo de toda a vida é a chave da manutenção dos postos de trabalho. Os subsídios de desemprego devem ser concebidos de forma a não criarem dependência nem obstáculos ao emprego. As medidas que visam tornar o trabalho financeiramente mais atractivo, comparativamente à concessão de prestações sociais, deram já provas da sua eficácia. As prestações devem, no entanto, corresponder a um nível suficiente. Sempre que não seja possível a implementação de um sistema de subsídios de desemprego, é necessário um esforço de criação de postos de trabalho no âmbito de obras públicas com grande intensidade de mão-de-obra e outros projectos, como acontece, de forma satisfatória, em vários países em vias de desenvolvimento.

8. A segurança social deve basear-se no princípio da igualdade entre homens e mulheres e promover-lo. Esta preocupação supõe não apenas a igualdade de tratamento de homens e mulheres em situações idênticas ou similares, mas também medidas que garantam resultados justos para as mulheres. A sociedade beneficia em grande parte dos cuidados não remunerados que especialmente as mulheres dispensam aos membros da sua família – filhos, pais, pessoas

deficientes. As mulheres não devem ser posteriormente penalizadas por esta contribuição realizada durante a idade activa.

9. Tendo em conta o aumento considerável da taxa de actividade das mulheres e a evolução do papel dos homens e das mulheres, os sistemas de segurança social, baseados inicialmente no modelo do homem como sustento da família, estão cada vez menos adaptados às necessidades de um grande número de sociedades. A segurança social e os serviços sociais devem ser concebidos com base no princípio da igualdade entre homens e mulheres. As medidas que facilitam o acesso das mulheres ao emprego darão reforço à tendência de garantir às mulheres uma protecção social a título pessoal, e não porque têm pessoas a cargo. A natureza das prestações de sobrevivência deve ser regularmente analisada, e em caso de concessão de reforma, devem estar previstas medidas transitórias apropriadas, de forma a assegurar a protecção das mulheres cuja vida e as expectativas se basearam em modelos do passado.

10. Na maioria das sociedades, a persistência das desigualdades de remuneração entre homens e mulheres tem repercussões nos direitos das mulheres em matéria de segurança social. Este facto salienta a necessidade de prosseguir a luta contra a discriminação salarial e de examinar a oportunidade de introduzir um salário mínimo, sempre que esta medida ainda não se verifique. Um dos dois membros do casal que se ocupe dos filhos deve beneficiar das respectivas prestações da segurança social. Para além disso, cada sociedade deve considerar a implementação de uma discriminação positiva a favor das mulheres quando elas forem vítimas de uma discriminação sistemática.

11. Em muitas sociedades, o envelhecimento da população é um fenómeno com efeitos significativos nos regimes de reforma, quer estes sejam financiados por capitalização ou por repartição, e no custo dos cuidados de saúde. Esta situação é bem visível nos sistemas por repartição que realizam uma transferência directa entre contribuintes e reformados. O mesmo acontece com os sistemas por capitalização, onde os activos financeiros são vendidos para pagar as pensões e adquiridos pelas gerações activas. A solução do problema passa, antes de mais, pela aplicação de medidas que visem aumentar a taxa de emprego, nomeadamente das mulheres, dos trabalhadores idosos, dos jovens e das pessoas deficientes. É necessário igualmente encontrar os meios de promover um crescimento económico sustentável de forma a introduzir uma fracção mais ampla da população no emprego produtivo.

12. Em vários países em vias de desenvolvimento, nomeadamente na África subsariana, a epidemia generalizada do HIV/SIDA tem, a todos os níveis, consequências catastróficas para a sociedade. As suas consequências são particularmente graves para a base financeira dos sistemas de segurança social, uma vez que as vítimas se concentram em faixas etárias activas. Esta crise exige uma reacção muito mais rápida mediante uma intensificação das pesquisas e da assistência técnica do BIT.

13. Nos sistemas de reforma por repartição e com prestações definidas, o risco é suportado colectivamente enquanto nos sistemas com base em contas poupança individuais, o risco é suportado pelo indivíduo. Embora esta seja uma opção possível, não deverá enfraquecer os sistemas de solidariedade que fazem uma repartição dos riscos sobre o conjunto dos segurados. Os regimes de reforma legais devem garantir níveis de prestações suficientes e assegurar a solidariedade social. Os regimes complementares de pensões e outros dispositivos negociados, criados para responder à situação e à capacidade contributiva de diferentes grupos da população activa podem representar um contributo válido mas, na maioria dos casos, não serão capazes de substituir os regimes legais. Os parceiros sociais têm um papel importante a desempenhar relativamente aos regimes complementares e a outros dispositivos negociados, uma vez que cabe ao Estado o estabelecimento de um quadro regulamentar eficaz e de mecanismos de aplicação e

de controlo. Os governos devem considerar que qualquer forma de apoio ou incentivo fiscal associada a estes regimes deve ser dirigida aos trabalhadores com fracos ou médios rendimentos. Cabe a cada sociedade determinar a combinação de regimes mais favorável, tendo em conta as conclusões desta discussão geral e as normas adequadas da OIT relativas à segurança social.

14. Para se manter, a viabilidade financeira dos sistemas de reforma deve ser garantida a longo prazo. Por esta razão é necessário estabelecer regularmente projecções actuariais e proceder, o mais cedo possível, aos ajustamentos necessários. Qualquer projecto de reforma deve passar, invariavelmente, por uma avaliação actuarial completa antes da adopção de uma nova legislação. Deve ser fomentado um diálogo social sobre as hipóteses a utilizar na avaliação e na elaboração das opções a considerar em caso de desequilíbrio financeiro.

15. A segurança social abrange os cuidados de saúde e as prestações familiares e garante a segurança do rendimento em caso de quaisquer eventualidades como doença, desemprego, velhice, invalidez, acidentes de trabalho e doenças profissionais, maternidade e perda do sustento familiar. Nem sempre é necessário, e nem sempre é possível, prever o mesmo conjunto de prestações para todas as categorias de indivíduos. No entanto, os sistemas de segurança social evoluem no tempo podendo tornar-se mais completos no que diz respeito às categorias protegidas e ao leque de prestações concedidas, desde que a situação nacional o permita. Quando a capacidade de financiamento à segurança social é limitada, quer através das receitas fiscais gerais ou através de contribuições, - e nomeadamente quando não existe empregador para pagar uma parte da contribuição - à partida, deve ser concedida prioridade às necessidades consideradas mais urgentes, pelos grupos envolvidos.

16. No âmbito dos princípios de base expostos anteriormente, cada país deve definir uma estratégia nacional para atingir o objectivo da segurança social para todos. Esta deve estar directamente relacionada com a estratégia adoptada em matéria de emprego e com as suas outras políticas sociais. Programas específicos de assistência social poderiam constituir uma forma de iniciar a introdução da segurança social para os grupos excluídos. Quando as receitas públicas dos países em vias de desenvolvimento são limitadas, pode tornar-se necessário diversificar as fontes de financiamento da segurança social, prevendo, por exemplo, um financiamento tripartido. O Estado poderia, na medida do possível, responsabilizar-se pelos custos iniciais, fornecer contribuições em bens - instalações e equipamentos - ou um apoio aos grupos com baixos rendimentos. O diálogo social é necessário para assegurar a eficácia das iniciativas com vista à instituição ou ao alargamento da segurança social. Em caso de alteração dos sistemas de segurança social estabelecidos, seria necessário prever uma protecção suficiente dos beneficiários existentes. É necessário encorajar a implementação de regimes piloto inovadores. Para poder efectuar avaliações objectivas destes regimes, são necessárias pesquisas bem concebidas e um relatório sobre o custo / eficácia. É conveniente prever pesquisas e assistência técnica com vista a melhorar a administração destes sistemas.

17. As actividades da OIT no domínio da segurança social devem ter como base a Declaração de Filadélfia, o conceito de trabalho digno e as normas adequadas da OIT em matéria de segurança social. A maior parte da população mundial não beneficia da segurança social. Este grande desafio deve ser considerado durante os próximos anos. Nesta perspectiva, a Conferência propõe que:

- seja lançada uma vasta campanha para promover o alargamento da cobertura da segurança social;
- a OIT conduza os governos a concederem uma maior prioridade à segurança social, dispensando uma assistência técnica para os casos em que se justifique;
- o BIT forneça conselhos aos governos e aos parceiros sociais no que diz respeito à criação de uma estratégia nacional de segurança social e aos meios para a sua aplicação;
- o BIT estabeleça e difunda outros exemplos de melhores práticas.

Os comitentes devem ser levados a solicitar uma assistência específica do BIT que os ajude a

obter resultados susceptíveis de melhorar de forma significativa a cobertura da segurança social para os grupos actualmente excluídos. Este programa deve ser realizado o mais atempadamente possível e ser alvo de relatórios regulares junto do Conselho de Administração.

18. Os principais domínios identificados para as futuras pesquisas e reuniões de peritos sobre a segurança social são os seguintes:

- alargamento da cobertura da segurança social;
- o HIV/SIDA e a sua incidência sobre a segurança social;
- o governo e a administração dos sistemas de segurança social;
- a igualdade, especialmente entre homens e mulheres e em relação às pessoas deficientes;
- o envelhecimento da população e a sua incidência sobre a segurança social;
- o financiamento da segurança social;
- o intercâmbio de experiências em matéria de boas práticas;

Estas iniciativas devem servir de base para o desenvolvimento do âmbito de acção da OIT em matéria de segurança social, e devem estar claramente relacionadas com o seu programa de trabalho futuro, com as prioridades da sua assistência técnica e com as suas actividades neste campo.

19. A OIT deve incluir um vasto leque de medidas no seu programa de cooperação técnica com os governos e os parceiros sociais, em particular:

- o alargamento e melhoria da cobertura da segurança social;
- o desenvolvimento de abordagens inovadoras que facilitem a passagem do sector informal para o sector formal;
- a melhoria da gestão, do financiamento e da administração dos regimes de segurança social;
 - a assistência aos parceiros sociais e a formação com vista a auxiliá-los a participar na elaboração de políticas e a exercer com eficácia o seu mandato no seio dos conselhos de administração paritários ou tripartidos das instituições da segurança social;
 - a melhoria e a adaptação dos sistemas de segurança social à evolução dos contextos sociais, demográficos e económicos;
- a introdução de meios que visem diminuir a discriminação efectiva em matéria de segurança social;

20. O BIT deve conduzir o programa de trabalho tal como anteriormente recomendado relatando periodicamente ao Conselho de Administração os resultados do seu trabalho, de forma a que este possa observar os seus progressos e determinar o caminho a seguir.

21. A OIT deve continuar a desenvolver a cooperação entre as instituições no domínio da segurança social, incluindo com a Associação Internacional da Segurança social. Deve solicitar ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial o apoio das conclusões adoptadas pela Conferência e a associarem-se à sua acção com vista à promoção da justiça social e da solidariedade através do alargamento de uma segurança social completa.

Relatório da Comissão da Segurança Social, Conferência Internacional do Trabalho, 89ª Sessão, 2001 (Excertos)

Introdução

No seu discurso de abertura, a presidente agradeceu à Comissão pela confiança demonstrada. O objectivo da discussão geral é definir para a OIT uma concepção da segurança social que, mantendo-se fiel aos seus princípios fundamentais, responde às questões e aos novos desafios que se colocam à segurança social nestes tempos de rápidas transformações na ordem económica, social e demográfica. A comissão tem uma oportunidade única para mostrar ao mundo que o mandato da OIT conserva toda a sua pertinência para garantir a todos a segurança do rendimento e o acesso aos cuidados de saúde. O desejo para a comissão é a definição das linhas que irão orientar o trabalho da Organização nos próximos anos.

O representante do Secretário Geral apresentou o relatório do “Bureau”. Sublinhou a importância do assunto e destacou o novo contexto económico e social que surgiu após a adopção dos principais instrumentos normativos da OIT em matéria de segurança social. Foram introduzidas alterações de fundo, tanto no plano social, como no plano económico, tecnológico ou político: transformação do trabalho e do emprego, aparecimento de novas inseguranças num mundo globalizado, desenvolvimento do sector informal, transição de inúmeros países para uma economia de mercado, transformação das relações homens / mulheres e das estruturas familiares. Existe uma necessidade profunda de elaborar um balanço da situação. O Conselho de Administração pretendeu assim, numa primeira análise, abordar a questão através de uma discussão geral que poderia, em seguida, conduzir a uma acção normativa. O relatório redigido pelo “Bureau” para servir de base à discussão aborda cinco questões: segurança social, emprego e desenvolvimento; alargamento da cobertura social; igualdade entre homens e mulheres; financiamento da segurança social; diálogo social. São aqui estudados vários efeitos económicos e sociais da protecção social, bem como os meios de associar as políticas sociais e as políticas de promoção do emprego. A experiência demonstra que um sistema eficaz de segurança social constitui um poderoso instrumento de desenvolvimento e de prevenção ou de redução da pobreza. Contribui para a coesão e estabilidade sociais, sendo uma peça fundamental para o bom funcionamento de uma economia de mercado desenvolvida. Os problemas não são, seguramente, os mesmos nos países industrializados e nos países em vias de desenvolvimento.

Da mesma forma, um dos grandes desafios que se coloca à comissão é a passagem dos debates nacionais e a adopção de uma perspectiva claramente internacional, que seja adequada para o conjunto dos estados Membros. O orador sublinhou que a reforma da segurança social é um domínio onde a abordagem tripartida se revela das mais vantajosas. A comissão tem aqui uma oportunidade única de lançar um consenso ambicioso, definir as grandes linhas de uma concepção da segurança social para os próximos anos, incutir uma nova vitalidade a um desejo que é comum a todas as sociedades, reafirmando o direito à segurança social para todos e determinando as vias e os meios para tornar este objectivo numa realidade. As deliberações da comissão poderiam colocar a OIT no centro do debate internacional sobre a segurança social e definir as grandes orientações das suas actividades futuras neste domínio.

Para facilitar a discussão, o representante do Secretário Geral propôs a reorganização em seis temas dos pontos sugeridos para a discussão que estão enumerados no fim do relatório VI. Esta proposta faz parte do documento C.S.S./D.1, anexo ao presente relatório.

O vice-presidente dos trabalhadores felicitou o “Bureau” pelo seu excelente relatório e declarou ser oportuno que na sua primeira sessão do século XXI a Conferência Internacional do

Trabalho discuta a segurança social e que esta discussão testemunhe a visão histórica da justiça e da segurança básica para todos, igualmente defendida pela OIT. Na Declaração de Filadélfia, a Conferência de 1944 reconhecia a obrigação solene para a OIT de trabalhar para o alargamento da segurança social a todos aqueles que tenham necessidade desta protecção. Desde esta data, foram poucos os progressos realizados. O quadro da presente Conferência nada tem a ver com a realidade da pobreza no mundo, onde se contam em milhões, todos aqueles que não beneficiam nem de um emprego seguro, nem de cuidados de saúde, nem de prestações de velhice. É necessário elaborar novas políticas específicas para promover o emprego produtivo e oferecer a cada um possibilidades acrescidas, condições indispensáveis para a diminuição da pobreza e o favorecimento da integração económica e social. O orador solicitou à comissão que assuma um compromisso para o diálogo construtivo que lhe permita atingir os seus objectivos, nomeadamente: definir os problemas, ultrapassar as dificuldades e elaborar para o século XXI um projecto ambicioso mas realizável. A OIT deve reafirmar a sua função fundamental na aplicação concreta de normas dignas de segurança social.

O grupo dos trabalhadores calcula que a segurança social pressupõe a igualdade dos direitos e das prestações para os homens e para as mulheres, ou seja, uma protecção económica e social adequada nos seguintes casos: desemprego, doença, maternidade, educação dos filhos, perda do sustento familiar, incapacidade, velhice. Não existe actualmente uma convenção sobre a segurança social que aborde a questão das responsabilidades familiares. A igualdade entre homens e mulheres em matéria de segurança social é uma questão fundamental. Muitos regimes são de facto claramente mais favoráveis aos homens, situação que pode ser explicada, nomeadamente, pelo facto de as mulheres terem, em média, rendimentos inferiores, de serem predominantes em sectores que não estão abrangidos pela segurança social, de interromperem a sua vida profissional para se ocuparem dos filhos e assumirem responsabilidades familiares e pelo facto de determinadas condições para a atribuição dos direitos restringirem o seu acesso às prestações. As mulheres devem beneficiar das mesmas prestações que os homens. É necessário enfrentar os factores que conduzem à discriminação.

É certo que a mundialização contribui para melhorar as condições de vida, mas as forças do mercado não saberiam, por si só, alcançar este resultado. É necessário prever prestações de segurança social suficientes, num contexto de governação democrática e com uma saudável gestão económica. A combinação destes elementos é uma prova de estabilidade, produtividade da mão-de-obra e de desempenho acrescido das empresas e das economias. As recentes transformações económicas e sociais aceleraram a marginalização de uma parte da mão-de-obra. Nos países desenvolvidos, a segurança do emprego diminuiu, aumenta o número de trabalhadores a tempo parcial e de trabalhadores ocasionais, o mesmo acontecendo com as pequenas e médias empresas no emprego. Nos países em vias de desenvolvimento, verificam-se elevadas taxas de desemprego e muitos trabalhadores do sector informal exercem actividades não regulamentadas, desprovidas de segurança e que apenas lhes fornecem um fraco rendimento. É necessário ajudar estes trabalhadores na obtenção rápida de um emprego seguro no sector formal, por eles escolhido de livre vontade. Não devem ser aceites as estruturas que contribuem para a manutenção do trabalho informal. Não existe um modelo ideal para dar resposta às necessidades de segurança social das categorias marginalizadas. O grupo dos trabalhadores irá apoiar qualquer iniciativa que defenda uma melhor protecção social da maioria excluída, mas não irá aderir às fórmulas que conduzam os mais desfavorecidos a assegurarem, eles próprios, a sua protecção, aproveitando os seus próprios recursos limitados. O BIT deve continuar as suas pesquisas e as suas análises sobre os regimes de micro seguros e de protecção social destinados a grupos específicos. O orador exprimiu, no entanto, dúvidas quanto à capacidade destes regimes na resposta adequada às necessidades, uma vez que os seus recursos são geralmente modestos e a cobertura é limitada.

Considerando o desemprego, o grupo dos trabalhadores acredita que a assistência mais útil é a que se traduz por um emprego seguro, por uma formação ao longo de toda a vida, por uma reciclagem profissional e, caso necessário, por subsídios ao emprego. É necessário mais especificamente ter em conta as necessidades dos desempregados de longa duração, dos jovens e dos trabalhadores idosos. O envelhecimento da população tem implicações para os sistemas de segurança social, tendo em conta a evolução do rácio entre os activos e os inactivos, a necessidade de cuidados de saúde suplementares e a necessidade de financiamento das pensões de reforma. O que não significa que seja necessário alterar radicalmente a idade de reforma ou o nível das prestações. Existem várias respostas possíveis para os problemas inerentes ao envelhecimento da população: medidas económicas e sociais, adaptação ao mercado de trabalho, melhoria da produtividade. Devem ser desenvolvidas diferentes opções: melhoria da formação e da reciclagem profissional dos trabalhadores idosos, participação acrescida das mulheres na vida activa, planos flexíveis ou progressivos de entrada na reforma, organização do tempo de trabalho, dispositivos que permitam aos trabalhadores conciliar trabalho e responsabilidades familiares. O orador sublinhou a necessidade de conservar os níveis actuais de prestações e salvaguardar os direitos a pensão.

O grupo dos trabalhadores considera que os sistemas de segurança social devem ser regidos por cinco princípios, nomeadamente: os parceiros sociais devem desempenhar um papel importante na sua gestão; é essencial assegurar a segurança destes sistemas; a sua gestão deve ser saudável e transparente, o que implica a apresentação de relatórios regulares aos segurados e baixos custos de administração; para o próprio interesse dos contribuintes, cabe ao Estado zelar pelo bom funcionamento dos sistemas; não deve existir qualquer tipo de discriminação, directa ou indirecta. Os trabalhadores não consideram que a privatização seja o melhor meio de financiar ou administrar a segurança social. A experiência demonstra, pelo contrário, que ela pode provocar um acréscimo dos custos administrativos e um corte considerável na concessão de prestações. O orador sublinhou o papel que deve desempenhar o Estado como garante financeiro e segurador de última instância dos regimes de segurança social, e insistiu na necessidade de eliminar a corrupção, de respeitar as normas fundamentais do trabalho e de promover as condições propícias ao investimento e ao crescimento. Os trabalhadores acreditam que as reformas estabelecidas com o diálogo tripartido irão desencadear uma melhoria da segurança e oferecerão dividendos significativos às colectividades. O orador indicou que o seu grupo pretende colaborar num espírito construtivo junto com os empregadores e os membros governamentais de forma a encontrar soluções concretas para os problemas difíceis, para que a boa estrela da segurança social continue a brilhar.

No seu discurso de abertura, o vice-presidente representante da entidade patronal felicitou o “Bureau” pelo trabalho de pesquisa desenvolvido do qual destacou o relatório que constitui uma excelente base de discussão. Salientou que o alargamento da segurança social tem novos grupos e que a reforma dos regimes existentes deve ser conduzida cuidadosamente. Salientou igualmente a inexistência de um único modelo ou solução aplicável a todos os países e que é necessário, pelo contrário, considerar as especificidades nacionais, ou seja, não apenas relativamente ao nível de desenvolvimento económico, mas também tendo em conta o contexto social e cultural. Muitos regimes de segurança social em todo o mundo passam por dificuldades financeiras, e torna-se muito difícil a criação de novos sistemas nos países onde não existe qualquer tipo de solução. Considerando todos estes problemas, a comissão deverá agir de forma sensível, quando for necessária a criação de novas orientações e soluções.

Nada assegura melhor a segurança social dos trabalhadores como o desenvolvimento económico e a criação de postos de trabalho, duas condições sem as quais não é possível financiar suficientes prestações. Tendo em consideração o papel nuclear dos empregadores na criação de emprego, é necessário evitar impor-lhes uma responsabilidade excessiva no financiamento da

segurança social, sendo, para além disso, necessário objectivar eficazmente as prestações de forma a que estas se mantenham a um custo acessível. O BIT deve iniciar pesquisas em diferentes domínios: relações entre a segurança social e a criação de emprego, abordagens inovadoras com vista a alargar a segurança social ao sector informal sem sobrecarregar o sector formal. É necessário estudar de forma aprofundada todas as recentes inovações, incluindo as inovações relacionadas com a privatização, e enumerar as práticas exemplares. Os parceiros sociais devem coordenar as suas políticas em matéria de segurança social, pois só em conjunto poderão construir esta vontade política que permitirá melhorar a segurança social. Em conclusão, o vice-presidente representante da entidade patronal indicou que permanecerá, por enquanto, com estas observações gerais, ficando o seu grupo a aguardar que a comissão avance nos seus debates, para depois prosseguir.

A representante do Conselho da Europa indicou que a segurança social deve ser considerada como um direito fundamental da pessoa humana. Nesta perspectiva, o estabelecimento de regimes nacionais de segurança social marca uma viragem decisiva do século XX. O Conselho da Europa concede uma grande importância a dois instrumentos no domínio da segurança social, a saber, a Carta Social Europeia e o Código Europeu de Segurança Social. Tanto um como o outro consagram os princípios fundamentais que conduzem os países na elaboração do seu sistema de segurança social. Recolhem um número crescente de ratificações e suscitam um interesse cada vez maior dos Estados Membros. Estes instrumentos fornecem ao Estado a responsabilidade geral da segurança social, embora os Estados sejam levados a examinar novas formas de exercer esta autoridade no século XXI. A política de segurança social não pode actuar isoladamente, ela é indissociável do quadro jurídico e das políticas económicas do país. A segurança social pode fornecer respostas úteis a determinados problemas criados pela mundialização, mas é também necessária a sua reestruturação para erguer novos desafios.

O Representante da Comissão Europeia declarou que é necessário modernizar e melhorar os sistemas de segurança social. Descreveu várias iniciativas recentes que testemunham a importância acrescida que a comissão Europeia concede à segurança social nas suas deliberações. Trata-se, nomeadamente, da criação do Comité de protecção social e da decisão de utilizar o método aberto de coordenação para lutar contra a exclusão social. Para os Estados Membros da União Europeia este método consiste em definir objectivos comuns para o combate contra a exclusão social, seguir os progressos realizados nesta via para os Estados Membros e proceder a uma avaliação colectiva dos resultados. A aplicação deste método nas pensões será examinada durante a próxima presidência belga. O orador defendeu a afirmação que consta do relatório do “Bureau”: a protecção social é parte integrante do desenvolvimento sustentável. Destacou igualmente a ideia, desenvolvida no relatório, de que o maior desafio que coloca o envelhecimento das populações não diz respeito à segurança social mas antes às políticas nacionais de emprego.

Um orador, que falou em nome de “Social Alert”, da “Federação Internacional das mulheres diplomadas das universidades” e de “Zonta International”, lembrou que a segurança social é um direito de todas as pessoas, garantido pelo Pacto Internacional das Nações Unidas relativo aos direitos económicos, sociais e culturais de 1966, bem como por diversas convenções da OIT. A protecção social deve ser universal, completa e fundada com base no princípio de solidariedade. Não deve assentar sobre a poupança individual, pois desta forma apenas beneficiaria as pessoas com rendimentos estáveis, sendo excluída a grande maioria dos trabalhadores com baixos rendimentos ou em situação de emprego precário. Homens e mulheres devem ter igual acesso à segurança social. Qualquer reforma deveria contemplar a melhoria da protecção dos direitos das mulheres e a igualdade entre homens e mulheres. O trabalho digno é a base de qualquer sistema de segurança social completo e eficaz; ele é o garante de um desenvolvimento humano sustentável. Os governos, as empresas e os trabalhadores devem partilhar a responsabilidade da gestão eficaz da segurança social e salientar o desafio que representa o seu financiamento. Uma

cobertura social generalizada é um direito dos povos e uma obrigação dos Estados.

A presidente referiu-se à reorganização dos pontos sugeridos para a discussão (documento CSS/D.1 anexo ao presente relatório). A comissão deve utilizar os seis pontos sugeridos como base da sua discussão.

Ponto 1. Segurança social e desenvolvimento económico

Ao abordar o primeiro ponto sugerido para discussão, o vice-presidente dos trabalhadores lembrou que a segurança social desempenha um papel positivo uma vez que favorece a mudança, contribui para a melhoria do nível de vida e para a melhoria da produtividade das empresas e das economias. A segurança social contribui igualmente para a coesão social e para a produtividade do trabalho mantendo uma mão-de-obra saudável, facilitando a reforma dos trabalhadores idosos bem como a aceitação da mudança, por parte de todos os trabalhadores. A mundialização económica torna a segurança social mais necessária do que nunca, mas limita também a capacidade dos Estados no financiamento desta protecção. Os sindicalistas estão convencidos que as pessoas desejam um reforço da segurança social e que as medidas requeridas para este reforço não afectarão o crescimento económico.

O vice-presidente representante da entidade patronal reagiu à ideia de que a segurança social favorece invariavelmente o crescimento económico. Na sua opinião, este favorecimento depende da situação nacional e da concepção e do custo do regime de segurança social. Assim, os seguros de saúde podem contribuir de forma útil para a melhoria das condições de vida, mas podem igualmente partir de um custo proibitivo, como no caso da epidemia de SIDA. Este género de epidemia pode, assim, pesar sobre o financiamento dos cuidados de saúde até se tornar necessário objectivar as prestações por intermédio da assistência social. Se a segurança social for bem gerida, pode melhorar a produtividade; mas se o seu custo for demasiado elevado, pode ter um impacto negativo na competitividade das empresas e no nível de emprego.

A presidente deu a palavra a um determinado número de membros governamentais que desejavam dar a sua opinião relativamente ao primeiro ponto sugerido para a discussão. Muitos deles felicitaram o “Bureau” pelo seu excelente relatório, adiantando que ele iria facilitar de forma considerável os trabalhos da comissão. Alguns declararam que não existe modelo ou fórmula única de regime de segurança social eficaz. Estes regimes devem ser estruturados em função das condições nacionais; devem permitir dispositivos flexíveis que lhes permitam uma adaptação à mudança à medida que surjam novos problemas ou desafios. Um membro governamental comparou o regime em vigor no seu país a um organismo vivo que cresceu e se desenvolveu ao longo do tempo, oferecendo antes de mais uma assistência social aos trabalhadores antes de se tornar, mais recentemente, num dispositivo concreto de segurança social universal, complementado por regimes complementares. Um outro membro sugeriu a possibilidade de criação de um modelo de desenvolvimento da segurança social por etapas, sendo cada etapa concebida para alargar progressivamente a cobertura a novas categorias da mão-de-obra. O efeito estabilizador da segurança social foi considerado particularmente necessário numa época de mundialização, uma vez que a liberalização das trocas pode provocar um aumento das tensões sociais. Alguns membros defenderam que os governos democráticos modernos são incapazes de sobreviver sem um sistema sólido de segurança social. Outros afirmaram que ela pode efectivamente estimular a economia reduzindo a apreensão dos trabalhadores face à mudança.

Vários membros governamentais indicaram que é necessário ter em conta, ao examinar os seus custos, o efeito positivo da segurança social sobre a produtividade. Um destes membros referiu que existe uma tendência natural para considerar estes custos do ponto de vista do seu impacto nas empresas considerando o seu custo ao nível microeconómico enquanto que, numa perspectiva macroeconómica, eles representam apenas uma redistribuição do rendimento dos

trabalhadores à população inactiva; estas transferências sociais não representam um encargo para a nação e não debilitam a competitividade internacional. A segurança social deve ser encarada antes de mais, como um investimento, um factor de coesão social e um elemento do património nacional, e não apenas como uma fonte de custos. Ela contribui, enquanto investimento, para a boa saúde da população e favorece a situação das famílias. Simultaneamente, tem um efeito económico anticíclico, mantendo a procura de bens e de serviços num período de forte desemprego. Favorece assim a mobilidade da mão-de-obra, uma vez que permite aos trabalhadores a passagem de um emprego para outro sem temer a perda dos seus direitos adquiridos. A sua importância enquanto elemento do património nacional reflecte-se nas decisões recentes da Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, nomeadamente, que os cidadãos têm um direito de propriedade sobre a segurança social, que se traduz efectivamente numa fonte de rendimentos e de riqueza. Mas mais do que isso, a redistribuição dos rendimentos desenvolvida através dos regimes de segurança social é uma forma de manter e de reforçar a dignidade dos beneficiários. Este factor contribui igualmente para a coesão social e para a solidariedade nacional.

A presidente convidou o vice-presidente representante da entidade patronal a reagir aos comentários dos membros governamentais. O vice-presidente representante da entidade patronal destacou os três temas que resultam destas intervenções. Em primeiro lugar, muitos membros reconhecem que a política da segurança social não pode ser considerada isoladamente. Ela constitui, efectivamente, parte integrante do quadro económico nacional. Em segundo lugar, a mundialização cria a necessidade de encontrar novas ideias, abordagens e respostas no que diz respeito à estruturação da segurança social. Em terceiro lugar, não é possível financiar a segurança social sem a existência de emprego, encontrando-se os dois indissociavelmente interligados. O orador acrescentou que o conceito de trabalho digno pode depender do contexto nacional e que as normas de segurança social concebidas para os países industrializados não fornecem forçosamente os resultados esperados sempre que são aplicadas nos países em vias de desenvolvimento. Por esta razão, o BIT deveria empenhar-se na definição das soluções nacionais, pondo de parte as soluções internacionais para os problemas da segurança social.

O vice-presidente representante dos trabalhadores descreveu igualmente os temas dos quais tomou nota nas intervenções dos membros governamentais. Destacou que para muitos membros governamentais é conveniente que a segurança social favoreça a coesão social, melhore a competitividade das empresas e das economias e que é necessário considerá-la, não como um encargo económico, mas como um investimento nacional. Contestou o argumento avançado pelo vice-presidente representante da entidade patronal que defende que o trabalho digno pode depender do contexto nacional, salientando, pelo contrário, que os princípios que sustentam este conceito são os mesmos em todos os países, e que este facto se deve não tanto às condições de emprego mas sim aos direitos fundamentais dos trabalhadores, consagrados pelas convenções da OIT.

Ponto 2. Alargamento da cobertura da segurança social

Ao abordar o segundo ponto sugerido para a discussão, a presidente concedeu, antes de mais, o dom da palavra ao vice-presidente representante dos trabalhadores, que indicou que a prioridade absoluta do seu grupo é o alargamento da protecção social aos indivíduos e às famílias que dela estão excluídos. Os micro seguros podem contribuir para a protecção social, mas de forma limitada, uma vez que é pouco provável que constituam uma solução para um grande número de pessoas. O orador pediu ao BIT o aprofundamento dos seus trabalhos de pesquisa e de desenvolvimento sobre os micro seguros, na medida em que eles demonstram que existe um potencial de alargamento da cobertura social e que estes dispositivos podem ser integrados nos

sistemas nacionais de segurança social. Uma outra via a explorar diz respeito à criação de dispositivos direccionados de assistência social, especialmente concebidos para ajudar os mais carenciados. Do ponto de vista dos trabalhadores, é necessário conceder grande prioridade às medidas, em matéria de educação e de formação, por exemplo, que permitam aos trabalhadores do sector informal a sua integração no sector formal. O pagamento de prestações pecuniárias deveria tornar possível a aquisição das qualificações necessárias. O grupo dos trabalhadores considerou igualmente que um sistema universal de cuidados de saúde, financiado pelas receitas públicas e, se necessário, pelas contribuições complementares constitui um elemento essencial da segurança social.

O vice-presidente representante da entidade patronal declarou que o alargamento da cobertura social é um problema difícil, que não pode ser abordado de forma simplista. A população em causa é heterogénea, incluindo trabalhadores independentes, pequenos empresários e trabalhadores migrantes em situação regular ou não. Os excluídos são visivelmente diferentes, tendo em conta as suas necessidades, as condições de trabalho e a sua capacidade contributiva, o que implica soluções adaptadas que devem ser criadas e aplicadas ao nível nacional. Considerou que no futuro, talvez seja possível implementar sistemas especiais de cobrança das contribuições, para que a cobertura da segurança social seja alargada às pessoas que trabalham fora do sector formal. Em determinados países, estes trabalhadores recorrem com sucesso aos micro seguros para cobrirem os cuidados de saúde e outros riscos. O vice-presidente representante da entidade patronal descreveu a situação de alguns trabalhadores forçados, inicialmente, a trabalhar no sector informal e que acabam por se habituar a não pagar os seus impostos e contribuições à segurança social. É fundamental não impor encargos suplementares aos empregadores e aos trabalhadores do sector formal para financiamento das prestações destinadas ao sector informal. O BIT deveria desenvolver estudos pormenorizados sobre os diferentes grupos de trabalhadores excluídos da segurança social, estudos que serviriam de base para a elaboração das políticas nacionais.

A presidente convidou os membros governamentais a formular comentários. Muitos membros mostraram-se preocupados com o facto do desenvolvimento do emprego no sector informal colocar um número cada vez maior de trabalhadores fora do campo de aplicação dos regimes nacionais de segurança social. Em determinados países em vias de desenvolvimento, o sector informal é muito mais amplo que o sector formal, o que torna o alargamento da cobertura um desafio considerável. Vários membros defenderam que o sector informal não deve ser considerado como uma solução para o desemprego e para o emprego precário, mas antes como um ponto de entrada ou de regresso ao emprego no sector formal. Um dos membros destacou que é muito mais difícil para os países em vias de desenvolvimento do que para os países industrializados, financiar o alargamento da segurança social às categorias vulneráveis da população. Um outro membro declarou que, no caso do seu país, qualquer pessoa deveria beneficiar de uma protecção mínima de base; face ao desafio colocado pelo declínio do emprego no sector formal, o seu governo testou diversos modelos de tributação para financiar este tipo de protecção. Os membros de países em vias de desenvolvimento descreveram diversos métodos para alargamento da segurança social. Um dos membros relatou uma experiência realizada no seu país para alargar a cobertura a um determinado número de trabalhadores independentes com baixos rendimentos, que consiste em conceder prestações de base em troca de contribuições mínimas complementadas por subsídios. Um outro Membro, proveniente de um país no qual a maioria da mão-de-obra trabalha no sector informal, enumerou vários regimes de segurança social e de assistência social que foram implementados no seu país pelo governo federal e pelos Estados Federais de forma a alargar a cobertura a vários grupos da população. Mencionou uma iniciativa piloto com vista a alargar a cobertura da segurança social a uma grande parte dos trabalhadores agrícolas, destacando igualmente que os micro seguros conseguiram algum êxito quando associados ao micro crédito e aos grupos de entreatajuda. Um Membro, cujo país dispõe de um sistema alargado de sistemas de segurança social, assinalou a adopção recente de uma lei que

prevê a concessão de subsídios de base a todas as pessoas com mais de 75 anos que não disponham de outras fontes de rendimentos.

Em determinados países industrializados, e mais particularmente nas economias em transição, surgem igualmente problemas idênticos, com a passagem de um número crescente de trabalhadores para o emprego independente. Quando os regimes existentes cobrem apenas os trabalhadores, coloca-se a questão de saber se será conveniente reformar o sistema de pensões de base e passar de um sistema de solidariedade entre trabalhadores para um sistema de solidariedade nacional. Um membro declarou que, no seu país, a cobertura da segurança social é universal, mas que, para os trabalhadores independentes, e em particular no sector agrícola, alguns regimes de prestações pecuniárias – excluindo as pensões – são facultativos. Um outro membro, proveniente de um país industrializado, evidenciou que as necessidades e as situações variam consoante os países. No seu país, um sistema de segurança social baseado nas condições dos recursos contribui para a redução da pobreza e para a igualdade entre homens e mulheres.

Os vice-presidentes representantes da entidade patronal e dos trabalhadores puderam, cada qual a seu tempo, avaliar as suas intervenções. O vice-presidente representante da entidade patronal considerou que as intervenções são reveladoras da amplitude do problema e do carácter complexo do alargamento da cobertura. Voltou a salientar a necessidade de introduzir mais sensibilidade na concepção dos regimes de segurança social e no financiamento através do imposto do alargamento da cobertura, recorrendo, por exemplo, às taxas sobre o valor acrescentado. O vice-presidente representante dos trabalhadores reconheceu igualmente a necessidade de flexibilidade na concepção dos regimes, mas sublinhou que esta se deve exprimir em conformidade com determinados princípios gerais. Verificou com satisfação que nenhum membro governamental considera o alargamento da segurança social uma tarefa impossível de realizar. A ideia de que a segurança social poderia ser financeiramente inacessível é inaceitável, tendo em conta as somas que os governos podem consagrar às despesas militares. Ele subscreveu a ideia de que o sector informal pode ser encarado como uma transição para um trabalho no sector formal. Por fim, as propostas de alargamento da protecção social devem ser concretas e praticáveis de forma a não criar falsas expectativas junto dos trabalhadores actualmente excluídos desta protecção.

Ponto 3. Segurança do rendimento dos desempregados e emprego

O vice-presidente representante dos trabalhadores indicou que a segurança do rendimento dos desempregados é um grave problema para todos os países, independentemente do seu nível de desenvolvimento. Não foi criado um número suficiente de postos de trabalho para combater o aumento do desemprego devido às alterações estruturais e tecnológicas, a uma fraca gestão da economia e a políticas monetárias e fiscais restritivas. Nos países em vias de desenvolvimento, as políticas de ajustamento estrutural fizeram aumentar o desemprego, que teve igualmente um aumento acentuado nas economias em transição. Em todo o mundo, mais de três quartos dos desempregados não possuem uma cobertura de riscos de desemprego.

A maioria dos desempregados indemnizados pertence aos países industrializados. Durante a última década, no entanto, verifica-se uma tendência para reduzir os subsídios de desemprego uma vez que o seu montante leva as pessoas a deixarem de procurar trabalho. O grupo dos trabalhadores rejeita este argumento. Alguns países que oferecem subsídios relativamente elevados têm fracas taxas de desemprego enquanto outros, cujas prestações são fracas, são vítimas de uma elevada taxa de desemprego.

Nos países em vias de desenvolvimento, os regimes de cobertura de riscos de desemprego oferecem uma protecção muito limitada. A manutenção do rendimento deve-se essencialmente a programas de infra-estrutura com forte intensidade de mão-de-obra que proporcionam aos desempregados postos de trabalho com baixos salários. O grupo dos trabalhadores defende este

tipo de iniciativas sempre que as circunstâncias o exijam. Este grupo denuncia determinadas políticas do Banco Mundial de oposição activa à criação de regimes de cobertura de riscos de desemprego nos países em vias de desenvolvimento.

O grupo dos trabalhadores considera que devem ser desenvolvidas iniciativas para minimizar o aumento de desemprego e o problema da manutenção do rendimento, cada vez menos assegurado. Em primeiro lugar, é necessário repensar as medidas que condicionem os direitos ou limitem a duração das prestações. Em seguida, as instituições financeiras internacionais devem acabar com a campanha contra a criação de cobrança de riscos de desemprego nos países em vias de desenvolvimento com rendimentos intermédios e nas economias em transição. Em terceiro lugar, o Estado deve garantir fundos que assegurem aos trabalhadores, dispensados em consequência de uma falência, a atribuição de indemnizações que lhes são devidas. Em seguida, o acesso universal a determinados serviços básicos, como os cuidados de saúde, deve permitir uma diminuição das consequências do desemprego. Em quinto lugar, é necessária a criação de programas com o intuito de integrar no sector formal os trabalhadores não protegidos no sector informal. Por fim, os governos devem esforçar-se para que todos os jovens beneficiem de uma boa instrução disponibilizando, para isso, os recursos necessários.

O orador sublinhou que o emprego continua a ser a melhor garantia de protecção social e de segurança do rendimento. O acesso ao emprego é o grande objectivo. Os desempregados deveriam poder beneficiar de uma formação profissional e de uma experiência laboral que lhes permitisse aperfeiçoar as suas qualificações bem como as hipóteses de reencontrarem rapidamente um emprego. Os programas de construção de infra-estruturas não deveriam apenas propor um emprego a curto prazo, podendo constituir igualmente uma boa oportunidade de preparação para um futuro emprego.

O vice-presidente representante da entidade patronal sublinhou que a questão da segurança do rendimento deve ser cuidadosamente examinada. É importante conduzir o debate em termos de perdas de emprego no sector formal. O primeiro princípio é o de que é necessário que o trabalhador agora desempregado tenha efectuado uma contribuição prévia. Só poderá existir um sistema bem planificado e bem gerido caso o seu financiamento esteja garantido, o que pressupõe medidas adequadas. No entanto, em determinados países, as pessoas tornaram-se dependentes do desemprego, incentivadas pelas elevadas prestações.

O ambiente económico global deve ser considerado, quando se pretende criar um método que possa diminuir o desemprego. Existem grandes diferenças entre os países industrializados, os países com rendimentos intermédios, os países em vias de desenvolvimento e os países cujas economias estão em transição. As medidas tomadas para solucionar os problemas gerados pelo desemprego devem ser adaptadas às condições específicas de cada país. Estas medidas dependem das políticas sociais e dos orçamentos nacionais.

A indemnização não é a única resposta ao desemprego. Em determinados casos, os programas de emprego com forte intensidade de mão-de-obra podem proporcionar postos de trabalho, assegurando a sobrevivência de pessoas que, de outra forma, estariam desempregadas. Em resumo, o problema do desemprego só poderá ser resolvido através da criação de emprego e da preparação dos desempregados para o regresso à vida activa. Os indivíduos devem ter consciência das suas obrigações para com a sociedade e mostrar que têm a vontade e a capacidade para trabalhar. A formação deveria preparar os trabalhadores para os novos empregos de que a sociedade necessita. Efectivamente, a educação, a formação e a reciclagem profissional são essenciais para a melhoria da qualidade da mão-de-obra.

Os empregadores não gostam de perder os bons trabalhadores. Pelo contrário, fazem grandes esforços para manter os melhores. Torna-se evidente a necessidade de reforçar as capacidades de formação qualificada e o papel que os empregadores devem desempenhar nos organismos de formação.

Seguiu-se uma discussão animada, tendo os representantes de inúmeros países relatado as suas experiências nacionais para esclarecimento do debate. A procura de medidas apropriadas que garantam à mão-de-obra um nível de vida digno e um emprego de qualidade representa, à partida, um desafio de grande envergadura, tanto para o legislador como para os decisores. Existe um vasto consenso na consideração de que as medidas de apoio ao rendimento não são, por si só, suficientes para fazer face às necessidades dos desempregados. As políticas activas de emprego representam o complemento necessário.

Os sistemas de apoio ao rendimento têm várias funções. Devem funcionar como subsídios de longa duração para as pessoas que tenham deixado definitivamente de fazer parte da população activa, devido, por exemplo, a uma incapacidade, e prestações de curta duração para substituição do rendimento a todos aqueles que se encontram temporariamente sem trabalho, devido, por exemplo, a despedimento ou a um acidente. É igualmente necessário considerar as necessidades específicas das pessoas que sofram de uma deficiência, de forma a facilitar o seu regresso ao trabalho. Os regimes que cubram os riscos de doença e de acidente de trabalho podem ser utilizados para este efeito. As famílias com filhos devem ser apoiadas por intermédio de prestações familiares, devendo ser igualmente garantido um rendimento mínimo às pessoas que não tenham qualquer outra fonte de rendimentos ou com baixos rendimentos.

Os subsídios de desemprego são um elemento essencial de um completo sistema de segurança social, mas a sua concepção não é fácil, uma vez que estes subsídios devem fornecer um rendimento de substituição suficiente às pessoas desempregadas, sem criar uma situação de dependência que as afaste da procura de um novo emprego. Os fundos de cobrança de riscos de desemprego, oferecem aos trabalhadores uma maior segurança de rendimentos, mas é necessária a criação de mecanismos para prevenção dos abusos. O cumprimento na obrigação de pagamento das contribuições representa também um problema. A participação dos parceiros sociais na concepção e na supervisão dos sistemas de segurança social pode contribuir para o seu bom funcionamento.

Um membro governamental salientou que os subsídios de desemprego, vitais para os indivíduos e para as suas famílias, desempenham igualmente um papel fundamental de estabilização da economia nacional, sendo os fundos acumulados durante os períodos de crescimento económico e posteriormente dispensados durante os períodos de recessão económica.

Não é possível a aplicação de um modelo uniforme na elaboração dos regimes de cobrança de riscos de desemprego. É necessário ter em conta as circunstâncias específicas a cada país. Assim, muitos países em vias de desenvolvimento, que têm grandes necessidades e recursos limitados, consideram que o pagamento de prestações pecuniárias aos desempregados é impossível de concretizar. Para tal, outro tipo de abordagem deve ser considerado.

Um determinado número de membros governamentais destacou a necessidade de políticas activas do mercado de trabalho para ajuda aos desempregados. A criação de postos de trabalho é essencial. Gerou-se um grande consenso relativamente à ideia de que a melhor protecção contra o desemprego é uma política de trabalho activa. Não basta fornecer os meios de subsistência aos desempregados, é necessária a criação de postos de trabalho. As medidas activas em matéria de emprego representam um investimento susceptível de ajudar os países a manter a sua competitividade.

As instituições financeiras devem implementar políticas que favoreçam a criação de emprego e o crescimento económico. Um membro governamental propôs a ligação entre o investimento estrangeiro directo e a criação de postos de trabalho. Não existe uma solução única para o problema do desemprego. A garantia de um trabalho digno pressupõe uma abordagem com múltiplas escolhas – criação de postos de trabalho, educação, formação e reciclagem profissional.

Os programas de formação qualificada e de formação profissional pretendem facilitar o

regresso ao trabalho, sem choques, após um período de desemprego. É importante associar os programas de formação e de reconversão com os esforços dispendidos na criação de postos de trabalho, para que as formações conduzam efectivamente a um emprego. A formação de reconversão deveria ser orientada de forma estratégica tendo em conta as necessidades actuais e futuras do mercado de trabalho. Para isso, devem ser estabelecidas parcerias entre as instituições de formação e os fundos nacionais para a criação de emprego. Uma outra opção seria fazer participar as empresas bem estabelecidas em programas tripartidos ou geridos em conjunto, de modo a incentivar a criação de emprego.

É necessária a criação de outras modalidades de formação e de reciclagem profissional para os desempregados, incluindo para as pessoas não seguradas. Os programas de formação devem ser objectivos e considerar as qualificações, a experiência e a situação pessoal dos trabalhadores. Uma instituição encarregue da avaliação das competências e da organização de formações para qualificações especializadas na procura, pode representar uma forma eficaz de incentivar o regresso ao trabalho. As vagas para estágios nas empresas podem ser particularmente interessantes para os jovens trabalhadores.

O desenvolvimento de todo o potencial dos trabalhadores supõe um determinado número de elementos essenciais. É importante providenciar formações complementares – alfabetização, aprendizagem do cálculo - especialmente numa época marcada pelas migrações de mão-de-obra. A aprendizagem ao longo da vida é essencial para acompanhar a evolução tecnológica e para a manutenção de postos de trabalho. Uma maior valorização dos recursos humanos pode ter um efeito positivo sobre a mobilidade da mão-de-obra, de forma a que as pessoas qualificadas estejam localizadas nas zonas onde são de facto necessárias.

Podem ser utilizadas medidas de apoio ao rendimento no sentido de facilitar o regresso dos desempregados ao trabalho. Vários membros governamentais descreveram as estratégias utilizadas pelos seus governos e que contribuíram para a diminuição do desemprego. Ao manterem um determinado nível de apoio ao rendimento durante o tempo de formação e durante o período posterior ao regresso ao trabalho, políticas como estas incentivam os trabalhadores no desemprego a correrem o risco de alterarem a sua situação. Os desempregados de longa duração podem ser levados a retomar a sua formação beneficiando ao mesmo tempo de subsídios. De forma a incentivar o seu regresso ao trabalho, a manutenção dos subsídios de desemprego pode ser considerada, a uma taxa reduzida, durante o período seguinte à contratação. As pessoas com uma actividade independente poderiam receber subsídios parciais durante o período inicial. Um orador salientou a necessidade de fornecer um capital inicial a estes trabalhadores e incentivou o BIT a iniciar um maior número de pesquisas sobre as fórmulas de crédito que lhes permitam uma certa autonomia em relação ao plano económico. Caso seja possível, seria preferível não suprimir as prestações de saúde adicionais imediatamente depois do regresso ao trabalho. Existem outras opções para tornar o regresso ao trabalho mais atractivo: concessão de subsídios complementares para crianças a cargo, redução da taxa aplicável, introdução de um salário mínimo ao nível nacional, possibilidade para o cônjuge de trabalhar a tempo parcial sem risco de supressão total das prestações a partir de um determinado nível de rendimentos.

Muitos oradores concluíram que é necessário trocar informações sobre as políticas e práticas que possam contribuir para a passagem harmoniosa do desemprego para um trabalho seguro e digno. Os regimes de subsídios de desemprego deveriam estar preparados para assegurar, no mínimo, meios básicos de subsistência aos trabalhadores dispensados durante a sua adaptação às alterações estruturais da economia. As políticas activas do mercado de trabalho deveriam estimular o regresso ao emprego através do desenvolvimento das competências e outras iniciativas. Mais importante ainda é a necessidade de criação de postos de trabalho de forma a assegurar um trabalho digno a uma mão-de-obra cada vez mais fundamental.

Ponto 4.

Igualdade entre homens e mulheres

Na abordagem ao quarto ponto sugerido para a discussão, o vice-presidente representante da entidade patronal declarou que a igualdade entre homens e mulheres representa uma grande importância para o desenvolvimento saudável da sociedade. Ela é essencial em matéria de segurança social na medida em que são considerados os regimes universais. No entanto, quando se trata de regimes criados pelas entidades patronais ou para os quais estas contribuem, a questão torna-se mais complexa. O direito às prestações depende assim frequentemente da duração do período durante o qual uma pessoa trabalha, ou até do número de horas de trabalho por semana. A este respeito, as mulheres estão provavelmente em desvantagem no que diz respeito a pensões, relativamente aos períodos de ausência relacionados com as suas responsabilidades familiares. Esta questão deveria, contudo, ser regulamentada ao nível nacional, e qualquer decisão nesta matéria deveria considerar o seu impacto nas empresas. Não se trata de um tratamento preferencial mas sim da igualdade que deve ser proporcionada sempre que seja criada uma regulamentação contra a discriminação, real ou assumida como tal. Qualquer proposta de modificação a esta regulamentação deveria ser considerada tendo em conta as prioridades nacionais em matéria de despesas orçamentais.

O vice-presidente representante dos trabalhadores afirmou categoricamente que a segurança social não deve apenas garantir a igualdade de tratamento entre homens e mulheres mas caminhar mais longe, oferecendo às mulheres um melhor papel na sociedade. Devem ser tomadas medidas com vista à abolição das situações discriminatórias e ao seu efeito nefasto sobre as mulheres. De forma a assegurar a equidade, é necessário ter em conta o percurso de vida específico das mulheres e o impacto cumulativo de uma remuneração constantemente inferior, bem como as interrupções na carreira devido à maternidade ou aos cuidados aos filhos e às pessoas idosas. As mulheres possuem geralmente, em relação aos homens, uma educação e uma formação menos desenvolvidas e, na maioria dos casos, trabalham a tempo parcial ou ocasionalmente. Consequentemente, as prestações concedidas com base no emprego são desfavoráveis às mulheres. São igualmente confrontadas com dificuldades culturais, que as impedem de ser proprietárias, ou recorrer a empréstimos ou heranças.

O grupo dos trabalhadores sublinhou a importância da igualdade de remuneração para um trabalho de igual valor. Face a um determinado trabalho, as mulheres têm direito, como os homens, a um salário justo. O salário mínimo é um factor chave para afastar as mulheres da armadilha da pobreza provocada pelos baixos salários. Infelizmente, a discriminação relativamente à remuneração e a concentração persistente das mulheres em empregos com baixos salários têm consequências negativas sobre os direitos às pensões. É essencial a integração de estratégias baseadas sobre o valor igual dos sistemas de segurança social. O direito à segurança social deve ser um direito individual, não dependendo dos direitos do cônjuge. Todas as pessoas têm direito a prestações de base. É necessário prever ações positivas num determinado número de domínios. As prestações da segurança social devem ser fornecidas durante o período da licença de parto, bem como durante os períodos de cuidados aos filhos e às pessoas idosas. É conveniente reexaminar os sistemas em percentagem do salário uma vez que eles têm tendência a prejudicar as mulheres. As convenções em matéria de segurança social deveriam conter disposições específicas proibindo a discriminação face às mulheres. É igualmente necessário prever a concessão de subsídios familiares. As pensões de sobrevivência devem ser em número suficiente. Em caso de separação da família ou de divórcio, a partilha dos direitos às pensões, para ser equitativa, deve ter em consideração o tempo passado com a ocupação de pessoas a cargo. São igualmente importantes, outros elementos que permitam aos interessados conciliarem da melhor forma o trabalho e as responsabilidades familiares: locais de trabalho adaptados, infantários, instituições para idosos ou outras infra-estruturas sociais. Em conclusão, foi sugerido que todas as propostas relativas aos regimes de segurança social estejam sujeitas a uma análise em termos de igualdade

entre homens e mulheres e que seja criado um mecanismo forte de controlo, de forma a assegurar que estes regimes não venham a provocar discriminações efectivas.

Um grande número de membros governamentais afirmou a sua adesão ao princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres, calculando que se trata de um objectivo explícito da reforma da segurança social. Um membro governamental salientou que, no seu país, o sistema de segurança social não estabelece nenhuma distinção entre homens e mulheres no que diz respeito à idade de reforma, às condições de aquisição dos direitos, ao montante das prestações e ao serviço das prestações de sobrevivência e para as pessoas a cargo. Um outro membro governamental destacou que, no seu país, as contribuições governamentais e as contribuições das entidades patronais são concedidas sem discriminação baseada no sexo e que as contribuições são deduzidas dos salários dos homens e das mulheres numa base idêntica. Vários membros governamentais mencionaram que, mesmo quando os sistemas são concebidos de forma a assegurar a igualdade de tratamento, as discriminações subsistem devido às diferenças salariais entre homens e mulheres. Quando as prestações da segurança social são determinados com base na remuneração, as mulheres contribuem menos, recebendo, conseqüentemente, menos na altura da sua reforma.

Muitos membros governamentais apoiaram igualmente a ideia de que a igualdade de tratamento, por si só, é insuficiente face a inúmeros aspectos. Os interesses económicos das mulheres devem ser mais bem defendidos, o que poderá exigir medidas positivas para remediar a discriminação. A igualdade de salário para um trabalhador de valor igual é essencial. As políticas activas do mercado de trabalho devem considerar a criação de empregos para as mulheres e medidas de apoio que garantam a sua elevada participação na vida activa, para que beneficiem de mais direitos individuais da segurança social. Num sentido ainda mais alargado, a igualdade entre homens e mulheres abrange as questões da educação e do acesso aos cuidados de saúde. As pessoas devem estar sensibilizadas para a necessidade de estabelecer a igualdade de tratamento. As mulheres, mais particularmente, devem estar bem informadas para que possam fazer escolhas com conhecimento. É necessário prever incentivos para promover o acesso das jovens à educação de forma a que tenham as mesmas hipóteses de preparação para o mundo do trabalho.

A segurança social é uma ferramenta essencial na evolução para a igualdade, mas são igualmente reconhecidas as diferentes necessidades e ciclos de vida entre homens e mulheres. No âmbito da protecção social, a oferta de serviços de qualidade para assistência à criança é importante, bem como a questão da licença parental, que deve permitir tanto aos homens como às mulheres, ausentarem-se do local de trabalho para se ocuparem dos seus filhos. Os abonos por filhos a cargo constituem uma grande prioridade. Para que os trabalhadores possam conciliar o trabalho e a vida familiar sem que sejam vítimas de discriminação sistemática, é necessário prever medidas específicas. Os serviços de assistência à criança com um custo acessível podem constituir um importante meio de assegurar a participação duradoura das mulheres no mercado de trabalho, permitindo-lhes assim aumentar o seu direito às prestações, que são, na maioria dos sistemas de segurança social, associados ao trabalho remunerado.

Um membro governamental explicou «a abordagem passiva» aplicada pelo seu país com o objectivo de garantir que o direito das mulheres às prestações não seja comprometido por períodos de não-emprego devido ao exercício de responsabilidades familiares. Efectivamente, o cálculo das pensões de reforma não considera os períodos em que as mulheres cuidam dos filhos pequenos, não exercendo assim qualquer actividade remunerada a tempo inteiro. Estes longos períodos de baixos rendimentos, ou mesmo sem qualquer fonte de rendimento, não influenciam assim o cálculo do rendimento médio. Alguns governos aplicam uma «abordagem activa» que consiste na validação dos períodos em a capacidade de obtenção de ganhos das mulheres é sensivelmente reduzida, de forma a não comprometer, a longo prazo, os seus direitos às prestações. Esta abordagem pode permitir às mulheres a aquisição de direitos que de outra forma nunca poderiam obter.

Uma das reformas mais importantes citada por vários membros governamentais consiste em

basear o sistema fiscal e os sistemas de subsídios em direitos individuais, em vez de ter como base os direitos derivados. A transição não é fácil, mas esta reforma pode proporcionar às mulheres a entrada e permanência na vida activa. Um membro governamental considerou que a igualdade entre homens e mulheres no que diz respeito à segurança social é uma condição prévia fundamental para a melhoria das taxas de actividade e assim, para o crescimento económico.

Dois membros governamentais salientaram que o cálculo das rendas vitalícias sobre a base das diferenças de esperança de vida entre os homens e as mulheres prejudica estas últimas. Um membro governamental indicou que, para remediar esta discriminação baseada sobre a esperança de vida, foi recentemente introduzida no seu país uma reforma que consiste em utilizar tabelas actuariais idênticas para os homens e para as mulheres. Calculado desta forma, o montante das pensões para as mulheres é superior ao registado no sistema anterior de tabelas diferenciadas em função do sexo. O orador acrescentou que as emendas aplicadas na lei sobre o emprego no seu país contribuíram igualmente para reduzir a discriminação a que estão sujeitos os trabalhadores. Assim, os empregadores que admitam mulheres com filhos pagam uma contribuição de segurança social inferior. Esta situação leva-os a admitir esta categoria de trabalhadoras. Várias iniciativas melhoraram a protecção social dos trabalhadores contratados em regimes flexíveis de trabalho, particularmente no caso dos trabalhadores domésticos, na sua grande maioria mulheres.

Existem motivos para dar início a pesquisas em vários domínios para melhor compreender os factores que provocam uma discriminação efectiva. A repartição dos direitos a pensão pode ser um meio de lutar contra a discriminação baseada na dependência. É igualmente importante examinar por que razão persistem as diferenças de prestações, mesmo no caso das mulheres que nunca deixaram de trabalhar.

As prestações e pensões de sobrevivência são também uma questão que merece um exame muito mais aprofundado. A maioria dos regimes rege-se sobre o conceito da dependência e da necessidade que têm os sobreviventes de um rendimento de substituição. Ora, este conceito é considerado problemático em vários países. Caso fosse possível, poderia tornar-se útil a concepção de mecanismos que permitissem ajudar os sobreviventes na adaptação à sua nova situação, por exemplo, a reencontrarem um emprego a partir do momento em que os seus filhos se tornassem independentes. Naturalmente, nos casos de pessoas idosas sem experiência profissional, é pouco provável que consigam alcançar as suas necessidades ao exercerem uma actividade. É importante que todas as soluções tenham um carácter humano. Um determinado número de governos indicou que está a estudar em profundidade a questão das pensões de sobrevivência.

Vários membros governamentais descreveram de forma relativamente detalhada os programas específicos de segurança social destinados às mulheres e abrangendo, nomeadamente, os seguintes elementos: prestações mensais para mulheres grávidas, prestações e licença de parto, prestações familiares, prestações às mulheres sozinhas com mais de 50 anos, planos de reforma antecipada, pensões para as mulheres que deixaram de trabalhar para educarem os seus filhos, auxílios às mulheres divorciadas, às viúvas e aos órfãos.

Inúmeros membros governamentais exprimiram o desejo de obter mais informações sobre as práticas exemplares aplicadas noutros países. As discussões da comissão destacaram já um determinado número de experiências e de iniciativas positivas das quais os Estados Membros podem tirar partido. A recolha e a difusão de informações sobre as melhores práticas são consideradas essenciais para a realização de progressos aos níveis nacional e internacional.

Um membro governamental declarou que é conveniente que os sistemas sejam flexíveis, embora seja igualmente necessário o seu enraizamento num sólido substrato de normas internacionais, tal como formuladas pela OIT. No entanto, no que diz respeito à igualdade entre homens e mulheres, muitos oradores consideraram que a convenção (nº102) relativa à segurança social (norma mínima), de 1952, está ultrapassada. Ela baseia-se no modelo do homem como sustento da família e da mulher como dona de casa, um modelo que não considera muito a

actividade profissional das mulheres. Deixou de ser possível basear as prestações num modelo deste género.

O vice-presidente representante dos trabalhadores resumiu as grandes orientações do seu grupo sobre a igualdade entre homens e mulheres. Torna-se evidente que, em matéria de segurança social, as mulheres são vítimas de uma discriminação sistemática. O grupo dos trabalhadores verificou com satisfação que um determinado número de membros governamentais sublinhou a necessidade de avançar para além de uma simples garantia de tratamento igual e de aplicar outras medidas para promover a igualdade entre homens e mulheres. A realização efectiva da igualdade de tratamento pressupõe uma discriminação positiva em determinados domínios. Para o grupo dos trabalhadores, a individualização do direito às pensões é uma questão essencial. É igualmente importante estar apto a conciliar a vida profissional com a vida familiar. O autor salientou que, na forma como está redigida, a convenção nº 102 transmite a ideia de que os beneficiários da segurança social são os homens e que as mulheres são apenas pessoas a seu cargo. Este aspecto é preocupante, mesmo considerando que a convenção contém princípios importantes. Uma grande questão, que não foi ainda abordada, diz respeito à necessidade de que os sistemas de segurança social tenham em conta as repercussões diferenciadas da epidemia do HIV/SIDA sobre os homens e sobre as mulheres. As mães devem assumir responsabilidades suplementares ao criarem sozinhas os filhos pequenos quando os seus maridos morrem, e muitas vezes as mulheres já idosas voltam a ter a cargo famílias inteiras de órfãos cujos pais já faleceram.

O vice-presidente representante da entidade patronal declarou que o seu grupo tinha participado com muito interesse no animado debate que entretanto terminara. Chamou a atenção para a terminologia utilizada na discussão. Fórmulas como a "igualdade de tratamento" ou a "discriminação" podem ter significados diferentes nas línguas ou nas diferentes sociedades, e podem não se referir a discriminações baseadas no sexo. São inúmeros os factores a considerar. A igualdade entre homens e mulheres é apenas um dos inúmeros factores. É uma das razões pelas quais estas questões devem ser consideradas ao nível nacional. Muitos problemas relativos à igualdade entre homens e mulheres não têm qualquer relação com a segurança social. Os problemas relativos às pensões e às funções biológicas das mulheres devem ser regulamentados ao nível nacional. O BIT, deve certamente, empenhar-se na procura de soluções para os problemas que enfrentam os Estados Membros e fornecer um assistência técnica aos países que a solicitem, para lutar contra a discriminação de que são ainda vítimas as mulheres no mercado de trabalho. O orador está igualmente convencido de que a convenção nº 102 está desactualizada e que a sua concepção de homem «macho», como único sustento da família, está completamente ultrapassada para o ano 2001. O diálogo social e a negociação colectiva podem contribuir para a procura de soluções, tendo em conta a capacidade e os recursos das empresas. O grupo dos empregadores está disposto a trabalhar com os governos na concepção de soluções financeiramente viáveis no âmbito de um consenso com os parceiros sociais.

Ponto 5. Financiamento da segurança social e envelhecimento da população

Ao abordar o quinto ponto sugerido para discussão, o vice-presidente representante da entidade patronal fez duas considerações relativamente ao relatório do "Bureau". Em primeiro lugar, o relatório não concede ao problema do envelhecimento da população a importância que este exige. Nos países em vias de desenvolvimento, a percentagem de pessoas idosas é geralmente mais reduzida, em relação aos países industrializados, mas segundo estudos demográficos, as populações dos países em vias de desenvolvimento têm tendência a envelhecer mais rapidamente. Em segundo lugar, talvez seja prematuro concluir, como acontece com o relatório, que as medidas para promoção do emprego são o meio mais útil de combater os custos das pensões num contexto de envelhecimento demográfico. É necessário continuar a explorar outras opções consideráveis, particularmente o recurso acrescido aos dispositivos privados.

Defende-se que o sistema ideal seja um sistema misto no qual o Estado forneceria as prestações mínimas, complementadas através de fundos privados. É necessário igualmente analisar mais de perto o impacto do HIV/SIDA sobre os regimes por repartição.

O vice-presidente representante dos trabalhadores concentrou-se na ideia expressa no relatório do "Bureau" segundo a qual, o aumento do emprego constitui um dos meios fundamentais de consolidar o financiamento da segurança social nas sociedades em risco de envelhecimento. Os trabalhadores estão dispostos a assumir um compromisso no diálogo social relativamente a um determinado número de opções consideráveis, nomeadamente a formação, para definir as competências dos trabalhadores idosos e medidas de encorajamento na entrada progressiva na reforma. Para além disso, muitos países possuem consideráveis orçamentos militares, o que indica que poderiam destinar mais recursos à segurança social ou modificar, a seu favor, a repartição das suas receitas orçamentais. Em muitos países, o Banco Mundial elogiou a privatização dos sistemas de pensões e o seu financiamento por capitalização, como formas de prevenir uma "crise de envelhecimento" no financiamento da segurança social. Estes mecanismos mostraram-se ineficazes, chegando a criar inúmeros problemas, entre os quais: custos de gestão provenientes de fundos de pensões privados, de cerca de 25 por cento das contribuições pagas por um trabalhador ao longo da sua carreira; despesas públicas consideráveis, destinadas ao controlo e por vezes ao auxílio atribuído pelo Estado; transição onerosa tendo em conta a necessidade de honrar os compromissos em curso, acumulando ao mesmo tempo reservas para o novo regime de capitalização; grande desigualdade das prestações destinadas aos trabalhadores com poupanças de montantes similares, devido à variação dos mercados financeiros sobre os quais a poupança tinha sido investida. O vice-presidente dos trabalhadores reafirmou a sua adesão em relação aos princípios que devem reger os regimes de pensões e que foram discutidos durante a primeira sessão. Lembrando que a segurança social não diz apenas respeito às pensões, o vice-presidente representante dos trabalhadores recomendou vivamente conceder máxima prioridade à concepção de novos métodos, de forma a alargar a cobertura dos regimes públicos, nomeadamente no que diz respeito aos cuidados de saúde.

Os membros governamentais exprimiram opiniões divergentes sobre a questão de saber se é necessário modificar os sistemas de financiamento das pensões, tendo em conta o envelhecimento das populações, e em particular o aumento da esperança de vida. Vários membros defenderam, por um lado, a opinião de que pode ser útil a passagem de um sistema de repartição para um sistema de capitalização. Em determinadas circunstâncias, esta situação pode estimular a poupança nacional desencadeando uma aceleração do crescimento económico. Os países podem assim suportar mais facilmente o custo adicional que representa o financiamento das pensões de uma população envelhecida. Em contrapartida, impõem-se agora novas obrigações aos poderes públicos que devem regulamentar os estabelecimentos de gestão dos fundos de pensões para garantir que estes poderes não exerçam discriminação junto dos trabalhadores com baixos rendimentos e que coloquem o interesse financeiro dos trabalhadores à frente do seu próprio interesse. Mais ainda, qualquer que seja a forma de financiamento escolhida, o Estado deverá continuar a representar um garante de último recurso. Vários membros governamentais defenderam que uma outra vantagem do financiamento por capitalização é o facto de este permitir a diversificação dos riscos. Salientaram que a técnica da repartição é vulnerável ao envelhecimento da população, sendo a técnica de capitalização vulnerável aos maus resultados económicos, e que, conseqüentemente, um sistema misto que combine estas duas técnicas poderá oferecer aos trabalhadores alguma protecção contra um ou outro risco. Parte das prestações definidas, disponíveis no âmbito de um sistema em repartição, pode ser financiada através de um fundo de reserva de capitalização colectiva, permitindo nomeadamente cobrir as rupturas demográficas.

Outros membros governamentais apresentaram um ponto de vista diferente, defendendo que a alteração do método de financiamento das pensões não modificará os encargos económicos que

representa, para um país, o auxílio aos idosos. Ao contrário dos detentores de poupanças individuais que, na hipótese de uma despesa considerável, podem colocar dinheiro de parte, as nações não podem poupar antecipadamente para uma população que vai aumentando o número de reformados. Com efeito, os sistemas de financiamento das pensões quer tenham como base a repartição, a capitalização ou uma combinação dos dois sistemas, consiste em partilhar o rendimento nacional corrente entre activos e reformados. Nos regimes por repartição, esta transferência do rendimento corrente é visível, mas a realidade da transferência é a mesma nos sistemas de capitalização. Seguindo esta lógica, vários membros da comissão contestaram o facto da capitalização ser superior à repartição nos casos das populações envelhecidas. Os mesmos membros afirmaram que o envelhecimento afecta igualmente os sistemas de capitalização mas de forma indirecta, reduzindo o número de trabalhadores activos susceptíveis de adquirirem as colocações privadas dos reformados. Os reformados, por seu lado, acabam por ver a sua poupança acumulada, perder o seu valor. Vários membros governamentais mostraram-se preocupados com os riscos inerentes à capitalização e insistiram na prudência necessária. Um dos membros assinalou que os regimes de pensão por capitalização inicialmente criados no seu país, deveriam ter sido transformados em regimes de repartição devido aos efeitos não antecipados da inflação e da guerra que tinha esgotado as reservas financeiras destes regimes. Sublinhou igualmente o risco de especulação financeira e a diminuição do valor dos títulos que podem acompanhar a venda necessária dos activos, quando, em 2030, inúmeras gerações se encontrarem na reforma, sendo este risco agravado, quanto maior for a parte das reformas em capitalização. Foram igualmente expressas outras preocupações relativas aos elevados custos administrativos que conduzem à gestão privada dos regimes de pensões e à grande volatilidade do valor da poupança dos assalariados nos regimes privados existentes.

Retomando estes argumentos, vários membros governamentais declararam não pretenderem alterar o seu método de financiamento das pensões tendo em conta o envelhecimento da população. Os mesmos membros aprovaram o ponto de vista expresso no relatório do “Bureau” segundo o qual o aumento da taxa de actividade é a melhor forma de resolver o problema. Destacaram várias iniciativas recentes com o objectivo de incentivar os trabalhadores idosos a permanecerem em actividade: promoção do trabalho a tempo parcial, horários flexíveis, programas de reconversão profissional e aprendizagem ao longo da vida, redução das contribuições sociais para os trabalhadores idosos, incentivos oferecidas às empresas que mantenham os seus assalariados para além da idade normal de reforma. Por outro lado, muitos membros governamentais sublinharam a importância das estruturas tripartidas de diálogo social para a realização de um consenso sobre as reformas que devem ser aplicadas relativamente aos custos associados ao envelhecimento. Os meios para tornar a cobrança das contribuições mais eficaz foram já descritos: aplicar medidas de incentivo para que as entidades patronais e os trabalhadores paguem as suas contribuições, fomentar a confiança na boa atribuição das contribuições, simplificar as formalidades administrativas recorrendo, por exemplo, à prática clássica da dedução ou instituindo um organismo único de cobrança para diversos ramos da segurança social.

Vários membros governamentais representantes dos países africanos declararam que o envelhecimento da população representa, para os regimes de segurança social, um problema menos grave, face ao problema do HIV/SIDA. Esta grave epidemia exerce uma pressão sobre o financiamento dos regimes ameaçando até a existência de alguns fundos. Um membro governamental declarou que o seu país passa por problemas idênticos devido a estirpes resistentes de malária. É urgente iniciar pesquisas sobre as incidências destas doenças, em particular o HIV/SIDA, no financiamento da segurança social.

O vice-presidente representante dos trabalhadores exprimiu a sua satisfação face a vários comentários feitos por membros governamentais, relativamente à necessidade de preservar e

reforçar os regimes públicos de pensões, alargar a sua cobertura e privilegiar o crescimento económico e a criação de emprego, o melhor meio de gerir os custos de financiamento das pensões no contexto do envelhecimento da população. Subscreveu igualmente a ideia de que o governo deve ser o garante de última instância, independentemente do sistema de pensões escolhido.

Como conclusão, o vice-presidente representante da entidade patronal declarou que todos os métodos de financiamento da segurança social têm os seus aspectos positivos e negativos. O desafio está em encontrar o sistema que melhor se adapte a cada situação, às preferências e às necessidades do país. O orador exprimiu o seu acordo em relação ao vice-presidente representante dos trabalhadores quanto ao papel fundamental que deve representar o governo, independentemente do sistema escolhido, e acrescentou que os parceiros sociais devem estar intimamente associados à gestão dos regimes. Apelou a uma cooperação internacional acrescida para a procura de soluções adaptadas aos problemas relacionados com o envelhecimento da população.

Ponto 6. Diálogo social e actividades da OIT

A presidente abordou, em seguida, o último ponto da discussão relativo ao tripartidarismo e à melhoria dos sistemas de segurança social, às prioridades a longo prazo do trabalho da OIT relativamente à segurança social e à aplicação possível da abordagem integrada da acção normativa no domínio da segurança social. O vice-presidente representante da entidade patronal sublinhou que as situações variam bastante de um país para outro e que cabe assim a cada um deles encontrar as soluções adaptadas à sua própria realidade. Para o diálogo social, os governos e os organismos de empregadores e de trabalhadores podem construir um consenso social e a vontade política necessários para a acção. O tripartidarismo é a chave para uma boa gestão e eficácia. A OIT deve empenhar-se no reforço da capacidade dos parceiros sociais para conduzirem as discussões tripartidas e paritárias e na difusão, no seio dos seus comitentes, das informações sobre os melhores métodos em matéria de diálogo social. Os debates da comissão provocaram o surgimento de vários temas de pesquisa que devem ser aprofundados. Há motivos para considerar as vantagens da interacção com outras organizações, tais como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional. A procura deve mostrar, em particular, quais são os sistemas que melhor funcionam e porquê. Dois temas interessantes merecem ser aprofundados: os resseguros no âmbito da protecção social e os cuidados de saúde para os mais carenciados. A segurança social não é gratuita. Implica custos para a sociedade, e nomeadamente para os empregadores e trabalhadores. É fundamental conhecer de forma profunda o funcionamento dos sistemas de financiamento de forma a encontrar o equilíbrio justo entre os interesses concorrentes e evitar custos que prejudiquem a competitividade. É essencial um bom controlo e a moderação dos custos de gestão. Outros temas devem ser explorados: questões demográficas, discriminação baseada no sexo, interacção entre a segurança social e o mercado de trabalho e consequências desta interacção sobre a economia nacional e as empresas, diferentes aspectos do sector informal, importância das normas da OIT relativas à segurança social. Do ponto de vista do grupo dos trabalhadores, os trabalhos suplementares poderiam ser concretizados nestes domínios através de reuniões de peritos apoiadas em pesquisas aprofundadas e de qualidade, para desenvolver especificamente uma discussão mais completa e objectiva sobre estas questões. Estas propostas representam trabalho suficiente para os próximos dez ou quinze anos.

O vice-presidente representante dos trabalhadores salientou que nenhum sistema de segurança social pode funcionar de forma eficaz se não tiver a confiança de todas as partes envolvidas. Deve deixar de existir discriminação sistemática face aos grupos específicos, como é o caso das mulheres e dos trabalhadores migrantes. A representação institucionalizada e, sobretudo, a supervisão e gestão tripartidas demonstraram a sua utilidade na condução de sistemas consensuais de gestão sensíveis à evolução das necessidades de uma economia que caminha para a

mundialização. O grupo dos trabalhadores apela aos governos para que criem quadros regulamentares que favoreçam as consultas tripartidas. A segurança social surge como um bom instrumento para ajudar os trabalhadores comprometidos com formas de emprego não protegido a encontrarem um trabalho digno. Para que a segurança social se possa manter, é necessário reverter a tendência para a expansão do sector informal. É necessário apoiar os trabalhadores do sector informal que procuram organizar-se e constituir instituições reconhecidas, proporcionando-lhes uma protecção social. A OIT deve basear as suas actividades futuras sobre o conceito de trabalho digno e sobre os valores consagrados pelas normas internacionais do trabalho relativamente à segurança social, a saber, a convenção (nº 102) relativa à segurança social (norma mínima), de 1952, a convenção (nº 118) sobre a igualdade de tratamento (segurança social), de 1962, a convenção (nº 121) sobre as prestações em caso de acidentes de trabalho e doenças profissionais, de 1964, [quadro I modificado em 1980], a convenção (nº 128) relativa aos subsídios por invalidez, velhice e de sobrevivência, de 1967, a convenção (nº 130) relativa aos cuidados médicos e às indemnizações por doença, de 1969, a convenção (nº 157) sobre a conservação dos direitos em matéria de segurança social, de 1982, a convenção (nº 168), sobre a promoção do emprego e a protecção face ao desemprego, de 1988, e a convenção (nº 183) sobre a protecção da maternidade, do ano 2000. A OIT deve estabelecer os princípios fundamentais relacionados com a segurança social, ou antes, que a reconhecem como direito universal e que reconhecem o seu valor para a equidade social, a estabilidade social, o desenvolvimento e a evolução económicos, assim como a sua capacidade de conceder subsídios universais. O orador pressionou a OIT para iniciar as actividades de pesquisa e de cooperação técnica nos seguintes domínios: financiamento geral e gestão dos regimes de segurança social, alargamento da cobertura às pessoas não protegidas, formas de suprimir as discriminações efectivas. A OIT deve ter como objectivo global o compromisso na obtenção, no âmbito de um plano decenal, de uma melhoria visível da segurança social para os excluídos, que são a grande maioria. Deverá assim reforçar o seu papel enquanto principal instituição internacional no domínio da segurança social. O orador espera que as convenções existentes forneçam um quadro adequado para definir os princípios básicos da segurança social e considerou necessária a promoção da sua ratificação. Tratando-se de uma abordagem integrada, será conveniente avaliar os resultados da sua aplicação experimental no domínio da saúde e da segurança no trabalho antes de assumir qualquer outra acção normativa.

Vários membros governamentais subscreveram a ideia de que a colaboração tripartida e o diálogo social contribuem para o desenvolvimento de sistemas eficazes de segurança social, bem adaptados às realidades locais. Efectivamente, o êxito das reformas está dependente da existência de um consenso entre os parceiros sociais e de uma vasta adesão social. Os governos não poderiam solucionar sozinhos as suas questões de segurança social. Para os empregadores a segurança social representa um investimento, para os trabalhadores ela é a garantia de um rendimento estável. O esforço deve ser tripartido e adaptado à situação específica de cada país.

Um membro governamental indicou que no seu país o regime de pensões por repartição tinha sido reestruturado para ter em conta a evolução social e demográfica, e descreveu o processo de consultas tripartidas que a partir dessa altura passou a ser utilizado. Um outro membro governamental sugeriu que seja reforçada a gestão tripartida dos regimes de segurança social. Uma vez que estão em jogo grandes recursos financeiros, todos os parceiros sociais devem estar envolvidos. Um outro orador sublinhou a necessidade de criar legislação própria para garantir que as estruturas tripartidas sejam funcionais. O tripartidarismo deve ser entendido a todos os níveis, até à sua base. Para garantir um boa gestão, os mandatos exercidos pelos parceiros sociais devem basear-se nos princípios democráticos.

Um membro governamental salientou que o diálogo social é útil mas nem sempre é eficaz. Os governos devem tomar a iniciativa relativamente às questões fundamentais, como o alargamento da cobertura, não considerando o diálogo tripartido como uma condição *sine qua non* da acção

eficaz. Um outro membro governamental considerou urgente avaliar se a estrutura tripartida da OIT pode solucionar os problemas de exclusão ou se é chegado o momento para reconsiderar o sistema.

Um membro governamental considerou ser indispensável para a eficácia dos sistemas de segurança social, um vasto diálogo social e o sentido das responsabilidades. A oradora acrescentou que a participação activa dos parceiros sociais é necessária para alargar os serviços de segurança social, embora a experiência do seu país tenha demonstrado ser possível a associação das organizações não governamentais, com as cooperativas e as colectividades locais. Tratando-se das actividades futuras da OIT em matéria de pesquisa e de cooperação técnica, inúmeros membros governamentais deram sugestões concretas propondo os seguintes temas: alargamento da cobertura, melhoria da administração e da gestão dos recursos, impacto da mundialização nos sistemas de segurança social dos países em vias de desenvolvimento, promoção da igualdade entre homens e mulheres, criação de medidas apropriadas face à grave epidemia do HIV/SIDA, discriminação e equidade social, melhoria da saúde e readaptação profissional das pessoas deficientes, aumento da idade média de entrada na reforma, melhoria da situação dos trabalhadores idosos.

Um membro governamental sugeriu que o programa da OIT em matéria de segurança social conceda especial importância à pesquisa e assistência técnica relativas às boas práticas, tanto para os regimes privados como para os regimes públicos, dentro do objectivo do trabalho digno. Outros membros indicaram que o BIT deve conceber ferramentas para melhorar a cobertura, a concepção e a gestão dos regimes de segurança social e as políticas de protecção social. Devem ser implementados mecanismos para calcular o nível das prestações bem como o alargamento da cobertura, favorecendo assim critérios de desempenho.

O BIT, por intermédio das suas equipas multidisciplinares, deveria aplicar a sua assistência técnica ao serviço dos países em vias de desenvolvimento, para os ajudar a reformar e melhorar os seus sistemas de segurança social, favorecendo, nomeadamente os trabalhadores excluídos destes sistemas e que representam a grande maioria, auxiliando igualmente nos domínios da formação, do investimento e da gestão dos riscos. Deveria ser aplicado um sistema de alerta precoce de forma a assinalar as crises dos sistemas de segurança social antes mesmo de eles surgirem. O BIT deve igualmente promover a eficácia do diálogo social nos países em vias de desenvolvimento por intermédio da cooperação técnica.

Vários projectos-piloto foram apresentados por diversos membros governamentais nos seguintes domínios: fundos de entajuda em benefício de grupos específicos em determinados sectores de actividade, regimes de seguros e de pensões para os trabalhadores agrícolas, dispositivos de micro seguros promovidos pelo Estado. Os mecanismos piloto em benefício dos trabalhadores do sector informal que demonstraram ser que prestaram provas devem ser estudados, de forma a regular modelos reproduzíveis e adaptados às diferentes situações. Seria igualmente importante propor modelos apropriados aos países que desejem alterar o seu tipo de sistema.

Em matéria de política normativa, vários membros governamentais consideraram que a elaboração de normas mínimas obrigatórias, devem representar um elemento fundamental da estratégia da OIT para ajudar os países a melhorarem a sua cobertura social. É essencial promover a ratificação das normas essenciais de segurança social, ou no mínimo, o respeito pelos princípios básicos por eles estabelecidos, mais especificamente numa altura em que a mundialização provoca problemas delicados relativamente à protecção social.

As convenções da OIT relativas à segurança social sofreram poucas ratificações, o que não é encorajador. Vários membros governamentais sugeriram conceder prioridade máxima à racionalização dos instrumentos existentes, incluindo a convenção nº 102. Na opinião de um membro governamental, as normas actuais são demasiado pormenorizadas, de difícil

compreensão para os não especialistas, muito dependentes das estatísticas que frequentemente não estão disponíveis ; por outro lado, não reflectem de forma conveniente o papel das mulheres no mercado de trabalho. Vários membros governamentais declararam que, no caso de existir um novo instrumento, pretendem que este se limita aos grandes princípios e que seja suficientemente flexível, de forma a que possa ser amplamente ratificado e aplicado nos diferentes contextos nacionais. Os mecanismos pormenorizados de aplicação devem depender da prática e da legislação nacional. As convenções mais flexíveis permitiriam a participação de um maior número de países no trabalho normativo da OIT.

Alguns membros governamentais consideraram que é irrealista considerar actualmente a adopção de uma convenção monolítica sobre a segurança social. É necessário aprofundar de forma considerável a reflexão para por em funcionamento uma abordagem global das normas sobre a segurança social, tendo em conta mais especificamente o número crescente de trabalhadores do sector informal não protegidos e não organizados.

Um outro membro governamental considerou não ser útil a revisão das normas existentes ou o estabelecimento de novas normas. Cabe a cada país, se assim o desejar, considerar as normas existentes, em função da sua situação económica e das preferências dos seus cidadãos.

Vários membros governamentais declararam-se favoráveis a uma medida integrada de acção normativa, baseada na análise pormenorizada das normas existentes e, conforme indicou um dos membros governamentais, centrada nos valores humanos e sociais. Um membro governamental declarou que considera preferível esperar que a experiência piloto em curso seja concluída antes de aplicar a abordagem integrada na segurança social.

O vice-presidente representante da entidade patronal afirmou que o seu grupo apoia os esforços do Conselho de Administração em matéria de revisão das normas e de abordagem integrada da política normativa. Expressou a sua satisfação ao constatar uma convergência de pontos de vista no seio da comissão, no que diz respeito aos problemas que se colocam à segurança social e às soluções que devem ser estudadas no âmbito das futuras actividades.

O vice-presidente representante dos trabalhadores destacou a atitude positiva dos membros governamentais face ao tripartidarismo. Tratando-se da eventual revisão das normas, chamou a atenção dos membros para o facto do Conselho de Administração considerar as normas existentes pertinentes e suficientemente flexíveis para se adaptarem às diferentes situações. As normas da OIT em matéria de segurança social merecem ser ratificadas. O alargamento da segurança social aos trabalhadores não protegidos representa um grande desafio. Para a sua implementação, os comitentes necessitam de uma ordem de trabalhos ambiciosa. O grupo dos trabalhadores aconselha a comissão a adoptar conclusões de grande envergadura, ideais para fazer avançar a causa da segurança social para todos.

Anexo

Reorganização dos pontos sugeridos para a discussão

De forma a facilitar a discussão global, o representante do Secretário Geral propõe a reorganização, segundo a forma abaixo apresentada, dos pontos sugeridos para a discussão apresentados no fim do relatório VI. O conteúdo destes pontos permanece, embora tenham sido reagrupados por temas, considerando que a comissão os examinou no final da sua sexta sessão. Para facilitar a tarefa dos delegados, a numeração do texto original aparece entre parêntesis no final de cada um dos reagrupamentos.

I. A segurança social tem como principal ambição assegurar a segurança do rendimento e o acesso aos cuidados de saúde, em relação aos quais tem um importante papel a desempenhar para

atingir o objectivo do trabalho digno. Se, partindo de determinadas análises se verifica que a evolução do contexto mundial torna mais difícil o alargamento do dispositivo da segurança social, outras análises indicam que são necessários sistemas de segurança social sólidos para dinamizar o mercado de trabalho, melhorar a produtividade da economia e proteger a população da instabilidade económica. Será que, dada a sua existência, a segurança social facilita a alteração e contribui para a melhoria do nível de vida, bem como para o aumento da produtividade das empresas e da economia? (1, 4, 10)

2. A protecção social dos trabalhadores dos pequenos estabelecimentos, dos trabalhadores independentes, migrantes ou do sector informal coloca frequentemente alguns problemas. Que instrumentos e políticas específicas – como os micro seguros – são necessários implementar para resolver estes problemas, e de que forma podem contribuir para a integração dos trabalhadores no sector informal? (3)

3. Qual será a melhor maneira de assegurar a segurança do rendimento dos desempregados e de que forma é possível associar as medidas tomadas para este efeito e o acesso ao emprego, considerando diferentes níveis de desenvolvimento e industrialização? (5)

4. Será suficiente garantir às mulheres a igualdade de tratamento através dos regimes de segurança social ou será necessário tomar medidas mais específicas para que as políticas de protecção social favoreçam a igualdade entre homens e mulheres? (6)

5. i) Será necessário modificar os sistemas de financiamento das pensões de reforma, ou tomar outras medidas para salientar o desafio que representa o envelhecimento da população em muitos países? (7)

Quais são as vantagens e os inconvenientes dos diferentes métodos de financiamento da segurança social considerando que a capacidade de contribuir para regimes de segurança social varia? Poderão os dispositivos privados tornar menos pesado o financiamento da segurança social sem prejudicar a solidariedade e a universalidade? (8)

Como poderão os Estados Membros da OIT e os parceiros sociais tirar partido do tripartidarismo de modo a que o direito à uma segurança social apropriada e bem gerida se torne uma realidade, incluindo para aqueles que, actualmente, não estão ainda protegidos? (2, 9)

ii) A longo prazo, quais deverão ser as prioridades das pesquisas, da actividade normativa e da assistência técnica da OIT em matéria de segurança social, na procura do objectivo geral, ou seja, o trabalho digno? (11)

iii) De que forma deverá ser aplicada no domínio da segurança social, a nova abordagem integrada da actividade normativa, aprovada pelo Conselho de Administração, em Novembro de 2000? (12)

Segurança Social: Questões, desafios e perspectivas
Relatório VI da Conferência Internacional do Trabalho, (89ª Sessão 2001)

Introdução

Em 1999, o Conselho de Administração do «Bureau» Internacional do Trabalho decidiu que a segurança social seria objecto de uma discussão geral na sessão de 2001 da Conferência Internacional do Trabalho. Esta discussão deve permitir à OIT a definição de uma concepção da segurança social que, permanecendo fiel aos seus princípios fundamentais, ajude a enfrentar os desafios do presente e do futuro. Numa segunda abordagem, esta discussão poderia conduzir à elaboração de novos instrumentos ou à actualização ou revisão das normas existentes¹.

Nos últimos vinte anos, a Conferência teve por várias vezes ocasião de se debruçar sobre diversos aspectos da segurança social. Em 2000, a Conferência examinou as prestações de maternidade quando fez a revisão da convenção (nº 103) sobre a protecção da maternidade (revista), de 1952, e a recomendação nº 95 anexa a esta convenção. Em 1987 e 1988, a Conferência debruçou-se sobre os subsídios de desemprego durante as discussões que conduziram à adopção da convenção (nº 168) sobre a promoção do emprego e a protecção contra o desemprego, de 1988. Em 1987, foi revista a convenção sobre a segurança social do pessoal marítimo. Por fim, respondendo às necessidades específicas dos migrantes, a Conferência adoptou em 1982 a convenção (nº 157) sobre a conservação dos direitos em matéria de segurança social, de 1982.

No entanto, é necessário regressar aos anos cinquenta – com a adopção da convenção (nº 102), relativa à segurança social (norma mínima), de 1952 – e à década de sessenta - com a adopção de normas superiores – para observar a Conferência a tratar de toda a gama de subsídios assegurados pela segurança social.

A Conferência examinou pela última vez o conjunto da segurança social na sua 80ª sessão, em 1993, quando o Director Geral apresentou um relatório denominado: *Seguros sociais e protecção social*. A discussão desenvolvida nesta altura confirmou o quadro sombrio esboçado no relatório sobre os países em vias de desenvolvimento. Nela se destacou que as mulheres estão em desvantagem em matéria de protecção social e que as políticas de ajustamento estrutural tiveram graves consequências sociais. Relativamente aos países industrializados, alguns delegados consideraram o relatório demasiado optimista: consideraram que a protecção social tem vindo a piorar e que são as categorias mais vulneráveis que mais frequentemente são vítimas desta tendência negativa. Os problemas sociais dos países em transição foram salientados, tendo sido considerado vital o reforço da protecção social nestes países de forma a assegurar uma transformação económica sem problemas, estabelecendo solidamente a democracia. Muitos delegados insistiram sobre o elo entre o crescimento económico e a protecção social, embora tenham surgido grandes divergências sobre este ponto.

O Conselho de Administração mencionou um determinado número de questões chave que deveriam ser examinadas durante a discussão geral de 2001: relações entre a segurança social, o emprego e o desenvolvimento; alargamento do campo da protecção social; igualdade entre homens e mulheres; financiamento da segurança social; desenvolvimento do diálogo social; consequências para acção futura da OIT². O presente relatório consagra um capítulo a cada uma destas questões. Começa por examinar o contexto no qual operam, para o futuro, os regimes de segurança social bem como a ligação entre segurança social e trabalho digno.

Capítulo I

Perspectivas da segurança social

Em muitas regiões do mundo, os regimes de segurança social foram submetidos a duras provas nos últimos anos do século XX. Estes sistemas são contestados: alguns consideram-nos muito dispendiosos e nocivos ao crescimento e ao desenvolvimento económicos, outros apresentam como principal causa, a insuficiência da protecção e da taxa de cobertura, e consideram que, com o agravamento do desemprego e da insegurança profissional, a segurança social é mais necessária que nunca. Nos países industrializados, mais especificamente, (incluindo os países em transição da Europa central e oriental), os regimes de segurança social devem apresentar novos desafios associados à conjuntura demográfica – envelhecimento, evolução das estruturas familiares, etc. – que têm consequências consideráveis sobre o financiamento da protecção social. Em determinados países, a administração dos regimes de segurança social é considerada insatisfatória e foram já lançados vários apelos para uma reforma: seria necessário rever o papel do Estado e as responsabilidades dos parceiros sociais, aumentando a participação do sector privado.

Actualmente, um dos problemas mais graves em matéria de segurança social é que mais de metade da população mundial (ou seja, os trabalhadores e as pessoas a seu cargo) não tem acesso a nenhuma forma de protecção social, não beneficiando assim nem de um sistema de segurança social financiado por contribuições, nem de prestações sociais financiadas pelo imposto, uma vez que uma proporção considerável das pessoas já abrangidas, está apenas protegida contra alguns riscos. Na África subsahariana e no Sul da Ásia, calcula-se que apenas 5 a 10 por cento da população activa esteja abrangida pelo regime legal de segurança social e que, nalguns casos, esta percentagem seja até inferior. Na América latina, as taxas situam-se entre 10 e 80 por cento não fornecendo, na maioria dos casos, qualquer sinal de evolução. No este e sudeste da Ásia, as taxas variam entre os 10 e próximo dos 100 por cento e, até há pouco tempo, as taxas apresentavam, em muitos casos, valores elevado. Na maioria dos países industrializados, a taxa de cobertura encontra-se próximo dos 100 por cento, mas em muitos países, nomeadamente no seio dos países em transição, a observação das obrigações em matéria de segurança social diminuiu nestes últimos anos.

Nas suas actividades normativas e no essencial das suas actividades de cooperação técnica no âmbito da segurança social, a OIT partiu do princípio que uma proporção crescente da população activa dos países em vias de desenvolvimento acabaria por encontrar um emprego no sector formal da economia ou exercer uma actividade independente, estando a beneficiar da segurança social. Colocava de forma implícita a hipótese das regiões em desenvolvimento seguirem a mesma evolução que ocorrera com os países industrializados durante o seu primeiro desenvolvimento económico e social. A experiência demonstrou, no entanto, nos países em desenvolvimento – e, mais recentemente, nos países industrializados –, que esta proporção, em muitos casos se mantém, podendo mesmo diminuir. Mesmo nos países com elevado crescimento económico, os trabalhadores – muitas vezes as trabalhadoras – que ocupam empregos precários (trabalho ocasional, trabalho ao domicílio, alguns trabalhos independentes, por exemplo), são cada vez em maior número.

O desenvolvimento do trabalho clandestino, não protegido, traz consigo riscos tanto para os trabalhadores do sector estruturado como para os trabalhadores do sector informal da economia. O domínio da protecção social define o interesse directo e muito real dos trabalhadores para um emprego «normal» e o interesse das suas organizações na recondução dos trabalhadores do sector informal para o mercado do emprego primário, organizado. Com a dificuldade de emprego no mercado estruturado, os trabalhadores suportam directamente, e cada vez mais, o encargo do financiamento das necessidades sociais, o que prejudica a sua qualidade de vida. Este encargo pode também prejudicar a capacidade das empresas na manutenção da concorrência na economia mundial.

Contexto mundial

A mundialização, sozinha ou associada à evolução das técnicas, expõe muitas vezes as sociedades a uma maior insegurança do rendimento. Os estudos destinados aos países desenvolvidos parecem indicar que é nos países onde a economia é simultaneamente mais aberta e exposta a um risco considerável de oscilação dos preços sobre os mercados mundiais, que as transferências de rendimentos são mais importantes. No entanto, outros observadores apoiam a ideia de que o retrocesso da segurança do rendimento e da protecção social está associado ao facto dos governos se esforçarem para promover a competitividade e atrair o investimento estrangeiro directo. Alguns consideram também que a concorrência fiscal conduzirá a novas diminuições dos impostos, nomeadamente sobre o rendimento do capital, e reduziram a aptidão dos governos para financiar a protecção social.

As políticas de ajustamento estrutural adoptadas na maioria dos países em vias de desenvolvimento contribuíram muitas vezes para a redução da já fraca percentagem da população activa que trabalha no sector estruturado. As vagas sucessivas de programas de ajustamento estrutural conduziram igualmente a diminuições de salários no sector público e no sector privado, prejudicando assim a base financeira dos regimes legais de segurança social. Em simultâneo, um grande número destes regimes sofreu as consequências da sua fraca gestão e do seu mau funcionamento, que muitas vezes enfraqueceram a confiança dos seus aderentes. Por outro lado, os programas de ajustamento estrutural deram com frequência lugar a grandes cortes nos orçamentos sociais. No Benim, por exemplo, a parte do orçamento total destinada às despesas de saúde desceu de 8,8 para 3.3 por cento entre 1987 e 1992. Como a maior parte dos governos já não pode garantir o acesso aos cuidados de saúde e ao ensino gratuitos, o pedido de financiamento e de organização destes serviços sociais nos escalões mundial e local, é mais forte.

Nos países com baixos rendimentos, mais especificamente, o ajustamento estrutural e as transformações socioeconómicas produziram igualmente importantes grupos vulneráveis que não podem contribuir nos regimes de segurança social. Dentro dos grupos que não fazem parte da população activa, os mais vulneráveis são os deficientes e as pessoas idosas que não podem contar com o apoio da sua família e que não foram capazes de aceder aos dispositivos no momento pretendido para assegurar uma pensão de reforma. Alguns países como a China e a Índia, tomaram medidas de ajuda social específicas para responder às necessidades destes grupos.

Actualmente, o mundo enfrenta igualmente um grande número de crises complexas que têm frequentemente repercussões de amplitude mundial. A crise financeira asiática, que conduziu a maciças suspensões de empregos no sector formal da economia, constitui um dos exemplos recentes mais evidentes. Verificaram-se igualmente inúmeros conflitos armados nestes últimos anos, em particular na África subsahariana (Angola, Congo, Libéria e Ruanda, por exemplo), mas também na Europa (Bósnia, Kosovo). Muitos países continuam a sofrer catástrofes sanitárias, como é caso da epidemia do HIV/SIDA, que deixa um grande número de crianças órfãs (consultar quadro). As catástrofes naturais, como os longos períodos de seca e as inundações periódicas (em África e na Ásia), os sismos e os furacões (na Turquia e na América central, por exemplo), não só deixaram muitas comunidades sem casa nem fontes de rendimentos, como anularam também anos de esforços de desenvolvimento dos seus países. Existem ainda países que têm dificuldades em efectuar a sua transição económica ou política, e em passar de uma economia centralmente planificada para uma economia de mercado, ou de um regime político restrito (como o regime de apartheid) para uma sociedade multiracial e democrática. A transição para os países da Europa Central e Oriental conduziu a uma taxa de desemprego sem precedentes que, em determinados casos, continua a persistir. Nestes países e na ex-URSS, a responsabilidade da segurança do rendimento e de alguns serviços sociais, assumida anteriormente pelas empresas no contexto da planificação económica centralizada, é actualmente assumida por regimes muitas

vezes deficientes e inadequados, e muitos trabalhadores correm o risco de ver as suas prestações reduzidas ou de deixarem de beneficiar de qualquer tipo de protecção. Na África do Sul, a transição pacífica de um regime político de apartheid para um regime democrático e inclusivo na África do Sul, não teve como efeito assegurar à maioria da população um trabalho digno, um rendimento suficiente e uma melhor situação económica.

O desafio do HIV/SIDA para a segurança social **(texto marcado a azul, em colunas, nas págs. 39 a 42 do documento original)**

A hipoteca mais pesada que pesa sobre a segurança social em determinados países, nomeadamente em África, diz respeito à epidemia do HIV/SIDA. As suas consequências sobre o plano humano são demasiado evidentes, mas não conhecemos ainda completamente quais as consequências sobre os sistemas de segurança social.

A epidemia tornou visível a grave inadequação da protecção social nos países mais afectados. Muitas das pessoas que contraíram a doença não estão associadas a nenhum regime de segurança social e, conseqüentemente, não têm acesso aos cuidados médicos de qualidade de que necessitam. Quando representam o sustento de família, as pessoas a seu cargo não recebem igualmente rendimentos de substituição quando morrem. A figura 1.1. demonstra até que ponto a situação é dramática em muitos países africanos. Num país como o Zimbabwe, um rapaz de 15 anos não tem actualmente mais do que 50 por cento de hipóteses de atingir a idade dos 50 anos. O número equivalente para as mulheres não é conhecido, mas não deverá ser muito diferente. Isto significa implicitamente que um número considerável de famílias perderão o seu sustento familiar pertencente às faixas etárias de forte actividade antes que se possa acabar com a epidemia.

Os mecanismos informais de protecção social (família alargada, colectividade local) alargam-se muito para além do ponto de ruptura uma vez que um número considerável de indivíduos que representam o sustento da família é atingido pela doença ainda muito jovem. Mais do que nunca, torna-se evidente que a segurança social e a aglomeração dos riscos devem ser organizados com uma base, o mais alargada possível: esta organização é vital para que qualquer ajuda necessária seja canalizada para as famílias, os grupos, as colectividades e as regiões mais directamente afectadas.

É urgente que a comunidade internacional seja solidária e apoie os esforços desenvolvidos ao nível nacional – apoiando especialmente campanhas de prevenção e ajudando a assegurar a oferta de cuidados de saúde. É necessário estabelecer parcerias com as autoridades sanitárias competentes, as organizações governamentais e não governamentais e a indústria farmacêutica de forma a assegurar o fornecimento de medicamentos aos pacientes pertencentes a determinadas comunidades que, ao serem facturados com as tarifas internacionais em vigor, estariam completamente fora do seu alcance. Ao nível local, os regimes de segurança social, os prestadores de cuidados de saúde e os serviços locais devem coordenar os seus esforços para que os doentes com SIDA recebam os cuidados de que necessitam dentro do quadro mais apropriado.

As finanças dos regimes de segurança social são afectadas de diversas formas pela epidemia. De uma maneira geral, a sua base de recursos é atenuada com a contracção geral que a epidemia do SIDA aplica à economia nacional. A figura 1.2 mostra o efeito estimativo do SIDA sobre o PIB no Quênia.

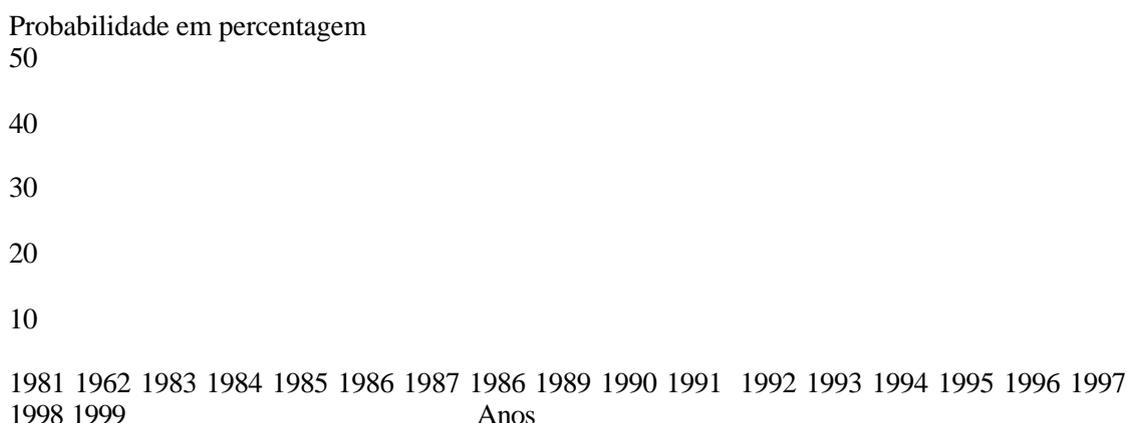
Nos países industrializados, a incidência financeira do HIV/SIDA é muito menos grave: nos Estados Unidos da América, por exemplo, as despesas para os cuidados aos portadores do HIV e aos doentes com SIDA representam menos de 1 por cento das despesas a título dos cuidados de saúde por pessoa, e o custo médio dos cuidados por pessoa é menos elevado comparativamente ao custo do tratamento de muitas outras doenças que provoquem invalidez. No entanto, a incidência financeira da doença sobre os indivíduos é frequentemente dramática, sobretudo se eles não beneficiam de um bom seguro de saúde. Nos Estados Unidos da América, apenas 32 por cento

das pessoas seropositivas beneficia de um seguro de saúde privado (contra 71 por cento do total dos americanos); perto de 50 por cento dos seropositivos são tributários de “Medicaid” (um seguro de saúde para os mais desfavorecidos) ou de “Medicare” (um seguro de saúde para as pessoas com mais de 65 anos) e cerca de 20 por cento não possui qualquer tipo de seguro. Mesmo para as pessoas que possuem recursos, o custo dos cuidados em caso de HIV/SIDA (cerca de 20.000 dólares americanos por ano e por paciente) pode rapidamente acabar com os seus bens conduzindo-os à pobreza⁵. Na maioria dos outros países industrializados, o sistema de cuidados de saúde está dependente da segurança social, ou o serviço nacional de saúde protege os indivíduos contra o risco.

Em muitos países, os regimes de segurança social deixarão ou já deixaram de receber contribuições dos trabalhadores que não podem trabalhar. Segundo o tipo de cobertura oferecida pelo regime, devem financiar as despesas consideravelmente mais elevadas para os cuidados médicos, as prestações de doença pecuniárias, as pensões por invalidez e, em último lugar, as pensões de sobrevivência. A mortalidade prematura, por outro lado, tende a reduzir as despesas a título de pensões de velhice, mas estas economias só serão sentidas muito mais tarde. É conveniente iniciar trabalhos de pesquisa para obter os dados indispensáveis para a realização de projecção válidas e poder assim assegurar o equilíbrio financeiro dos regimes de segurança social a longo prazo. No âmbito da sua acção contra o HIV/SIDA, a OIT compromete-se num projecto que pretende avaliar a incidência do SIDA sobre a viabilidade financeira dos regimes de segurança social e sobre os orçamentos nacionais⁶.

As organizações de empregadores e de trabalhadores têm um papel muito importante a desempenhar na luta contra a epidemia. O local de trabalho é um quadro onde podem ser realizadas com muito êxito as actividades de prevenção. Um investimento nestas actividades está, à partida ganho, uma vez que permite manter uma mão-de-obra saudável e experiente e limitar para os empregadores os custos dos cuidados médicos, das indemnizações por doença e dos regimes de pensões. As empresas podem maximizar as vantagens das suas actividades de prevenção associando não apenas os seus trabalhadores, mas também os seus clientes e a comunidade à qual eles pertencem.

Figura 1.1. Probabilidade de um jovem de 15 anos morrer antes dos 50 anos no Zimbabwe



Fonte: estimativas baseadas nos dados de ONUSIDA.

Figura 1.2: Evolução do PIB por habitante no Quénia (em moeda local) sob o efeito do SIDA (projecção)



Fonte: www.unaids.org/publications/graphics/addis/sld022.htm

Segurança social e trabalho digno

Todas as pessoas desejam ter uma vida digna, em segurança, podendo expressar-se e organizar-se de forma livre. Esta segurança do rendimento está acessível não apenas através de um emprego produtivo, da poupança e dos activos acumulados, (terrenos ou rendas, por exemplo), mas também através dos mecanismos de protecção social. Estes mecanismos funcionam não apenas como um factor de protecção, mas também como um factor produtivo. Os trabalhadores têm necessidade de um rendimento mínimo garantido para realizarem projectos a longo prazo para eles próprios e para as suas famílias. A segurança do rendimento e dos trabalhadores beneficia igualmente a economia, uma vez que torna a procura real mais previsível e fornece às empresas uma mão-de-obra mais produtiva e mais flexível.

O objectivo da maioria dos regimes de segurança social é assegurar o acesso aos cuidados de saúde e à segurança do rendimento, ou seja, um rendimento mínimo para os mais necessitados e um rendimento de substituição razoável, para aqueles que colectaram de forma proporcional aos seus rendimentos. A recomendação (nº 67) relativa à garantia dos meios de existência, de 1944, por exemplo, salienta os regimes de segurança social nacionais obrigatórios que, em princípio, protegem igualmente os trabalhadores independentes, e prevê uma ajuda social. Na prática, no entanto, é muito difícil aplicar este conceito no caso dos trabalhadores, como acontece com um grande número de trabalhadores independentes, que têm rendimentos irregulares, para os quais a própria noção de ganhos é difícil de medir e que têm geralmente necessidades e prioridades diferentes em matéria de segurança social. O surgimento de novos regimes contributivos para os trabalhadores do sector informal acentuou a necessidade de uma concepção mais alargada da segurança social incluindo, por exemplo, subsídios de habitação, subsídios de alimentação e prestações para despesas de saúde, para além das eventualidades previstas na convenção (nº 102) relativas à segurança social (norma mínima), de 1952, (cuidados médicos e abonos de família, prestações por lesão ou doença profissional, subsídios de maternidade, prestações de invalidez e subsídios de viuvez).

Vários intervenientes e instituições, sobretudo aqueles que conhecem os países em desenvolvimento, defenderam uma definição mais alargada da segurança social. Alguns afirmaram que, no âmbito de uma estratégia inovadora de luta contra a pobreza, a segurança social deve tomar medidas para assegurar, por exemplo, o acesso aos meios de produção, a garantia do emprego, um salário mínimo e a segurança alimentar.

Outros destacam dois aspectos da segurança social, definidos como o recurso a meios sociais para prevenir as privações (promoção do nível de vida) e a vulnerabilidade das privações (protecção contra a redução do nível de vida).

Um grande número de organizações internacionais, entre elas a OIT, salienta igualmente o conceito mais vasto de «protecção social» que abrange não apenas a segurança social, mas também os regimes não obrigatórios; o Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat) inclui nos seus números relativos à protecção social determinados serviços sociais, como os serviços de infantário e ajuda ao domicílio.

O conceito de trabalho digno e o objectivo que este pretende alcançar correspondem a esta concepção mais vasta de segurança social. No seu primeiro relatório à Conferência Internacional do Trabalho, o Director Geral do “Bureau” Internacional do Trabalho, Juan Somavia, introduziu a estratégia de «um trabalho digno para todos», que estabelecia como objectivo fundamental da OIT «permitir a cada homem e a cada mulher o acesso a um trabalho digno e produtivo em condições de liberdade, de equidade, de segurança e de dignidade»⁷. Uma protecção social digna pode assim desempenhar um papel importante ao contribuir para a igualdade entre homens e mulheres (consultar cap. IV), se todos - os trabalhadores e as trabalhadoras (remunerados e não remunerados), as crianças e os idosos - tiverem um acesso rápido à protecção social.

Uma das principais características da abordagem do trabalho digno é que cada um tenha direito a uma protecção social de base. O direito à segurança social para todos está já presente no artigo 9 do Pacto Internacional relativo aos direitos económicos, sociais e culturais. Está assim criada uma estratégia que visa assegurar um trabalho digno no sentido de uma protecção universal (consultar também o capítulo III), que é actualmente o objectivo oficial do Sector da protecção social (aumentar o alargamento e a eficácia da protecção social para todos); Conforme indicado anteriormente, este objectivo está longe de ser concretizado.

É evidente que as sociedades não podem todas dispor do mesmo nível de segurança social. No entanto, é completamente desumano viver e trabalhar na insegurança permanente, que ameaça a segurança material e a saúde dos indivíduos ou das famílias. Um mundo que, na sua essência, é rico, pode oferecer um mínimo de segurança a todos os habitantes. Este mínimo pode incluir, no caso dos países mais pobres, alimentação e serviços de saúde básicos, direitos de habitação e à educação e, nos países industrializados, regimes de segurança social mais elaborados. Qualquer pessoa em idade de trabalhar tem a responsabilidade de contribuir para o progresso económico e social da comunidade ou do país no qual está inserido e deve ter a possibilidade de o fazer. Em troca, cada qual tem direito à sua justa parte dos rendimentos e das riquezas do país ou da comunidade.

Num mundo onde os mercados são cada vez mais integrados, onde as populações estão cada vez mais expostas a riscos económicos globais, há uma consciência crescente de que uma política de protecção social nacional bem estruturada pode enfraquecer um grande número dos efeitos sociais negativos das crises. No entanto, uma tal política deve ser complementada por novos mecanismos de financiamento internacionais (consultar cap. V), conforme foi recentemente proposto na sessão extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Genebra, destinada a dar continuidade à Cimeira social. Estas propostas referem-se, nomeadamente, à eventual criação de um fundo (voluntário) mundial de solidariedade, à cooperação internacional nos assuntos fiscais, ao aligeiramento da dívida, ao respeito pelos compromissos tomados relativos à ajuda ao desenvolvimento e à concessão de um financiamento com condições mais

liberais.

Questões fundamentais

Tendo em conta as profundas alterações à escala mundial que afectam a segurança social e os principais elementos de uma abordagem que permita assegurar um trabalho digno, o presente relatório examinará as grandes questões a seguir apresentadas.

Segurança Social, emprego e desenvolvimento

O capítulo II fará o balanço dos diferentes argumentos relativos aos efeitos económicos e sociais da segurança social. Ao que parece, o debate actual está sobretudo centrado em dois dos seus efeitos que são considerados negativos, mas este capítulo salientará igualmente diferentes efeitos positivos, avaliando em seguida em que condições os diferentes argumentos são válidos. Examinará o papel dos regimes de cobertura de risco de desemprego, em especial nos países com rendimentos intermédios, analisando depois as eventuais vantagens dos sistemas de garantia limitada do emprego que podem assegurar um emprego temporário aos trabalhadores subcontratados, sobretudo nos países em desenvolvimento mais pobres. Por fim, este capítulo irá examinar as diferentes formas em cuja política do emprego e a política relativa à segurança social se podem reforçar e cujas sinergias dependem da situação económica e social que prevalece em cada país.

Alargamento da cobertura social

O capítulo III evocará quatro formas principais para alargamento da protecção social, ou seja, para alargamento da segurança social obrigatória, para a promoção de micro seguros, para a concepção de sistemas universais e para assegurar prestações sujeitas a condições de recurso. Nos países industrializados, os regimes oficiais de segurança social estão bem estabelecidos, mas é necessária, em muitos países, uma acção mais determinada para impedir que a cobertura actual destes regimes não seja atenuada pelo desenvolvimento do trabalho informal. Na maioria dos países com rendimentos intermédios, talvez seja possível alargar o benefício do regime de segurança social oficial a novos grupos até aqui sem protecção. No entanto, nos países com rendimentos intermédios e essencialmente nos países com baixos rendimentos, é talvez igualmente necessário promover os regimes de micro seguros de forma a abranger determinados grupos que evoluem na economia paralela e que possuem uma relativa capacidade contributiva. As prestações e os serviços universais e subordinados ao nível dos recursos, representam igualmente outras formas de assegurar à população o benefício da segurança social. Quando os recursos nacionais são insuficientes para financiar este tipo de prestações, como é o caso frequentemente nos países com baixos rendimentos, são por vezes fornecidos recursos internacionais, particularmente em tempos de crise. Geralmente, é necessária uma abordagem integrada ao nível nacional de forma a unir os diversos mecanismos e as medidas tomadas nos diferentes domínios e evitar o perigo de um sistema a duas velocidades, por um lado para aqueles que fazem parte do sistema nacional e por outro lado, para todos os excluídos.

Igualdade entre homens e mulheres

O capítulo IV examinará as diferentes formas de contribuição da segurança social para a igualdade entre os sexos. A maioria dos sistemas de segurança social era originalmente estruturada de forma a responder às necessidades das famílias com um financiador do rendimento do sexo masculino. Considerando a evolução dos estilos de vida, e das estruturas familiares, uma grande parte da população não vive numa família deste tipo, o que reforçou a exigência de

igualdade entre os sexos. Uma parte do desafio que a segurança social deve considerar consiste na sua adaptação às alterações, garantindo a igualdade de tratamento entre homens e mulheres, ao mesmo tempo introduzindo progressivamente, as medidas para igualdade de oportunidades, relativamente, por exemplo, à idade inicial para o direito às pensões e as pensões de sobrevivência. Um outro desafio consiste em utilizar a protecção social, por exemplo os serviços de infantários e as prestações sociais para os pais e filhos, assegurando uma maior igualdade entre sexos e uma repartição mais justa das responsabilidades no trabalho e em casa.

Financiamento permanente da protecção social

O capítulo V deixa antever que o alargamento da protecção social irá impor um melhor financiamento nacional e novas formas de financiamento aos níveis local e mundial. Ao nível nacional, é possível tornar o financiamento mais eficaz melhorando a colecta das contribuições da segurança social e a cobrança do imposto. No caso das pensões de velhice, está demonstrado que o financiamento por repartição e o pré-financiamento são dois sistemas dependentes da evolução económica. Ao nível local, seria possível colocar recursos à disposição das administrações locais e explorar a capacidade contributiva dos trabalhadores do sector informal em relação a sistemas de micro seguros. A viabilidade financeira destes regimes pode ser reforçada através de diversos mecanismos, como a mutualização, os resseguros e uma forma ou outra de inscrição nos regimes legais de segurança social. Ao nível mundial, seria possível encontrar novas fontes de financiamento de uma protecção social básica para todos e tomar medidas para fazer face às consequências destas crises.

Diálogo social

Tal como desenvolvido no capítulo VI, as perspectivas de uma protecção social digna para todos podem ser melhoradas, alargando a parceria subjacente da protecção social e activando os intervenientes sociais. Este capítulo examina o papel dos diferentes intervenientes na protecção social e sugere diferentes formas, entre outras, as parcerias com o objectivo de reforçar a eficácia da segurança social e alargar a protecção social através dos regimes legais de segurança social, dos sistemas de micro seguros e das prestações sociais baseados no imposto. No final do capítulo VI é indicada, em resumo, a melhor forma de alargar o diálogo social aos níveis nacional e internacional.

Objectivo do relatório

O presente relatório tem como objectivo o levantamento de um determinado número de questões relativas ao futuro da segurança social no contexto mundial que se alterou substancialmente. Não pretende propor respostas definitivas mas antes promover um consenso sobre a avaliação da situação e sobre as formas de as superar. O capítulo VII fornece referências relativas às consequências que possam surgir para a OIT, sobre o plano das actividades de pesquisa, das normas, dos serviços e das actividades de sensibilização.

Capítulo II

Segurança Social, emprego e desenvolvimento

Os efeitos sociais e económicos da Segurança Social são bastante controversos. O debate aborda, antes de mais, os prováveis efeitos negativos: a segurança social pode desencorajar as pessoas a trabalharem e a fazerem economias, pode prejudicar a competitividade ao nível internacional e a criação de empregos e incentivar as pessoas a deixarem prematuramente o mercado de trabalho. Mas a segurança social tem também um determinado número de efeitos económicos muito positivos. Pode reforçar a capacidade das pessoas em ganhar um rendimento, aumentando assim o seu potencial de produtividade; pode manter a procura efectiva ao nível nacional e favorecer condições propícias para a economia de mercado, nomeadamente incentivando os trabalhadores a aceitarem a inovação e a alteração. Conforme indicado no Capítulo I, protecção social e emprego digno são duas condições essenciais para que uma economia de mercado assegure a segurança do rendimento para todos. A protecção social tem igualmente importantes efeitos positivos sobre a sociedade no seu conjunto, favorecendo a coesão social e criando um sentimento geral de segurança entre os membros. Na primeira secção do presente capítulo, abordaremos os diferentes argumentos presentes e procuraremos avaliar a sua importância.

O desemprego é um dos maiores riscos sociais aos quais estão expostas as pessoas cuja subsistência depende da força do trabalho. Mas a cobertura de riscos de desemprego existe apenas para uma minoria de países e muitos trabalhadores – como é o caso de quase todos os trabalhadores independentes – não são abrangidos. A protecção social contra o risco de desemprego é assegurada não apenas por subsídios mas também através de medidas de protecção (contra o despedimento, por exemplo) e de promoção do emprego⁸. A segunda secção fornece um breve resumo sobre a protecção social contra o desemprego e sobre a sua interacção com as políticas de emprego e do mercado de trabalho.

A terceira secção resume as principais conclusões e destaca a necessidade de aumentar as ligações entre as políticas destinadas ao desenvolvimento, ao emprego e uma protecção social digna.

Impacto social e económico da Segurança Social

A protecção social tem influência sobre a actividade económica quando se trata do comportamento dos indivíduos (enquanto trabalhadores ou candidatos a um emprego, detentores de poupança, investidores e membros da sociedade civil), sobre as decisões da empresa e sobre o funcionamento dos mercados (nomeadamente na determinação dos salários e dos preços). Analisemos alguns dos mecanismos que ela pode accionar.

A protecção social tem uma incidência sobre a taxa de actividade da população. Pode levar as pessoas a retirarem-se da vida activa, quando podem ficar com uma reforma antecipada, por exemplo, ou a exercer, pelo contrário, um emprego, tendo em conta a pensão e outras prestações às quais eles poderão aspirar. A protecção social pode ter igualmente uma incidência sobre o emprego. A indemnização retarda a procura de um novo emprego em caso de desemprego? Ou permitirá, pelo contrário, uma melhor reinserção no emprego, uma melhor adequação entre trabalhadores e postos de trabalho? O problema assenta também sobre o efeito da protecção social sobre o trabalho fornecido. Conduzirá a uma diminuição do número de horas efectuadas, incentivando as faltas, ou será este efeito compensado pelo facto desta protecção favorecer um restabelecimento rápido evitando o contágio por entre todo o pessoal? Será que contribui, junto

com outras disposições, para o aumento da produtividade dos trabalhadores? São questões às quais não é fácil responder, nomeadamente porque é necessário conseguir isolar o impacto da protecção social, relativamente ao impacto de outros factores. Para além disso, mesmo considerando aqui a incidência da protecção social sobre a produtividade dos trabalhadores, é necessário não esquecer que a razão de ser da protecção social reside essencialmente na sua possível influência sobre o bem-estar dos trabalhadores.

No que diz respeito ao mercado de capitais, a existência de regimes públicos de pensões conduziria, segundo alguns economistas, a uma diminuição da poupança individual. Trata-se de uma questão complexa - relativamente à qual - conforme indicado no capítulo V - os estudos empíricos não fornecem argumentos convincentes.

Despesas de Segurança Social, desemprego e crescimento

A questão do impacto económico da protecção social coloca-se numa primeira fase para o emprego (o desemprego) e para diversos objectivos económicos, entre os quais a produtividade. A figura 2.1 indica as taxas de desemprego e a produtividade (nível e crescimento) numa série de países posicionados da esquerda para a direita segundo a importância das despesas de segurança social (tendo em conta o produto interno bruto). É necessário basear a análise nos dados relativos a um longo período. Isto é importante, uma vez que uma análise idêntica efectuada sobre um período mais curto poderia fornecer uma imagem deturpada da realidade, em particular para os anos noventa quando os países da União Europeia (cujas despesas de segurança social são elevadas) aplicaram - em detrimento do trabalho - uma política macroeconómica restritiva, em conformidade com os imperativos da união monetária.

Na zona esquerda do gráfico encontram-se os países onde as despesas de segurança social são baixas, como é o caso da Austrália, do Japão e dos Estados Unidos, à direita

Figura 2.1. Países da OCDE: despesas sociais, desemprego e produtividade

(os países estão colocados da esquerda para a direita segundo a sua importância, crescimento, sendo as despesas de segurança social em percentagem do PIB)

Taxa de desemprego médio, 1983-1996 (%)

20
15
10
5
0

120 Índice do PIB por hora de trabalho efectuado, 1994 (Estados Unidos = 100)

100
80
60
40
20
0

4,0 Taxa de crescimento da produtividade do trabalho, 1976 - 1992 (%)

3,5

3,0
2,5
2,0
1,0
0,5
0,0

Austrália
Portugal
Japão
Estados Unidos da América
Canadá
Noruega
Reino Unido
Suíça
Finlândia
Irlanda
Espanha
Alemanha
Itália
Dinamarca
Suécia
Áustria
França
Bélgica
Países Baixos

Fonte R. Layard e S. Nickell: *Labour market institutions and economic performance* (Londres, Centre for Economic Performance, 1998)

estão os países com elevadas despesas de segurança social, como a Bélgica e os Países Baixos. Não existe um elo aparente entre as despesas e as variáveis económicas em questão. Se for considerado o primeiro gráfico, verificam-se baixas taxas de desemprego em determinados países localizados à esquerda, como o Japão e os Estados Unidos da América, e também nos países situados à direita, como é o caso da Áustria e da Suécia, mas é nos países localizados ao centro, Irlanda e Espanha, que as taxas são as mais elevadas.

A produção nacional é uma consequência do emprego mas também da produtividade. O segundo gráfico da figura 2.1 indica o produto interno bruto por hora de trabalho (esta medida não inclui os diversos factores que podem intervir). Verificam-se, entre os diferentes países, diferenças de natureza complexa. Observa-se por exemplo que a produtividade, assim calculada, é mais forte nos Estados Unidos da América do que em Portugal, mesmo permanecendo mais baixa relativamente a outros países da Europa. E os países onde as despesas de segurança social são as mais elevadas, têm resultados iguais ou melhores relativamente aos Estados Unidos da América.

O nível actual da produtividade é o resultado de uma progressão relativamente rápida. O terceiro gráfico da figura 2.1 indica a taxa anual de crescimento da produtividade do trabalho (medida pelo PIB por hora de trabalho), de 1976 (após o primeiro choque petrolífero), em 1992. Com um forte crescimento no Japão, mas também na Irlanda, em Itália e noutros países da Europa. Esta taxa foi baixa na Suécia⁹, mas também nos Estados Unidos, situado na zona da esquerda.

Habitualmente utilizados nas análises económicas, estes indicadores de emprego e de produtividade não fornecem, obviamente, todas as indicações. Referem a produção comercial

colocando de parte outros elementos importantes (a produção não comercial, a qualidade de vida de trabalho, a salvaguarda do ambiente) com o intuito de melhorar o bem-estar humano, o último objectivo. Deste ponto de vista, a segurança surge como um bem que os cidadãos procuram mas que, por diversas razões, o mercado nem sempre está apto a fornecer-lhes de forma eficaz (problemas de economias de escala, de selecção adversa ou de custos de transição). Estes factores poderiam explicar a relativa estabilidade dos regimes de segurança social, regimes que se encontram em crise desde há trinta anos.

Produtividade e estabilidade social

Segundo a opinião de diversos observadores, a segurança social contribui para o crescimento económico, salientando a produtividade do trabalho e reforçando a estabilidade social. Diferentes tipos de segurança social têm particular influência sobre a produtividade do trabalho:

- ? Os sistemas de cuidados de saúde permitem manter os trabalhadores em perfeita saúde e tratar aqueles que ficam doentes. Um fraco sistema de saúde é uma das principais causas do baixo nível da produtividade em inúmeros países em desenvolvimento onde os trabalhadores não têm acesso a cuidados de saúde adequados. Estes trabalhadores estão, não só, menos aptos a enfrentar as exigências físicas impostas pelo seu trabalho, mas são também levados a ausentar-se por razões de saúde e, mesmo quando não faltam ao trabalho, o seu rendimento pode diminuir consideravelmente. Os cuidados dispensados aos membros da família do trabalhador contribuem, no futuro, para uma mão-de-obra saudável.
- ? Os regimes de pensões permitem aos trabalhadores idosos deixarem mais facilmente a vida activa, acabando por solucionar o problema colocado aos trabalhadores que continuam as suas actividades, enquanto que a sua produtividade vai diminuindo até níveis baixos.
- ? As indemnizações por doença pagas em numerário contribuem para o restabelecimento dos trabalhadores doentes, suprimindo a pressão financeira que os obrigava a manter o seu trabalho, mesmo considerando o seu estado de saúde. Este sistema permite igualmente manter a taxa de produtividade dos outros trabalhadores evitando o contágio.
- ? O seguro de maternidade protege a saúde dos trabalhadores e a dos seus filhos.
- ? Os regimes de seguros contra os acidentes de trabalho – a mais defendida e antiga forma de segurança social – desempenham um papel cada vez mais importante na prevenção dos acidentes relacionados com o trabalho e com as doenças profissionais e no restabelecimento dos trabalhadores afectados. Estes regimes apresentam um interesse específico face à produtividade, tendo em conta o número considerável de dias de suspensão atribuídos a riscos evitáveis.
- ? Os subsídios de desemprego oferecem aos desempregados o prazo necessário para encontrarem um trabalho adequado e que melhor corresponda às suas competências e ao seu potencial; os serviços conexos de emprego e de formação são também extremamente importantes a este nível.
- ? Os abonos para crianças a cargo (e outras prestações pecuniárias fornecidas quando o sustento da família se encontra incapacitado de trabalhar) contribuem para assegurar que os pais disponham de um rendimento suficiente para oferecer aos seus filhos uma alimentação adequada e um quadro de vida saudável. Nos países em vias de desenvolvimento, estes subsídios podem também constituir uma ferramenta muito útil para lutar contra o trabalho infantil e promover a frequência escolar. As crianças podem assim receber uma instrução que lhes permitirá a longo prazo atingir elevados níveis de

produtividade e de rendimentos.

Os efeitos indirectos sobre a produtividade também não devem ser negligenciados. A existência de um bom regime de cobertura de riscos de desemprego cria um sentimento de segurança no seio da mão-de-obra que pode facilitar em grande parte as alterações estruturais e as inovações tecnológicas. A inexistência deste regime poderia representar uma grande ameaça para a subsistência dos trabalhadores. Esta relação foi ilustrada na República da Coreia através do acordo tripartido de 1998 em virtude do qual as organizações de trabalhadores aceitaram uma maior flexibilidade do mercado de trabalho, incluindo os despedimentos, em troca de uma melhor protecção social.

A segurança social contribui para a criação de um estado de espírito mais favorável, não apenas em relação às alterações estruturais e tecnológicas mas também aos desafios da mundialização e às suas vantagens potenciais do ponto de vista da eficiência e da produtividade. Os países cuja economia é relativamente aberta (relatório extraído das trocas do PIB) e que estão muito expostos aos riscos exteriores (grande variação de preços relativos às importações e às exportações) fornecem, ao que parece, elevadas prestações de segurança social. As sociedades muito expostas aos riscos exteriores requerem um grau mais elevado de protecção social. Mundialização e segurança social parecem, assim, reforçar-se mutuamente.

A segurança social pode contribuir de forma notável para manter a procura efectiva e para conservar a confiança das empresas. Esta influência é mais sentida no caso dos subsídios de desemprego, que contribuem para a manutenção do poder de compra dos trabalhadores que tenham perdido um emprego. Outras prestações de segurança social exercem também no plano económico um efeito de amortecimento em períodos de recessão ou de crise. Sem eles, uma primeira série de perdas de emprego poderia ter um efeito multiplicador e ser seguida por uma segunda ou terceira série que poderia vir a prejudicar profundamente o tecido social, conduzindo a uma redução das capacidades de funcionamento de vários sectores da economia. A segurança social contribui assim para impedir uma forte diminuição da produção, facilita e mantém as empresas em actividade, sem redução de efectivos, estando assim aptos a participar na retoma, desde o primeiro momento.

Contribuições da entidade patronal e competitividade internacional

Nos meios políticos e económicos muitos se mostraram preocupados com a incidência dos encargos sociais sobre a competitividade das empresas nacionais, uma tese frequentemente exposta durante as discussões sobre a mundialização. No entanto, a maioria dos economistas é da opinião de que os encargos representam uma questão de segundo plano, pelo normal funcionamento dos mecanismos do mercado, sobre os trabalhadores, sob a forma de uma redução da remuneração (em relação aquela que lhes caberia nas mesmas condições económicas na ausência de tais pagamentos adiantados). Em consequência, os encargos sociais não têm provavelmente incidência em longos períodos de tempo sobre o custo total do trabalho, o que parece confirmar o quadro 2.1 onde os países da OCDE estão classificados segundo os custos de mão-de-obra, (salário bruto, mais encargos sociais). Nos dez países com os mais elevados custos, somente dois deles têm encargos sociais consideráveis (20 por cento ou mais). Cinco dos dez países seguintes têm elevados encargos sociais. É de facto, no seio dos países, com os custos mais baixos de mão-de-obra que se encontra a mais forte proporção de países (cinco em nove) com encargos sociais.

Num curto período, no entanto, o aumento dos encargos sociais traduz-se pelo aumento do custo do trabalho. O efeito poderá fazer-se sentir durante um período de tempo, nomeadamente em caso de funcionamento imperfeito do mercado de trabalho e do mercado dos produtos ou nos períodos de fraco crescimento e de fraca inflação, altura em que os empregadores têm geralmente pouca margem de manobra nas negociações salariais. É assim necessário evitar grandes aumentos das

contribuições: a economia poderia muito mais facilmente absorver vários pequenos aumentos faseados ao longo de um determinado número de anos, do que um forte e único aumento.

Quadro 2.1 Imposto sobre o rendimento e contribuições de segurança social a cargo dos assalariados e dos empregadores (em percentagem dos custos de mão-de-obra), 1998¹

País ²	Imposto sobre o rendimento	Contribuições da Segurança Social		Total	Custos de mão-de-obra
		Assalariado	Empregador ³		
Bélgica	22	10	26	57	40 995
Alemanha	17	17	17	52	35 863
Suíça	9	10	10	30	32 535
Itália	14	7	26	47	32 351
Países Baixos	6	23	14	44	32 271
Dinamarca	34	10	1	44	32 214
Canadá	20	5	6	32	32 211
Noruega	19	7	11	37	31 638
Estados Unidos	17	7	7	31	31 300
Luxemburgo	10	11	12	34	31 102
Áustria	8	14	24	46	29 823
Suécia	21	5	25	51	28 768
Austrália	24	2	0	25	29 590
Finlândia	22	6	21	49	29 334
Reino Unido	15	8	9	32	29 277
França	10	9	28	48	28 198
Japão	6	7	7	20	27 664
Irlanda	18	5	11	33	24 667
Espanha	11	5	24	39	24 454
Nova Zelândia	20	0	0	20	24 332
República da Coreia	1	4	9	15	22 962
Grécia	2	12	22	36	17 880
Islândia	20	0	4	25	22 545
Turquia	21	8	11	40	15 825
República Checa	8	9	26	43	15 781
Portugal	6	9	19	34	13 903
Polónia	11	0	33	43	12 696
Hungria	12	8	32	52	9 916
México	0	2	20	22	8 662

Fonte: OCDE: Os impostos sobre os salários 1998-99. Impostos sobre os salários, contribuições da segurança social para os empregados e os seus empregadores, prestações familiares para as crianças – edição 1999 (Paris, 2000) edição bilingue.

Parece que as contribuições da segurança social não têm incidência a longo prazo sobre o desemprego¹⁰. Assim, é mais compreensível que a Dinamarca, o único país da Europa que não utiliza o desconto social sobre os salários, não possua qualquer vantagem especial do ponto de vista do emprego, correspondendo o desemprego à média europeia. Segundo os governos, uma redução das contribuições da segurança social irá desencadear uma diminuição dos custos de trabalho. Foi analisada a experiência do Chile, antes e depois da reforma do seu regime de segurança social de forma a determinar o impacto de uma forte redução das contribuições. A taxa média do imposto sobre os salários numa amostra das empresas de manufactura abrangidas pela pesquisa caiu de 30 para 5 por cento durante o período de 1979 a 1985. Tudo indica que esta diminuição foi compensada na totalidade por um aumento dos salários, não provocando assim uma diminuição dos custos da mão-de-obra¹¹.

Todos estes dados não devem conduzir à ideia de que o nível das contribuições de segurança social não tem limites. Em qualquer sociedade democrática, as preferências políticas da maioria impõem provavelmente um limite. Seguindo aquilo que as pessoas consideram justo e aceitável, este limite é bem mais baixo em determinados países. Para além disso, um grande aumento do nível das contribuições pode levar as pessoas ao não pagamento destas contribuições que, caso não sejam geridas, poderão prejudicar gravemente o sistema.

Subsídios de desemprego, desemprego e emprego

A ideia de que a duração média de percepção dos subsídios de desemprego está relacionada com o nível destes subsídios (taxa de compensação) e ao período mínimo durante o qual os subsídios podem ser obtidos foi objecto de numerosos estudos. Vários destes estudos confirmaram que a relação existe mas que a sua incidência é fraca¹².

Uma questão importante à qual um bom número destes estudos não soube responder é saber o que acontecerá às pessoas que ficam sem receber os subsídios de desemprego. Não basta supor que eles encontrem um trabalho estável. Alguns trabalhos recentes foram consagrados a esta questão. Na Bulgária, existe um maior número de não beneficiários de subsídios a sair do desemprego declarado, mas com o intuito de se manterem inactivos, e não para retomarem o seu trabalho. Na Eslováquia, a alteração da duração das prestações tem influência sobre a saída do desemprego por “outras razões” para além da retoma de um emprego regular. Na Suécia, existem mais não beneficiários da cobertura de riscos de desemprego a deixar a população activa ou a participar em programas de apoio no mercado de trabalho¹³. Noutros países, as pessoas que deixaram de receber subsídios de desemprego escolhem com frequência as actividades informais, ou por vezes criminais, o que ocasiona fraudes fiscais de grande dimensão e outros custos para a sociedade. Dado que a ausência de direitos a subsídios pode levar as pessoas a deixarem a população activa, talvez seja mais importante examinar o relatório entre subsídios de desemprego e emprego. Por fim, receia-se sobretudo que as pessoas possuam subsídios de desemprego enquanto poderiam estar a ocupar um emprego. Um estudo recente¹⁴ conclui não existir qualquer relação entre os subsídios de desemprego e o emprego na totalidade. É igualmente necessário salientar que um nível elevado de emprego está associado às políticas activas do mercado de trabalho.

Reforma antecipada

Estes últimos anos, os efeitos prejudiciais que podem ter os dispositivos em matéria de reforma antecipada sobre o emprego e sobre o custo das pensões, suscitaram uma grande inquietação. Estes dispositivos foram introduzidos num período em que o desemprego era elevado, sobretudo por entre os trabalhadores idosos, com a esperança de fazer aumentar as saídas dos mais jovens. Mas com a diminuição do desemprego, estas disposições tornaram-se mais restritivas ou acabaram por ser suprimidas. No entanto, o comportamento face à reforma quase não evoluiu. Este paradoxo pode ser explicado através de um determinado número de elementos:

- ? a proporção dos trabalhadores idosos beneficiários de subsídios de desemprego permanece relativamente elevada e inclui inúmeras pessoas que, efectivamente, já entraram na reforma;
- ? os regimes de pensões dos empregadores contêm muitas vezes fortes incentivos à tomada de uma reforma antecipada;
- ? mesmo os trabalhadores sem subsídios de desemprego ou pensões a título de um regime privado deixam a vida activa antes da idade legal da sua reforma; muitos deles são trabalhadores manuais sem muitas saídas e cuja saúde é muitas vezes precária.

Subsídios de desemprego e promoção do emprego

Segundo estudos realizados, no final de 1998, cerca de 1 milhar de trabalhadores – ou seja, um terço da população activa mundial – estava desempregado, ou eram subcontratados. O número efectivo de desempregados – ou seja, de pessoas à procura de um emprego ou disponíveis para trabalhar mas incapazes de encontrar um emprego – era de cerca de 150 milhões. Por outro lado, 25 a 30 por cento dos trabalhadores são subcontratados - trabalham menos comparativamente ao que desejariam ou não ganham praticamente para sobreviver. São números impressionantes. É igualmente impressionante a velocidade com que esta situação pode vir a aumentar. Por exemplo, após a crise financeira que assolou a Ásia, na República da China um em cada 20 trabalhadores perdeu o seu emprego num espaço de nove meses (de Novembro de 1997 a Julho de 1998) e o desemprego declarado aumentou de 2,3 para 8 por cento entre o final de 1997 e o início de 1999.

Os sistemas de subsídio de desemprego protegem os assalariados nos países industrializados e num determinado número de países em vias de desenvolvimento com rendimentos intermédios. Na maioria dos países em vias de desenvolvimento, não existe qualquer subsídio de desemprego, embora alguns desempregados tenham por vezes a possibilidade de obter algumas horas de trabalho remuneradas nos programas com um elevado coeficiente de mão-de-obra. No conjunto dos trabalhadores sem emprego no mundo, a proporção de trabalhadores que têm direito a um subsídio de desemprego não ultrapassa provavelmente os 25 por cento.

Normas internacionais do trabalho

Os instrumentos mais recentemente adoptados são a convenção (nº 168) e a recomendação (nº 176) relativas à promoção do emprego e à protecção contra o desemprego, de 1988. As eventualidades abrangidas pela convenção incluem o desemprego completo “definido como a perda de ganhos devida à impossibilidade de obtenção de um emprego adequado [...] por uma pessoa capaz para trabalhar, disponível para o trabalho e efectivamente à procura de emprego”. Os Estados Membros devem esforçar-se por alargar a protecção da convenção a duas outras eventualidades:

- ? a perda de ganhos devida ao desemprego parcial (trabalho de curta duração) ;
- ? a suspensão ou a redução do ganho devida a uma suspensão temporária do trabalho, bem como nos casos de trabalhadores a tempo parcial que estão efectivamente à procura de um emprego a tempo inteiro.

As pessoas protegidas pela convenção “devem compreender as categorias prescritas de assalariados constituindo, no mínimo, um total de 85 por cento do conjunto dos assalariados”. Em relação às convenções anteriores relativas aos subsídios de desemprego, à convenção (nº44) do desemprego, de 1934, e à convenção (nº 102) relativa à segurança social (norma mínima), de 1952, a convenção nº 168 contém um elemento inovador, uma vez que prevê a concessão de "prestações sociais" a pelo menos três das dez categorias de pessoas à procura de emprego: os jovens que tenham terminado a sua formação profissional; os jovens que tenham terminado os seus estudos; os jovens livres do serviço militar obrigatório; qualquer pessoa que tenha saído de um período que dedicou à educação de uma criança ou aos cuidados a uma pessoa doente, deficiente ou idosa; as pessoas cujo cônjuge tenha falecido, e que não tenham direito a uma prestação de sobrevivência; as pessoas divorciadas ou separadas; os detidos em liberdade; os adultos, incluindo os inválidos, que tenham terminado um período de formação; os trabalhadores migrantes no regresso ao seu país de origem, sob reserva dos seus direitos adquiridos a título da legislação do seu último país de trabalho; as pessoas que tenham trabalhado, no passado, por sua conta.

As prestações devem ser estabelecidas em pelo menos 50 por cento, em relação ao ganho anterior nos sistemas baseados nos ganhos; noutros tipos de sistema, devem ser estabelecidos no mínimo, a 50 por cento do salário mínimo legal ou do salário do trabalhador não qualificado, ou ao montante mínimo indispensável para as despesas essenciais, devendo ser considerado o montante mais elevado.

Países industrializados

No mundo industrializado, os regimes de protecção contra o desemprego são muito variáveis. Um grupo de países caracteriza-se pelo seu elevado nível e a longa duração dos subsídios de cobertura de riscos de desemprego, pela cobertura extensiva desta cobertura e pela existência de um sistema de subsídios de último recurso – a assistência aos desempregados – que abrange os trabalhadores que deixaram de ter direito às prestações da cobertura de riscos de desemprego. Deste grupo de países fazem parte a Alemanha, A Bélgica, a Dinamarca, A Espanha, a Finlândia, a França, a Islândia, o Luxemburgo, a Noruega, Os Países Baixos, Portugal, a Suécia e a Suíça. Na generalidade, estes países não concedem apenas boas prestações mas também um nível elevado de protecção do emprego.

Um segundo grupo de países, do qual fazem parte a Austrália, o Canadá, os Estados Unidos da América, o Japão, a Nova Zelândia e o Reino Unido, possui sistemas que oferecem um nível mais baixo de prestações. Segundo a classificação da legislação protectora do emprego estabelecida pela OCDE, as disposições legais em vigor nestes países praticamente não asseguram também protecção¹⁵.

Os países da Europa central e oriental introduziram no final dos anos 80 regimes de protecção contra o desemprego que eram inicialmente bastante generosos mas que desde então foram restringidos, particularmente do ponto de vista da duração das prestações. O nível das prestações, em percentagem dos ganhos, é da mesma ordem em comparação com a Europa ocidental, mas a proporção de desempregados que dele beneficiam é muito mais reduzida – por exemplo, cerca de um terço dos desempregados declarados na Polónia.

Os sistemas de subsídios de desemprego tornam-se cada vez mais inadaptados à medida que as formas de emprego são cada vez mais incertas. Estes sistemas devem ser suficientemente flexíveis para responder às alterações e incertezas a que se sujeitam os trabalhadores, e devem inscrever-se nas estratégias mais vastas relativas ao emprego e ao desenvolvimento económico.

Nos países industrializados, as políticas de protecção do emprego consideraram nomeadamente os trabalhadores não qualificados particularmente ameaçados pelo desemprego. Uma das medidas consistiu na tentativa de melhorar o nível de instrução e de formação destes trabalhadores, de forma a que eles adquiram as qualificações exigidas numa economia com salários altos e com uma forte produtividade. Uma outra abordagem consistiu em utilizar a protecção social para subsidiar a mão-de-obra não qualificada, quer através do pagamento de subsídios sujeitos a uma condição de recursos aos trabalhadores pobres, quer dispensando (parcial ou totalmente) os seus empregados do pagamento das contribuições sociais (sendo o custo assumido pelo Estado).

Países em vias de desenvolvimento com rendimentos intermédios

Os sistemas de subsídios de desemprego encontram-se, na melhor das hipóteses, em criação nos países em vias de desenvolvimento com rendimentos intermédios: a duração e o nível dos subsídios são geralmente baixos e a cobertura é muito mais limitada comparativamente aos países industrializados. No entanto, os assalariados do sector formal estão protegidos por diversas disposições legislativas em muitos destes países, incluindo aqueles que não possuem sistema de subsídios de desemprego. A legislação prevê geralmente uma indemnização por despedimento

para ajuda aos trabalhadores desempregados durante o período de inactividade. No entanto, trata-se de prestações de montante fixo cujo valor depende da antiguidade e não da perda do emprego ou da duração do período de desemprego. As indemnizações por despedimento são normalmente financiadas pelos empregadores. Contudo, em determinados países da América latina, foram transformadas nos anos noventa em regimes de poupança obrigatória. Os fundos são assim investidos no mercado de capitais em vez de permanecerem na empresa. Esta fórmula introduz alguma incerteza relativamente ao montante das prestações que serão atribuídas aos trabalhadores embora estes se encontrem precavidos contra o risco de não receberem a sua indemnização por despedimento em caso de insolvência do seu empregador.

Nos países em vias de desenvolvimento, assim como nos países industrializados, a maioria dos regimes de cobertura de riscos de desemprego são financiados pelas contribuições dos empregadores e dos assalariados, embora em determinados países da América latina, como o Brasil e o Chile, sejam ainda financiados pelas receitas fiscais. Quando existem subsídios de desemprego, são geralmente muito poucos os desempregados que deles beneficiam. A taxa de compensação (subsídios em relação aos ganhos anteriores) varia entre 40 e 80 por cento na região da América latina e das Caraíbas e chega a 45 por cento na África do Sul. A duração das prestações, geralmente bastante limitada, está muitas vezes relacionada com a duração da inscrição. Na China, as taxas aplicadas localmente são normalmente baixas. Em Hong-Kong, na China, as prestações são atribuídas sob condição de recurso, no âmbito do sistema de ajuda social, aos desempregados declarados que possuam pelo menos um ano de residência. A República da Coreia alargou o seu regime de cobertura de riscos de desemprego a cerca de metade dos assalariados, mas aqueles que trabalham nas pequenas empresas, e que são muitas vezes os mais vulneráveis, não se encontram ainda protegidos.

A crise financeira que recentemente assolou a Ásia demonstrou que os regimes de cobertura de riscos de desemprego poderiam ter desempenhado um papel importante na atenuação da miséria provocada pelo aumento do desemprego. Poderiam ter contribuído igualmente para atenuar a queda na procura dos consumidores e a perda de confiança dos administradores de empresas que apenas agravaram a situação. Conforme um recente estudo de praticabilidade efectuado pelo BIT para as contas governamentais da Tailândia, a taxa de contribuição exigida para financiamento de um modesto regime de cobertura dos riscos de desemprego seria, a longo prazo, inferior a 1 por cento dos ganhos.

Pôr em funcionamento um regime de cobertura de riscos de desemprego num país em vias de desenvolvimento representa um desafio considerável. Os serviços de emprego, mesmo quando existentes, permanecem rudimentares e devem ser modernizados para ajudarem verdadeiramente os desempregados na procura de um novo emprego, e para verificar se eles estão efectivamente dispostos a trabalhar e disponíveis para um emprego. Uma outra dificuldade reside no facto de, nestes países, muitos empregos não serem abrangidos pela segurança social – ou porque a legislação estabelece, por exemplo, que só os assalariados das empresas a partir de uma determinada dimensão poderão ser inscritos, ou porque os empregadores e os trabalhadores não respeitam a lei.

Na realidade, a maioria dos trabalhadores dos países em vias de desenvolvimento, incluindo os países com rendimentos intermédios, não é abrangida porque trabalha por conta própria ou porque trabalha no sector informal ou nas pequenas empresas. Para os proteger contra o desemprego, outras medidas são necessárias – por exemplo, a possibilidade de obter um emprego nas obras públicas com um forte coeficiente de mão-de-obra. É preciso salientar que os trabalhadores que perdem o seu emprego e não têm direito a qualquer subsídio são geralmente obrigados a optar pelo sector informal para sobreviverem: neste caso, é mais correcto falar de emprego precário, e não de desemprego.

Outros países em vias de desenvolvimento

As medidas eventualmente assumidas pelos outros países em vias de desenvolvimento para oferecer alguma protecção aos desempregados e aos subcontratados assumem geralmente a forma de programas com um forte coeficiente de mão-de-obra. São principalmente iniciadas durante a época de fraca actividade, quando os pequenos agricultores e os trabalhadores sem terra estão inactivos. Nos meios urbanos, os programas deste género podem igualmente ser lançados em período de recessão ou de crise. Permitem a criação de postos de trabalho e atenuam de forma considerável a pobreza, mobilizando muita mão-de-obra para a realização de grandes programas de equipamento especialmente centrados nas necessidades sociais das categorias com baixos rendimentos. Este tipo de programas pode tomar proporções consideráveis. Na Índia, por exemplo, o Programa Jawahar Rozgar Yojana era extensivo, em meados dos anos noventa, a mais de um terço dos distritos subdesenvolvidos do país e assegurava a cada participante vinte dias de trabalho por ano. Outros programas análogos mas mais modestos foram lançados em países como a Bolívia, o Chile, as Honduras, o Botswana, o Quénia, a República Unida da Tanzânia e, recentemente, na África do Sul. A organização de topo AFRICATIP reagrupa 18 agências de execução que, nos países francófonos e lusófonos de África, organiza obras públicas que são fornecidas a pequenos empresários locais, para estimular ao emprego.

Um dos traços fundamentais dos programas com forte coeficiente de mão-de-obra reside na auto-selecção dos trabalhadores participantes. Estes programas atribuem apenas baixos salários (salários agrícolas em vigor na região para um trabalho idêntico ou salário mínimo caso seja suficientemente realista) interessando apenas aos trabalhadores pertencentes a famílias com baixos rendimentos. Este factor evita as disposições administrativas dispendiosas e pesadas que seriam necessárias caso a ajuda fornecida aos trabalhadores estivesse dependente à une condição de recurso. A vantagem destes programas é o facto de serem abertos tanto aos assalariados como às pessoas que trabalham normalmente por conta própria (cujas necessidades são por vezes igualmente importantes). Os programas com forte coeficiente de mão-de-obra podem ser concebidos de forma a que os trabalhadores tenham um emprego garantido durante um determinado número de dias, sendo considerado como uma forma de segurança do rendimento. Esta garantia é particularmente sólida quando os postos de trabalho são criados por intermédio de um pedido.

Conclusões

O presente capítulo demonstrou que existe um elo complexo entre a segurança social, o emprego e o desenvolvimento. Ao nível macroeconómico, no que diz respeito, pelo menos, aos países industrializados, não parece existir uma relação bem definida entre despesas de segurança social, produtividade e desemprego mas, ao nível sectorial e ao nível das empresas, tudo leva a crer que exista uma correlação positiva entre a produtividade e a segurança social. Este é particularmente o caso dos seguros de saúde, que aumentam a produtividade dos trabalhadores, e dos subsídios para crianças a cargo, quando estas frequentam a escola. Para além disso, ao que tudo indica, as contribuições dos empregadores não têm um impacto a longo prazo sobre os custos de mão-de-obra e sobre a competitividade internacional, dado que a carga do conjunto das contribuições de segurança social recai, em última análise, sobre os trabalhadores na forma de uma redução da remuneração. Por fim, parece que, em determinados países industrializados – o nível e a duração dos subsídios de desemprego têm alguns efeitos negativos ao nível do desemprego, efeitos possíveis de atenuar através de uma melhor definição das prestações e de boas políticas do mercado de trabalho.

Sobre os 150 milhões de desempregados contabilizados em todo o mundo, é provável que

somente um quarto beneficie de uma cobertura de riscos de desemprego, e estes beneficiários estão mais concentrados nos países industrializados. Os trabalhadores do sector informal, rural ou urbano dos países em vias de desenvolvimento não beneficiam praticamente de qualquer protecção contra o desemprego. Nos países industrializados, o mais importante é possivelmente o alargamento da cobertura pessoal dos regimes de cobertura de riscos de desemprego – em coordenação com as políticas do mercado de trabalho. Na maioria dos países em vias de desenvolvimento com rendimentos intermédios, a cobertura de riscos de desemprego pode, a um custo relativamente baixo, desempenhar um papel importante na atenuação da miséria provocada por um rápido aumento do desemprego. No entanto, a maioria dos trabalhadores que não pertencem ao sector formal só poderão beneficiar de protecção contra o desemprego através de políticas macroeconómicas que visem, nomeadamente, estimular a procura e através de medidas de promoção directa do emprego, tais como a ajuda à criação de empresas, a formação e os programas com um forte coeficiente de mão-de-obra.

As políticas adoptadas em matéria de segurança social fazem parte integrante e estão interdependentes de uma vasta gama de políticas sociais – investimentos nos serviços sociais básicos, legislação protectora do trabalho e respeito pelos direitos fundamentais. Estão também intimamente relacionadas com a política de emprego, dado que a maior parte dos regimes de seguro de saúde são financiados através dos rendimentos do trabalho e asseguram uma protecção contra os riscos relativos à capacidade de trabalho, tais como o desemprego, a doença, a enfermidade e o envelhecimento. Os resultados em matéria de segurança social e de emprego dependem em grande parte do desenvolvimento económico e contribuem para favorecer o processo de desenvolvimento socioeconómico.

Conforme indicado no capítulo I, a segurança social é considerada cada vez mais como parte integrante do processo de desenvolvimento. É assim necessário procurar criar sinergias entre políticas de protecção social, políticas de emprego e políticas de desenvolvimento. Estas sinergias estão presente em diversos sectores da política social - saúde, educação, habitação, bem-estar social – e também em determinados domínios da política económica – nomeadamente políticas macroeconómicas e sectoriais (por exemplo, promoção da pequena empresa). Contudo, as sinergias potenciais são provavelmente mais fortes aos níveis das políticas de emprego e do mercado de trabalho.

O presente capítulo centralizou-se na economia, tendo em conta as possíveis repercussões da segurança social sobre o plano económico. A questão fundamental é saber qual é o objectivo da actividade económica. Os conceitos de trabalho digno e de desenvolvimento orientados para o ser humano, que englobam a segurança social, devem representar um papel de protagonismo.

Capítulo III

Alargamento da cobertura social

Direito à Segurança Social

Os instrumentos internacionais adoptados pela OIT e pelas Nações Unidas proclamam que todo o ser humano tem direito à segurança social. Na Declaração de Filadélfia (1944), a Conferência Internacional do Trabalho reconheceu a obrigação da OIT na promoção do “alargamento das medidas de segurança social de forma a assegurar um rendimento de base a todos aqueles que necessitem deste tipo de protecção bem como de cuidados médicos completos”. A recomendação (nº 67) relativa à segurança do rendimento, de 1944, estabelece que: «a segurança social deve conceder a sua protecção a todos os assalariados e trabalhadores independentes bem como às pessoas a seu cargo, para as eventualidades a que estão expostos” (paragr.17). A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) proclama que "todas as pessoas, enquanto membros da sociedade, têm direito à segurança social” (art. 22), e cita expressamente no direito aos cuidados médicos e aos serviços sociais necessários, segurança em caso de doença, invalidez, viuvez, velhice, desemprego, e a uma assistência e ajuda especiais para a maternidade e infância (art. 25). O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) reconhece «o direito de qualquer pessoa à segurança social, incluindo aos seguros sociais» (art. 9).

Será conveniente lembrar que a prática deste direito exige um compromisso importante por parte do Estado e da colectividade. As convenções da OIT sobre a segurança social admitem que este ideal possa ser difícil de atingir. Desta forma, a convenção (nº 102) relativa à segurança social (norma mínima), de 1952, estabelece que, para o caso das indemnizações por doença e das prestações de velhice, por exemplo, as pessoas protegidas devem pertencer:

- ? ou a categorias prescritas de assalariados constituindo, no mínimo, um total de 50 por cento do conjunto dos assalariados;
- ? ou a categorias prescritas da população constituindo, no mínimo, um total de 20 por cento do conjunto dos residentes;
- ? ou a todos os residentes cujos recursos durante a eventualidade não excedam os limites prescritos.

Esta possibilidade de escolha pretende facilitar a ratificação da convenção por todos os países, independentemente do seu regime de segurança social. As convenções anteriores tais como a convenção (nº 128) sobre os subsídios por invalidez, velhice e de sobrevivência, de 1967, contêm normas mais rigorosas, mas oferecem a mesma possibilidade de escolha.

A convenção (nº 110) sobre as plantações, de 1958, aplica-se aos trabalhadores empregados pelas explorações agrícolas localizadas nas regiões tropicais ou subtropicais. Em termos de segurança social, é menos rigorosa que a convenção nº 102. Exige que os trabalhadores das plantações tenham direito a indemnizações e a uma protecção da maternidade, incluindo doze semanas, no mínimo, de licença de parto paga. Contém igualmente disposições relativas aos cuidados médicos.

Durante os anos 90, a OIT adoptou novos instrumentos com o intuito de, entre outros objectivos, promover a segurança social das pessoas sem emprego assalariado regular. Desta foram, a convenção (nº 177) sobre o trabalho no domicílio, estabelece que a política nacional sobre o trabalho no domicílio deve promover, tanto quanto possível, a igualdade de tratamento ente os trabalhadores no domicílio e os outros trabalhadores assalariados, incluindo em matéria de segurança social e protecção da maternidade. A recomendação nº 184, que a acompanha, propõe

que esta protecção social seja assegurada pela extensão e a adaptação dos regimes existentes de segurança social e/ou pelo desenvolvimento de caixas de poupança ou de regimes especiais. A recomendação (nº 189) sobre a criação de postos de trabalho nas pequenas e médias empresas, de 1998, recomenda a revisão da legislação social e do trabalho para determinar, nomeadamente, se a protecção social é alargada aos trabalhadores destas empresas, e se existem disposições adequadas com vista a assegurar que a legislação em matéria de segurança social seja respeitada e se é necessário complementar as medidas de protecção social previstas para estas categorias de trabalhadores. A convenção (nº 175) sobre o trabalho a tempo parcial, de 1994, estabelece que os regimes de segurança social devem ser adaptados para que os trabalhadores a tempo parcial beneficiem de condições equivalentes às dos trabalhadores a tempo inteiro comparáveis.

O Problema da ausência de cobertura

Uma grande proporção da população não beneficia, na maioria das regiões, de nenhuma protecção social ou é abrangida de forma muito parcial. É o caso da grande maioria dos habitantes dos países em vias de desenvolvimento e, mesmo em certos países industrializados, verificam-se falhas importantes e crescimentos em matéria de protecção social.

Os trabalhadores do sector informal não beneficiam, por diversas razões, de segurança social. Uma das razões é o facto de se tornar extremamente difícil a cobrança de contribuições junto destes trabalhadores e, caso necessário, junto dos seus empregadores. Outro problema é o financiamento das prestações de segurança social, que representam para muitos uma percentagem relativamente elevada do seu rendimento, não estando nem em condições de contribuir nem dispostos a fazê-lo sempre que as prestações não correspondam às suas necessidades prioritárias. Em geral, os cuidados de saúde fazem de tal forma parte das suas prioridades imediatas que as medidas de ajustamento estrutural reduziram o acesso aos serviços gratuitos. Sentem menos a necessidade de uma reforma, por exemplo, porque a velhice é para eles uma coisa distante, e a ideia da reforma quase não existe. O seu desconhecimento relativamente aos regimes de saúde e a sua desconfiança face à forma como estes regimes são geridos, acentua as suas dúvidas.

O problema não tem nada de novo, sobretudo nos países onde uma forte proporção da população trabalha na agricultura de subsistência. No entanto, nestes últimos anos, as hipóteses de resolver o problema, ou pelo menos de o atenuar, reduziram-se substancialmente, uma vez que a parte da mão-de-obra que trabalha no sector informal aumentou, tendo sido auxiliada pelo ajustamento estrutural.

Na América latina e em muitos países de outras regiões em desenvolvimento, o aumento da mão-de-obra urbana nestes últimos anos deveu-se, essencialmente, ao sector informal. Na maioria dos países africanos, uma proporção crescente da mão-de-obra urbana está activa no sector informal, o que se explica pela estagnação do emprego assalariado, pelo êxodo rural e pelo facto de que os assalariados devem complementar os seus rendimentos em baixa pelos ganhos que recebem da economia informal. Assim se compreende porque é que no Quênia o emprego informal representava, em 1996, perto de dois terços do emprego urbano normal, contra pelo menos 10 por cento em 1972¹⁶. Mesmo se em muitos países em vias de desenvolvimento da Ásia o emprego assalariado aumentou substancialmente, o sector informal economia permanece muito importante um pouco por todo o lado. Na Índia, mais de 91 por cento dos trabalhadores são provenientes do sector informal da economia (agricultura incluída).

É necessário salientar que a economia informal não é propriamente um "sector": estende-se a praticamente todos os sectores e engloba todas as categorias de trabalhadores: assalariados, trabalhadores independentes, trabalhadores no domicílio, trabalhadores familiares não remunerados. Este fenómeno não se limita às pequenas empresas. Na Argentina e no Brasil, mais de 40 por cento dos trabalhadores assalariados urbanos fazem parte da economia informal.

Em muitos países, existem mais mulheres que homens na economia informal, nomeadamente porque neste sector, podem mais facilmente conciliar trabalho e responsabilidades familiares, mas também por outras razões que estão associadas à discriminação de que são vítimas no sector estruturado. As estatísticas do BIT demonstram que, nos dois terços dos quais dispomos de dados sobre este assunto, a proporção de mão-de-obra urbana feminina pertencente à economia informal é mais forte do que a da mão-de-obra urbana masculina¹⁷. As mulheres têm tendência para permanecerem na economia informal durante uma grande parte da sua vida profissional, enquanto que os homens permanecem menos tempo neste sector, pelo menos no que diz respeito aos países industrializados. Para tudo o que diz respeito a segurança do rendimento a longo prazo (na velhice, por exemplo), esta diferença tem implicações particularmente importantes na medida em que a mulheres vivem geralmente mais tempo do que os homens.

Os trabalhadores da economia informal não têm praticamente nem segurança social nem segurança do rendimento. Os seus rendimentos são normalmente fracos e têm tendência para flutuarem mais do que os de outros trabalhadores. Basta um breve período de incapacidade de trabalho para que o trabalhador e a sua família tenham o indispensável para a sua sobrevivência. Basta que um membro da família esteja doente para que o equilíbrio delicado do orçamento familiar seja interrompido. O trabalho na economia informal possui muitas vezes riscos que o ambiente – não regulamentado, no qual se desenvolve, tem sempre tendência a aumentar. As mulheres confrontadas com problemas suplementares – por exemplo, o despedimento em caso de gravidez ou de casamento. As mulheres que trabalham na economia informal não beneficiam de nenhuma das protecções e prestações de que beneficiam, em princípio, as mulheres assalariadas no sector formal para a educação dos filhos (abonos de família, licença de parto financiado, pausas de aleitamento, ajuda financeira para a educação dos filhos).

Actualmente, todos reconhecem que é urgente encontrar meios eficazes para alargamento da cobertura social. A proporção da mão-de-obra que beneficia de uma cobertura social tem-se mantido desde há alguns anos. Tendo em conta as tendências económicas actuais, a ausência de medidas conduzirá muito provavelmente a uma diminuição da taxa de cobertura, ou até do número de trabalhadores assegurados, como acontece já em determinadas regiões da África subsahariana.

Políticas específicas para alargamento da cobertura social

Fora do mundo industrializado, os responsáveis encontraram muito poucas soluções para o problema da ausência de cobertura social. Três razões possíveis para este facto: as políticas de protecção social adoptadas não são as mais adaptadas, não foram realizados esforços suficientes para as aplicar, ou ainda a ausência de protecção social está relacionada com problemas económicos, sociais e políticos muito mais vastos. Se os dirigentes definissem o seu problema de forma demasiado limitada, as suas hipóteses de encontrar soluções realistas diminuiriam. O contexto no qual se inserem os regimes de segurança social deve assim ser devidamente considerado.

Contexto económico, social e político

O primeiro ponto a considerar é a forma como um país é dirigido. No que diz respeito às economias de mercado, a experiência demonstra que, salvo raras excepções, existe uma correlação entre o grau de democracia e o grau de adequação da protecção social. Para que as categorias mais vulneráveis possam ver as suas necessidades satisfeitas em matéria de cuidados de saúde e de segurança do rendimento, é essencial que possam beneficiar de um alargamento.

Uma democracia não assegura uma protecção social apropriada com poucas hipóteses de sobrevivência.

O segundo ponto a considerar é a situação macroeconómica e o estado do mercado de trabalho. A protecção social não tem hipótese de se alargar naturalmente (mais tarde será possível ver, através de que meios), se o mercado de trabalho não for sólido. Mesmo que a procura de mão-de-obra seja fraca, poucas serão as pessoas que encontrarão um trabalho digno; a maioria poderá contar apenas com um trabalho mal remunerado e não protegido na economia informal. Inversamente, caso a procura de mão-de-obra aumente, existirão mais trabalhadores a poderem contar um dia com um trabalho mais bem pago e geralmente, mais protegido no sector formal. No entanto, a economia informal, sob as suas numerosas manifestações, não deixará ainda de aparecer, é assim imperativo que os governos reajam a favor de uma política de protecção social, inovadora e imaginativa, indicada para melhorar a condição destes trabalhadores.

Terceiro ponto: é conveniente contar apenas com o que os regimes de segurança social podem de facto oferecer. Eles não podem nem substituir as boas políticas macroeconómicas, regionais, de educação, de habitação, etc., nem assegurar sozinhos uma justa repartição do rendimento. É certo que os regimes de segurança social permitem muitas vezes a redistribuição dos rendimentos em benefício dos mais pobres mas este não é o seu objectivo principal. O seu principal objectivo é assegurar a segurança dos indivíduos sempre que eles estão doentes, deficientes, desempregados, na reforma, etc. Os regimes que permitem a cada um encontrar o seu tipo de conta são geralmente os mais bem aplicados. Independentemente da sua importância, a segurança social é apenas mais uma das medidas a tomar para atenuar a pobreza e melhorar a repartição dos rendimentos.

É igualmente indispensável que estes regimes de segurança social tenham a confiança da população, quando se pretende que estes regimes existam e mantenham uma vasta cobertura. Exige não apenas uma administração eficaz e uma grande integridade financeira, ma também o compromisso do Estado para assegurar a viabilidade do sistema a longo prazo. Caso a confiança não exista, as pessoas encontrarão sempre um meio de virar a lei, mesmo se a sua necessidade de protecção social for muito elevada.

Estratégias de alargamento da cobertura social

Para alargar a cobertura social, é possível:

- ? alargar os regimes de segurança social;
- ? incentivar os micro seguros;
- ? introduzir prestações ou serviços universais financiados pelas receitas gerais do Estado;
- ? estabelecer ou alargar prestações ou serviços submetidos à condição de recurso e financiados pelas receitas gerais do Estado;

Nenhuma destas abordagens deve ser, a priori, excluída. É necessário associá-las em função do contexto nacional. O papel desempenhado por cada uma destas abordagens e o elo que as liga devem ser examinados de forma cuidada. Nada pode ser realizado sem uma boa análise, o que pressupõe pesquisas, experiências e inovações. Devem ser realizadas outras distinções, é claro, entre os diferentes grupos de países em função do seu nível de desenvolvimento económico e social. No que diz respeito aos países em vias de desenvolvimento, é conveniente pôr de parte os países com rendimentos intermédios, visto alguns deles possuírem já instituições de segurança social bem desenvolvidas. Estes países, mas igualmente os países industrializados onde a cobertura é incompleta, poderiam escolher o alargamento da cobertura obrigatória na totalidade ou, à maior parte da população, utilizando os regimes de segurança social existentes ou modificando-os de forma a responder às necessidades das novas categorias a abranger. Nos países

com baixos rendimentos, seria necessário, para alargar verdadeiramente a cobertura social, o recurso a alguns dos outros meios mencionados anteriormente.

Regimes de segurança social

Os legisladores, sempre que tornaram obrigatórios os regimes de segurança social para uma ou outra categoria da mão-de-obra do sector formal, tentaram, antes de mais, alargar a sua cobertura. A limitação inicial da cobertura foi quase sempre justificada pelas dificuldades de ordem prática, como a ausência de infra-estrutura administrativa que permitisse a cobrança das contribuições dos trabalhadores das pequenas empresas ou dos trabalhadores independentes, ou a falta de serviços de saúde em meio rural, que impediam o pedido para a contribuição dos próprios trabalhadores. Estas razões eram, e continuam a ser, em muito casos, perfeitamente válidas. É necessário saber o que pode ser feito para suprimir estas dificuldades.

Em muitos casos, infelizmente, a resposta é a de que foram feitas muito poucas coisas, e isto por diferentes razões:

- ? ausência da possibilidade de pressão política eficaz por parte daqueles que não estão protegidos e o seu desconhecimento das vantagens que pode fornecer a segurança social;
- ? ausência de uma parceria social eficaz em determinados países e a nível internacional;
- ? a dificuldade ou incapacidade dos governos na assunção de novos compromissos potencialmente dispendiosos;
- ? inércia institucional.

A primeira razão e, até certo ponto, a segunda, possuem ao nível da organização relativamente fraca, pessoas que não beneficiam de uma protecção social. A terceira está relacionada com o facto de que custos subsídios, que os governos concedem às pessoas – uma minoria – que são abrangidas pelo sistema existente, poderiam vir a sofrer um grande aumento caso a protecção fosse sensivelmente alargada. Relativamente à quarta razão, as instituições encarregues de administrar o sistema existente têm muitas vezes uma grande dificuldade em cumprir a sua missão não se mostrando assim muito receptivas ao alargamento do sistema.

Suprimindo os obstáculos que se opõem à liberdade de associação e reforçando as instituições democráticas, contribuir-se-ia para a resolução do primeiro problema e para a resolução do segundo, tomando medidas para promover a negociação colectiva e as instituições tripartidas. Para atenuar as repercussões de um alargamento da cobertura social sobre o orçamento do Estado, poder-se-ia reduzir, reorientar, ou até eliminar, caso necessário, os subsídios do Estado, sobretudo quando gozam de uma minoria e não podem ser alargados à maioria da mão-de-obra. Para o caso da inércia institucional, o problema pode ser remediado em parte libertando as instituições de segurança social das regras da função pública quando estas impõem limites irrealistas para os efectivos e as remunerações, e fornecendo-lhes instruções claras para a elaboração, nos prazos estabelecidos, de propostas de lei que visem o alargamento da cobertura social.

O alargamento da cobertura social obrigatória é feito mais habitualmente por etapas, integrando empresas cada vez mais pequenas. A cada etapa é acrescido o número de trabalhadores segurados, e também, de forma desproporcionada, o número de empresas às quais se aplica o regime de segurança social. As pequenas empresas colocam por vezes problemas suplementares, devido ao carácter rudimentar do seu sistema de compatibilidade e de remuneração dos trabalhadores, e da sua tendência para contornar a lei. Como é fácil de compreender, muitos regimes de segurança social pouco desenvolvidos hesitam em cobrir o conjunto dos assalariados, pertencentes às pequenas empresas. Esta situação é praticável, conforme demonstra a experiência de inúmeros países. Podem mesmo existir vantagens em não

estabelecer um limite de forma a não incitar os empregadores a não declararem o total dos seus efectivos. Efectivamente, muitas empresas revelam efectivos ligeiramente inferiores ao limite estabelecido pela lei, e é muito difícil nestes casos dar provas de que exista apenas declaração parcial. Para além disso, qualquer regra que incentive as empresas a permanecerem pequenas arrisca-se a travar o seu desenvolvimento e o crescimento da sua produtividade. O principal argumento a favor de um sistema que cubra até as pequenas empresas é o de que, geralmente, os mais mal pagos são precisamente aqueles que trabalham nas pequenas empresas e cuja segurança do emprego é mais fraca, tendo assim, conseqüentemente, menos necessidade de uma cobertura social.

Os esforços realizados para alargamento dos regimes de segurança social aos trabalhadores independentes nem sempre foram considerados um êxito. Poucos são aqueles que aderem a regimes facultativos, devido, muitas vezes, ao facto de não poderem pagar tanto a contribuição patronal como a contribuição a cargo dos trabalhadores. Só em determinados casos as pessoas não abrangidas por um seguro obrigatória têm interesse em se associarem a um seguro facultativo, por exemplo, para preservar os seus direitos a pensão ou para obter o período mínimo que conceda o direito a pensão. No caso da segurança obrigatória dos trabalhadores independentes, ela é de difícil implementação, uma vez que não é fácil controlar os trabalhadores independentes e saber aquilo que recebem. Alguns regimes especiais destinados aos trabalhadores independentes têm mais sucesso, sobretudo se o Estado estiver disposto a subsidiá-los. Os regimes de segurança social especiais podem considerar a fraca capacidade contributiva da maior parte dos trabalhadores independentes e oferecer um conjunto de prestações mais limitado que o regime destinado aos assalariados. Quando a taxa de contribuição é mais fraca, e apenas são concedidos as prestações que interessam aos trabalhadores independentes (segundo os recentes trabalhos de pesquisa do BIT sobre vários países em vias de desenvolvimento, para além dos cuidados de saúde, são as pensões de sobrevivência e de seguro por invalidez), existem menos problemas de aplicação.

O apoio financeiro concedido actualmente (sob forma de reduções fiscais) aos regimes de segurança facultativos beneficia essencialmente os regimes de pensões e de seguros de saúde privados complementares, e favorecem assim, no conjunto, os grupos com rendimentos superiores. O apoio que o Estado concede a estes regimes deve ser absolutamente quantificado. Estes dados permitirão o esclarecimento do debate público sobre a protecção social e definir as prioridades para a utilização dos recursos públicos para uma melhor objectividade do apoio do Estado.

Seguem alguns exemplos recentes de regimes de segurança obrigatórios que foram alargados com êxito.

Em 1995, a Namíbia instituiu um novo regime que engloba as prestações de maternidade, de doença e de morte (funerários). Em 1999, calculava-se em 80 por cento a percentagem dos trabalhadores do sector formal que estavam seguradas. O regime garantiu três meses de prestações de maternidade a 80 por cento do salário segurado e até aos dois anos licença por doença a 60 por cento do salário durante seis meses, depois a 50 por cento. Este regime tem sucesso porque é administrado de forma eficaz, as suas contribuições são pouco elevadas e não existem interesses financeiros organizados que a ele se oponham¹⁸.

Na sequência da primeira eleição de Bill Clinton para a presidência dos Estados Unidos da América, atendendo a uma das pessoas que ele tinha nomeado para um cargo importante, que admitiu não ter segurado a pessoa que tomava conta do seu filho, e a muitas outras pessoas que se encontravam na mesma situação, o Congresso alterou a lei de forma a facilitar o pagamento das contribuições e a punir severamente todas as pessoas que não efectuassem este pagamento. Isto fez aumentar muito o número de segurados entre as pessoas que trabalham em casa.

O sistema de pensões da República da Coreia, que cobre 7,8 milhões de trabalhadores, alargou-se, em 1999 a 8,9 milhões de novas pessoas, nomeadamente trabalhadores independentes

urbanos e os assalariados das empresas com menos de 5 pessoas. No ano anterior, o regime de cobertura de riscos de desemprego, que desde 1995 era apenas aplicado aos assalariados das empresas empregando no mínimo 30 pessoas, tinha sido alargado às empresas com 10 ou menos trabalhadores, e mais tarde, sob decisão da comissão tripartida, às empresas com 5 ou menos trabalhadores. Em 1999, foi alargado aos trabalhadores a tempo parcial.

Em Espanha, desde a lei de 1986, os cuidados de saúde estão acessíveis a 99,8 por cento da população, incluindo para as pessoas a cargo dos segurados (independentemente da sua idade), os beneficiários de uma pensão e as pessoas que, no passado, recorriam à ajuda social para os cuidados de saúde.

Micro seguros e regimes destinados aos trabalhadores do sector informal

Nestes últimos anos, diferentes grupos de trabalhadores do sector informal criaram os seus próprios regimes de micro seguros. Nestes regimes, a segurança é criada ao nível local e a unidade local está, por vezes, integrada em estruturas maiores que pretendem igualmente otimizar a função dos seguros e o apoio necessários a uma melhor gestão. Estes regimes apresentam, pelo menos de um modo geral, as vantagens de uma coesão e de uma participação directa. Os custos administrativos podem igualmente ser baixos, mas os pareceres são muito partilhados quanto à relação custo/eficácia. Estes regimes inserem-se, por vezes, no âmbito de um programa de crédito, como o Banco Grameen, que tem já alguma experiência sobre a cobrança das contribuições e da administração dos pagamentos. Para além disso, nos países como a Argentina, os regimes de assistência mútua podem implementar sistemas de crédito para financiar a sua actividade em matéria de cuidados de saúde. Em determinados casos, os sistemas foram desenvolvidos em conjunto com organizações como a SEWA (Associação dos trabalhadores independentes) na Índia, conscientes das necessidades dos seus membros.

A palavra micro seguros remete para a aptidão na gestão dos fluxos de tesouraria (receitas e despesas) modestos e não ao tamanho dos sistemas, mesmo se estes são frequentemente sistemas locais com poucos membros. O principal objectivo de muitos destes sistemas é ajudar os seus membros a suportar os custos médicos imprevisíveis. Geralmente, não pretendem oferecer um seguro de saúde completo e menos ainda prestações que substituam o rendimento.

Onde são necessários, os sistemas não atraem normalmente mais de 25 por cento da população alvo. Os únicos a obter uma taxa mais elevada (entre 50 e 100 por cento) são os sistemas pertencentes às colectividades particularmente unidas, bem como aqueles onde todos os membros do grupo alvo se inscrevem (por exemplo, sindicato ou associação profissional). Embora pouco satisfatórias, as percentagens são nitidamente superiores às obtidas pelos regimes de segurança social facultativos disponíveis para todos os trabalhadores independentes. A razão é, sem dúvida, o facto das contribuições de micro seguros serem muito mais baixas e o facto destes sistemas disponibilizarem aos interessados apenas as prestações consideradas indispensáveis.

Estes sistemas têm o potencial de aumentar consideravelmente a cobertura social ao colaborarem em conjunto, mas também com os regimes legais de segurança social, as autoridades locais ou nacionais e outros grandes organismos. Existem diferentes formas, para o Estado, de promover os regimes de micro seguros:

- ? apoio financeiro (auxílio na criação, apoio aos resseguros, subsídios em forma de contribuições de contrapartida, etc.);
- ? criação de um quadro legislativo e regulamentar que permita a estes sistemas o funcionamento de forma democrática e saudável no plano económico.

O potencial dos regimes de micro seguros permanece, na prática, sem confirmação. Pode considerar-se que mereceriam beneficiar de um apoio mais alargado. Em todo o caso, deveriam ser sujeitos a pesquisas aprofundadas.

Na Índia, os programas que são financiados pelas receitas de um imposto sobre a produção de cerca de 5 milhões de pessoas que trabalham na indústria tabaqueira e na indústria cinematográfica, bem como em algumas minas, constituem um exemplo de sistemas financiados pelo Estado e destinados aos trabalhadores do sector informal. Existe um sistema equivalente nas Filipinas para os trabalhadores da indústria açucareira. No entanto, os recursos são geralmente escassos, e a cobertura social limitada.

Prestações ou serviços universais financiados pelas receitas gerais do Estado

Num determinado número de países industrializados estão disponíveis prestações pecuniárias universais, mas nos países em vias de desenvolvimento estes regimes não são aplicados, à excepção, por exemplo, da Maurícia. Os serviços universais, especialmente os serviços de saúde pública, são os mais utilizados. No entanto, nos últimos anos, o carácter universal destes serviços de saúde sofreu um forte desgaste devido à participação obrigatória dos usuários de despesas, à qual só escapam os mais desfavorecidos.

Por definição, os regimes universais cobrem 100 por cento da população alvo, por exemplo todos aqueles que ultrapassam uma determinada idade, sem condições de contribuições ou de rendimentos. Estes regimes têm muito menos problemas do que os regimes contributivos. Naturalmente, são na maioria dos casos mais dispendiosos, na medida em que fornecem os subsídios a um maior número de pessoas. No entanto, é necessário não esquecer que as condições impostas, como a idade de acesso à pensão, podem ser completamente restritivas, e os subsídios podem ser enfraquecidos. Os sistemas de cuidados de saúde universais permitem uma melhor gestão dos custos, comparativamente com os outros sistemas de cuidados de saúde, sendo os custos administrativos também mais reduzidos. Os regimes contributivos diferem igualmente dos regimes universais porque estes últimos não asseguram prestações pecuniárias superiores às pessoas que ganham mais, mas asseguram igualmente um montante pecuniário a todos os titulares de direito. Esta situação permite igualmente a contenção dos custos.

Os regimes universais podem também contribuir bastante para a igualdade entre homens e mulheres. Cada um pode beneficiar, independentemente da sua situação face ao emprego e aos seus antecedentes profissionais, recebendo as mulheres prestações iguais às dos homens. Os subsídios geralmente concedidos pelos regimes universais têm uma importância especial para as mulheres, quer se trate das pensões de velhice (as mulheres têm uma esperança de vida mais longa), dos abonos de família (as mulheres ocupam-se da educação dos filhos geralmente mais do que os homens), ou dos cuidados de saúde (a saúde dos filhos e os problemas de saúde genésica que afectam particularmente as mulheres).

O verdadeiro problema dos regimes universais, aplicados sobretudo nos países industrializados, não é tanto o seu custo global (geralmente inferior ao custo dos regimes contributivos), mas o facto de eles serem financiados pelas receitas gerais do Estado, que tem de enfrentar múltiplas prioridades. Basta que as políticas ou as condições económicas se alterem para que a situação considerada num ano aceitável, deixe de ser viável nos anos seguintes.

A prestação pecuniária universal, com maior envergadura, refere-se ao rendimento que será pago a todos os cidadãos, ou seja, não só a grupos como às crianças e a pessoas idosas, que não podem trabalhar, e também às pessoas válidas em idade de trabalhar. Esta opção suscitou, nestes últimos anos, um grande interesse. Para alguns dos seus defensores, esta prestação substituiria as prestações sujeitas ao rendimento existente, incluindo a ajuda social; para outras, substituiria todos os outros regimes de segurança social, incluindo a segurança social.

Criação e alargamento das prestações ou serviços sujeitos aos recursos existentes (ajuda social)

A ajuda social está presente praticamente em todos os países industrializados, onde preenche (pelo menos em parte) as falhas dos outros sistemas de protecção social ajudando assim a atenuar a pobreza. Nos países em vias de desenvolvimento, a ajuda social é muito menos divulgada. Nas zonas onde existe, limita-se normalmente a uma ou duas categorias, por exemplo, no auxílio às pessoas idosas.

A indigência relativa aos sistemas de ajuda social nos países em vias de desenvolvimento testemunha as dificuldades encontradas por inúmeros governos. A fraqueza do rendimento nacional ou das receitas do Estado nem sempre constitui a única causa. É legítimo perguntar se os governos concedem importância suficiente, na sua lista de prioridades, aos sistemas de ajuda social, onde os beneficiários têm raramente um grande poder político.

A ajuda social está reservada às pessoas que estão em necessidade, e nada impede em princípio, que haja uma avaliação dos recursos rigorosa que exclua todos os outros, mas, em geral, as coisas funcionam de forma diferente mesmo nos sistemas de ajuda social com mais sucesso. Em primeiro lugar, nenhuma avaliação é infalível, existem sempre pessoas que, mesmo sem terem direito, acabam por receber prestações, sobretudo nos países onde o sector informal ocupa um lugar de destaque. Mas esta ajuda é onerosa e suscita, por outro lado, a desconfiança. Para além disso, são muitos os que, encontrando-se de facto necessitados, não recebem nenhuma ajuda, por diversas razões:

- ? opõem-se a solicitar uma ajuda;
- ? não estão informados dos seus direitos ;
- ? enfrentam formalidades longas e complicadas;
- ? a ajuda social depende muitas vezes da boa fé da administração, o que abre caminho para o favoritismo, o clientelismo e a discriminação.

Uma avaliação rigorosa dos recursos pode desencorajar as pessoas, incluindo aqueles que dela necessitem. A auto-selecção é muitas vezes preferível, sobretudo nos países em desenvolvimento. É o método geralmente utilizado nos projectos com forte predominância de mão-de-obra e para a ajuda alimentar básica.

A ajuda social sujeita a condição de recursos apresenta um outro grande inconveniente: pode incentivar as pessoas a não pouparem, pensando que esta poupança os irá privar dos subsídios a que teriam direito. Arrisca-se igualmente a dissuadi-las de se associarem a outros sistemas de protecção social. Esta fórmula pode assim ter efeitos contrários.

No entanto, a ajuda social pode mostrar-se útil para determinados grupos vulneráveis, como é o caso das pessoas idosas e das crianças. Constitui talvez a única solução para as viúvas que não tiveram possibilidade de associação a um regime ou cujo marido não possuía pensão de sobrevivência. Por outro lado, constitui muitas vezes um meio de ajuda às donas de casa pobres com filhos: em muitos países, apenas as famílias cujos filhos frequentam a escola têm, no futuro direito, a estes subsídios.

Ligações entre os diferentes componentes da protecção social

A maior parte dos sistemas de protecção social são mistos, com relações entre os seus diferentes componentes. Algumas prestações funcionam como complemento de outras. Assim, as prestações dos regimes contributivos obrigatórios complementam por vezes as prestações universais. As prestações dos regimes contributivos facultativos têm por vezes o objectivo de complementar um ou outro tipo de prestações, ou até os dois. A ligação entre a ajuda social e os outros componentes da protecção social é, evidentemente, muito diferente. Quando uma pessoa tem direito tanto à ajuda social como a outras prestações, estas são automaticamente deduzidas do montante da ajuda social à qual essa pessoa tem direito. Quando se trata de prestações de regimes contributivos, esta pessoa terá dado a sua contribuição em vão.

É assim necessário reflectir bem sobre as ligações entre as prestações sujeitas às condições de recursos e os sistemas contributivos. Colocam-se dúvidas, nomeadamente, sobre a ordem na qual será necessário instituir a ajuda social e os regimes contributivos; sobre a importância das prestações fornecidas por cada um destes dois sistemas; e sobre a eventual diferenciação das condições de concessão das prestações (como a idade de acesso à pensão). Trata-se de questões difíceis. Os decisores conscientes destes problemas serão sem dúvida os mais bem preparados para considerar os regimes universais de forma a reduzir os efeitos negativos.

A protecção social está em constante evolução e a sua orientação depende muitas vezes do passado. Os decisores devem ter consciência destas ligações dinâmicas, caso não queiram que o resultado final das suas decisões seja contrário às suas intenções. Poderão, por exemplo, pretender incentivar a aplicação de sistemas contributivos, tendo em conta as inúmeras vantagens destes sistemas. No entanto, caso estes sistemas falhem – o que tem grandes probabilidades de acontecer num ambiente não regulamentado – a confiança da população irá ressentir-se durante muito tempo. Outro exemplo: as políticas fiscais podem conduzir à criação de regimes contributivos facultativos para determinados trabalhadores, criando assim interesses (nomeadamente no seio das instituições financeiras que os administram) opostos à criação de um sistema de segurança social nacional aplicado ao conjunto dos trabalhadores.

Considerando estas diferentes ligações, é necessário elaborar uma política pública global em matéria de protecção social, definir as prioridades e determinar a participação financeira do Estado. É necessário determinar as instituições que servirão de reserva para os subsídios do Estado e definir as categorias da população que deles beneficiarão. É necessário reconhecer também as complementaridades possíveis, como a que existe entre o apoio à criação de serviços de cuidados de saúde e o apoio à criação de mecanismos de seguros.

Conclusões

São com frequência os segmentos economicamente mais fracos da sociedade que não beneficiam de qualquer protecção social. A longo prazo, seria necessário um esforço para a sua integração num sistema nacional que abrangesse toda a população (ou toda a mão-de-obra, dependendo dos casos) e onde fosse possível beneficiar de uma repartição dos riscos e da solidariedade. A médio prazo, talvez seja possível para os países em vias de desenvolvimento com rendimentos intermédios, mas não para os países com baixos rendimentos. Estes sistemas são de difícil aplicação, sobretudo para certas categorias de trabalhadores independentes, mas será possível prever, pelos menos para o conjunto dos assalariados (e incluir na legislação) medidas próprias para o alargamento da cobertura obrigatória de forma progressiva. O Estado poderia facilitar e manter os sistemas de micro seguros destinados àqueles a quem os sistemas obrigatórios não conseguem neste momento atingir, mesmo se, concretamente, muitos dos mais necessitados não queiram ou nunca possam contribuir para estes sistemas e não beneficiem assim das ajudas do Estado. Seria necessário auxiliar os sistemas de micro seguros de forma a facilitar a sua integração eventual no sistema nacional, e, mais tarde, na generalização da cobertura obrigatória.

Excluindo os regimes contributivos, os outros grandes tipos de protecção social são financiados pelas receitas gerais do Estado e podem assumir a forma de prestações sujeitas a condições de recurso ou prestações universais. Os governos dos países em vias de desenvolvimento não avançaram praticamente sobre este projecto, sendo obrigados pelos programas de ajustamento estrutural a reduzir as suas despesas. No entanto, estes subsídios não são, necessariamente dispendiosos: a categoria dos titulares de direito pode ser definida de forma limitada, pelo menos num primeiro plano, para reduzir o impacto sobre o orçamento de Estado. Quando os subsídios demonstrarem a sua eficácia e obtiverem o apoio dos políticos, deve ser possível conceder um maior número de recursos e delimitar a cobertura de forma menos

restritiva. Estas prestações fornecidas pelo Estado podem, qualquer uma delas, ajudar os mais desfavorecidos. Embora mais dispendiosos no conjunto, os regimes universais são fáceis de administrar e podem permitir aos particulares o reforço da segurança do seu rendimento e o das suas famílias. Estes sistemas podem ajudar potencialmente a promover a igualdade entre homens e mulheres e, de uma forma geral, a reforçar a autonomia dos indivíduos, uma vez que os libertam da pobreza sem os submeter às restrições e condições que surgem geralmente com a ajuda social.

O objectivo da protecção social não é a simples sobrevivência, mas a inclusão social e o respeito pela dignidade humana. Os governos que se esforçam por alargar a cobertura social deviam analisar a experiência dos países onde a segurança social está bem enraizada. O alargamento da protecção social é uma vasta tarefa para a qual terão necessidade de todo o apoio da população. Não existem soluções imediatas, e as hipóteses de sucesso das diferentes estratégias irão depender do contexto nacional. Os trabalhos de pesquisa mais aprofundados, acompanhados por experiências e inovações poderiam conceder aos responsáveis os esclarecimentos necessários para que todos os trabalhadores e as suas famílias beneficiem de uma cobertura social digna.

Capítulo IV

Igualdade entre homens e mulheres

A igualdade entre homens e mulheres é uma questão que se coloca em quase todos os domínios da protecção social. Dado que os problemas relativos à desigualdade de tratamento são igualmente examinados noutros capítulos, limitamo-nos aqui a fornecer um resumo do tema no seu contexto global.

Para começar, será conveniente sublinhar que, para assegurar a igualdade entre os sexos no domínio da protecção social, não basta garantir uma igualdade de tratamento formal entre homens e mulheres. É igualmente necessário considerar devidamente o papel social respectivo dos homens e das mulheres, um papel que difere segundo a sociedade considerada e que sofre, desde há alguns anos, transformações extremamente importantes num grande número de países. Assim, os sistemas de protecção social devem a seu tempo garantir a igualdade de tratamento entre homens e mulheres, ter em conta o seu papel respectivo e promover a igualdade entre os sexos.

Após um breve exame das disposições das convenções e recomendações da OIT relativas à segurança social, que destacam a discriminação baseada no sexo, será realizada uma análise sobre a ligação entre a protecção social e a igualdade entre os sexos, bem como as consequências sobre as diferentes formas de protecção social das desigualdades que persistem no mercado de trabalho. Em seguida, serão indicadas as medidas que foram, ou poderão vir a ser adoptadas para promover a igualdade entre homens e mulheres através da protecção social.

Assegurar a igualdade entre os sexos nos sistemas de segurança social é uma tarefa complexa, uma discriminação indirecta que se acrescenta à discriminação directa neste domínio.

A discriminação directa reflecte-se pelos seguintes elementos: i) diferenças no tratamento reservado às pessoas activas casadas, consoante sejam homens ou mulheres, considerando que em princípio as mulheres se encontram numa situação de dependência em relação aos seus cônjuges, contando que os seus direitos às prestações de segurança social constituem direitos derivados provenientes do seguro do cônjuge mais do que dos direitos próprios provenientes do seu próprio seguro; ii) diferenças nas taxas de prestação ou de contribuição, que são baseadas nos cálculos actuariais estabelecidos em separado para os homens e para as mulheres relativos a factores como as diferenças em matéria de esperança de vida, taxas de morbilidade e de invalidez, regimes de trabalho previstos, etc. estas diferenças são características dos sistemas de contas de poupança individuais que não conhecem nem o princípio da compensação dos encargos nem o da solidariedade.

A discriminação indirecta deriva de medidas que, muitas vezes, não estabelecem distinção entre os sexos mas têm na prática consequências diferentes para as mulheres e para os homens, segundo a natureza da sua actividade profissional, o seu estado civil ou a sua situação familiar. Existe, francamente, um maior número de mulheres a trabalhar nos sectores não abrangidos pela segurança social (trabalho doméstico, trabalho a tempo parcial ou inconstante, actividades no sector informal, por exemplo). Algumas condições, como os períodos de inscrição mínimos prolongados penalizam igualmente as mulheres.

Muitas mulheres não ocupam um trabalho remunerado durante uma grande parte da sua vida estando, assim, numa situação de dependência económica em relação ao seu cônjuge. Nos sistemas de segurança social baseados na actividade profissional, o princípio dos direitos derivados permite ao cônjuge que se encontra numa situação de dependência, o benefício de cuidados de saúde e de uma pensão de sobrevivência. A este respeito, é conveniente a análise dos seguintes aspectos: a adaptação do conceito de direitos derivados a uma estrutura familiar em mutação (nomeadamente, multiplicação dos casais em união de facto, divorciados e separados); a evolução dos princípios de base da protecção social, que implicam um tratamento idêntico para os

viúvos e as viúvas; a aplicação de medidas destinadas aos pais isolados (constituindo as viúvas uma subcategoria).

Normas internacionais do trabalho e igualdade entre homens e mulheres

Inicialmente, as normas da OIT relativas às mulheres pretendiam, acima de tudo, proteger a saúde e a segurança das trabalhadoras, bem como as suas condições de trabalho e responder às necessidades específicas associadas à sua função na procriação. Com o tempo, a natureza das normas alterou-se: as convenções com o objectivo de fornecer uma protecção deram lugar a convenções destinadas a garantir o acesso das mulheres e dos homens aos mesmos direitos e às mesmas hipóteses. A adopção da convenção (nº 100) sobre a igualdade de remuneração, de 1951, da convenção (nº 111) relativa à discriminação (emprego e profissão), de 1958, e da convenção (nº 156) sobre os trabalhadores com responsabilidades familiares, de 1981, marcou uma viragem na percepção do papel da mulher, tendo sido estes textos considerados devido ao facto das responsabilidades familiares dizerem respeito não apenas aos trabalhadores mas também ao conjunto da família e da sociedade. Em meados dos anos setenta, surgiu uma nova abordagem mais ambiciosa com vista à igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em todos os domínios, bem como um testemunho dos debates e textos da 60ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1975. Desde essa altura, a protecção concedida às trabalhadoras baseia-se no princípio de que as mulheres devem estar protegidas contra os riscos inerentes ao seu emprego ou à sua profissão, ao mesmo nível e em aplicação das mesmas normas que os homens. As medidas de protecção específicas ainda admitidas são aquelas que visam proteger o papel da mulher na procriação.

A maioria dos instrumentos da OIT relativos à segurança social não inclui nenhuma disposição específica proibindo a discriminação baseada no sexo, uma vez que foram adoptados numa altura em que, segundo a opinião dominante (que estava já muitas vezes completamente inadaptada à realidade), era o homem que cobria as despesas do agregado familiar, permanecendo as mulheres em casa, providenciando a educação dos filhos. Duas convenções proibem, contudo, a discriminação. Trata-se desde logo, da convenção (nº 103) sobre a protecção da maternidade (revista), de 1952, que estabelece que qualquer contribuição deve ser paga segundo o número total de homens e de mulheres empregados nas empresas interessadas, sem distinção de sexo. A segunda das convenções é a convenção (nº 168) sobre a promoção do emprego e a protecção contra o desemprego, 1988, que consagra, nomeadamente, a obrigação de garantir a igualdade de tratamento a todas as pessoas protegidas, sem discriminação baseada no sexo, autorizando os Estados Membros a adoptarem medidas especiais justificadas pela situação de grupos determinados que enfrentam problemas específicos no mercado de trabalho.

é necessário não esquecer que outras convenções da OIT, que não abordam especificamente a segurança social, proibem expressamente a discriminação baseada no sexo. Trata-se das convenções nº 100, 111 e 156 que foram já anteriormente mencionadas. A convenção nº 156, que pretende assegurar uma igualdade efectiva de oportunidades e de tratamento para os trabalhadores dos dois sexos, estabelece que todas as medidas compatíveis com as condições e possibilidades nacionais devem ser tomadas considerando as necessidades dos trabalhadores com responsabilidades familiares relativamente à segurança social. A recomendação (nº 111) relativa à discriminação (emprego e profissão), de 1958, estabelece por seu lado que todo o indivíduo deve gozar, sem discriminação, da igualdade de oportunidades e de tratamento no que diz respeito às medidas de segurança social.

A protecção da função de procriação das mulheres e a promoção da igualdade entre homens e mulheres são questões intimamente associadas. As prestações do seguro de maternidade são

indispensáveis para que as mulheres e as suas famílias possam manter o seu nível de vida quando a mulher não pode trabalhar. Ao longo de toda a sua história, desde a adopção, em 1919, da convenção nº 3 sobre a protecção da maternidade, até à adopção, em 2000, da convenção nº 183 sobre a protecção à maternidade, da recomendação nº 191, a OIT esforçou-se por garantir o acesso das trabalhadoras a este tipo de subsídios.

Relação entre a protecção social e a igualdade entre homens e mulheres

A maioria dos regimes de segurança social era, noutros tempos, baseada sobre o homem que financiava as necessidades do agregado familiar. Assim, estes regimes concediam muitas vezes às viúvas subsídios que não estavam previstos para o caso dos viúvos e, em determinados países, as mulheres casadas que mantinham um emprego remunerado não eram obrigadas a contribuir para um regime de segurança social. A prescrição de uma idade que abrisse o direito à pensão inferior no caso das mulheres era também, em certa medida, o reflexo de um modelo no qual a participação das mulheres na população activa era considerado como secundária. Actualmente, enquanto cada vez mais mulheres fazem parte da população activa remunerada, a percepção do papel que cabe a cada um dos dois sexos alterou-se e os regimes de segurança social estão a ser alvo de uma reforma progressiva.

No domínio da protecção social, os esforços com vista a assegurar a igualdade entre homens e mulheres podem estar organizados em duas categorias complementares:

- ? prescrições ou medidas com vista a equiparar as oportunidades e a assegurar que o tratamento reservado aos homens é o mesmo para as mulheres, sendo o objectivo terminar com as práticas discriminatórias a partir da concepção de programas. No entanto, tendo em conta que as prestações de segurança social estão relacionadas com o emprego no mercado de trabalho, onde existem sempre inúmeras desigualdades entre os sexos, as mulheres continuam a ser penalizadas;
- ? prescrições ou medidas com vista a equiparar o nível dos rendimentos e a compensar as discriminações e as desigualdades criadas no exterior dos sistemas de segurança social, sobre o mercado de trabalho, por exemplo.

Impacto das desigualdades do mercado do trabalho sobre a protecção social

As mulheres estão muitas vezes em desvantagem no mercado de trabalho. A sua situação é determinada por uma divisão do trabalho que condena as mulheres a assumirem uma parte muito importante dos serviços (não remunerados) de que os membros da família necessitam. Estes encargos impedem muitas vezes as mulheres de ocuparem ou manterem um emprego a tempo inteiro. Têm muitas vezes influência sobre a natureza dos cargos que podem aceitar e sobre o número de anos durante os quais ocupam um emprego abrangido pela segurança social. Por outro lado, estes encargos prejudicam frequentemente o seu nível de rendimentos, relativamente à formação e às suas perspectivas de carreira. Mesmo as mulheres sem responsabilidades familiares podem ser prejudicadas com este género de situações se os empregadores para quem elas trabalham partirem do princípio que elas serão, um dia, forçadas a assumir este tipo de encargos.

As consequências das desigualdades que sofrem as mulheres no mercado de trabalho variam consideravelmente segundo os tipos de regimes de protecção social. São particularmente graves no caso dos regimes profissionais de reforma ou de cuidados médicos, uma vez que é excluído destes regimes um maior número de mulheres do que de homens, ou porque exercem funções subalternas, ou porque a sua antiguidade não é suficiente, ou ainda porque trabalham a tempo parcial. Os regimes profissionais excluem igualmente os trabalhadores que, por uma ou outra razão, não estão abrangidos pelos regimes de segurança social. Os subsídios concedidos pelos regimes profissionais dependem do nível de ganhos e da antiguidade, dois critérios que tendem a

favorecer os homens. Para além disso, em alguns destes regimes, os subsídios dependem da remuneração recebida em fim de carreira, o que coloca em vantagem, mais especificamente, os assalariados que beneficiaram de inúmeras promoções no seio da empresa e aqueles que acumularam um maior período de serviço sem interrupções. Mais uma vez, existem mais homens do que mulheres a preencherem estas condições.

Vários tipos de planos poupança-reforma tendem a reproduzir, ou até a aumentar, as desigualdades verificadas no mercado de trabalho. As pessoas que estão ocupadas em trabalhos precários e pouco remunerados, entre as quais se encontra um número desproporcional de mulheres, têm uma capacidade de poupança limitada e chegam muitas vezes a nunca economizar, mesmo nos países onde a lei estabelece que, em princípio, a inscrição num regime de poupança-reforma é obrigatório. As pessoas que pouco contribuíram ou que efectuaram pagamentos irregulares obtêm geralmente um rendimento líquido inferior, uma vez que, devido aos custos mais elevados provocados pelas contas mais modestas, os custos administrativos representam uma parte proporcionalmente mais importante das suas economias. O princípio da solidariedade e da redistribuição são externos a esta filosofia dos planos de poupança. As mulheres, cuja esperança de vida é muito mais alargada, recebem uma reforma inferior à dos homens para um mesmo nível de poupança.

Os sistemas de segurança social excluem frequentemente das categorias de trabalhadores ao domicílio, por exemplo, as empregadas domésticas e os trabalhadores a tempo parcial, entre os quais existe uma grande percentagem de mulheres. Os trabalhadores do sector informal, um sector que emprega um grande número de mulheres durante a maior parte da sua vida activa, estão igualmente desprovidos de protecção. As interrupções na carreira, um período de contribuição mais curto e um nível menos elevado da remuneração são factores suficientes que limitam os direitos das mulheres nos regimes de segurança social e noutros sistemas relacionados com a actividade profissional. Esta regra é válida não só para as reformas, como também para os subsídios de desemprego aos quais um grande número de mulheres sem emprego não tem acesso. É certo que as desempregadas solteiras podem ter direito a uma ajuda social, mas esta é geralmente menos elevada e sujeita a um grande número de condições restritivas. Quando as mulheres vivem em regime matrimonial, é o conjunto dos recursos do agregado familiar que é considerado, o que exclui normalmente da ajuda social os mais interessados. No entanto, os regimes de segurança social apresentam determinadas características próprias para atenuar as desigualdades do mercado de trabalho tais como o estabelecimento de um nível de reforma mínimo, ou a fórmula de ponderação dos subsídios que favorece os rendimentos pouco elevados.

Tratando-se dos trabalhadores do sector informal, e nomeadamente dos países em vias de desenvolvimento, os regimes de micro seguros, alguns deles considerando especificamente as necessidades das mulheres, podem contribuir para suprimir as falhas da protecção social. No entanto, tendo em conta o carácter facultativo destes regimes, a redistribuição sistemática dos homens em relação às mulheres é limitado.

Os regimes universais – serviços nacionais de saúde, abonos de família, prestações de velhice universais – concedem geralmente os mesmos direitos às mulheres e aos homens, seja qual for o seu percurso profissional e o nível do seu rendimento. Conforme indicado no Capítulo III, este tipo de regimes pode favorecer bastante a igualdade entre homens e mulheres.

Por seu lado, os regimes de ajuda social podem estabelecer expressamente o princípio da igualdade de tratamento e, como respondem às necessidades dos mais desfavorecidos, têm tendência a redistribuir o rendimento a favor das mulheres – pelo menos, relativamente às mulheres solteiras. Contudo, as prestações de ajuda social estão dependentes das condições de recurso, sendo igualmente considerado o rendimento do marido ou do companheiro. Sendo o rendimento dos homens geralmente superior ao das mulheres, na prática, as mulheres casadas têm, comparativamente, menos hipóteses de recorrer às prestações. Para além disso, num casal,

enquanto o homem tenta prova que tem direito a prestações de ajuda social, o elemento das prestações destinado a cobrir as necessidades da sua companheira é pago em seu nome e não em nome do interessado.

Por fim, é conveniente lembrar que, se as desigualdades sobre o mercado de trabalho têm consequências sobre a protecção social, a protecção social tem também consequências sobre as desigualdades do mercado de trabalho. Assim, um sistema de subsídios de desemprego digno deste nome (que contemple um subsídio de desemprego e uma assistência aos desempregados para aqueles que não têm direito a este tipo de seguro) atenua os problemas das pessoas com empregos pouco remunerados e pouco produtivos. Os serviços de assistência à criança e outros serviços sociais são igualmente fundamentais uma vez que ajudam as mulheres a enfrentarem a concorrência no mercado de trabalho, colocando-as numa situação de uma maior igualdade em relação aos homens.

Promoção da igualdade na protecção social e através da protecção social

Qualquer tipo de medidas de protecção social foi, ou poderia vir a ser, adoptado para promover a igualdade entre homens e mulheres. Esta questão será analisada nos seguintes pontos:

- ? pensões de sobrevivência;
- ? divórcio e partilha dos direitos à pensão;
- ? idade para acesso ao direito à pensão;
- ? direitos à pensão para as pessoas com responsabilidades familiares;
- ? taxa de pensão diferente dependendo do sexo;
- ? licença parental, abonos parentais e serviços de assistência à criança;
- ? abono de família.

Pensões de sobrevivência

As pensões de sobrevivência são baseadas na noção de dependência: o direito às prestações depende das contribuições pagas pelo próprio cônjuge falecido ou em seu nome; este direito é uma segurança contra a perda do sustento de família e, num grande número de países, pode ser suspenso caso o beneficiário se volte a casar. Noutros tempos, os subsídios de sobrevivência eram reservados às viúvas e aos órfãos, não sendo os viúvos cobertos, a menos que sofressem de uma deficiência que os colocasse numa situação de dependência em relação à mulher. Esta discriminação desapareceu dos sistemas de segurança social num grande número de países, entre os quais se encontram os Estados Unidos e a maioria dos Estados Membros da União Europeia. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias apresentou uma decisão estabelecendo que a discriminação face aos viúvos no seio dos regimes profissionais de reforma era ilegal.

Como consequência fundamental desta evolução, os subsídios de sobrevivência previstos pela lei foram subordinados em certa medida a condições de recurso, nomeadamente em França, na Grécia, em Itália, nos Países Baixos e na Suécia. Nos outros países, os subsídios são apenas pagos aos sobreviventes que atingiram uma determinada idade (a partir da qual o acesso ao emprego se torna difícil) ou que têm crianças menores a cargo. Em consequência destas restrições, algumas mulheres encontram-se agora numa situação mais difícil. As que não atingiram ainda a idade prescrita podem ter grandes dificuldades em encontrar um emprego. Muitas assalariadas que não

têm direito a uma pensão de sobrevivência são confrontadas com graves dificuldades financeiras após a morte do marido, uma vez que, na maioria dos casos, o orçamento familiar diminui para mais de metade. As medidas de restrição visavam, antes de mais, limitar o aumento do custo das prestações de sobrevivência que deveria conduzir ao alargamento da cobertura aos viúvos. É conveniente lembrar que as medidas com vista a assegurar um tratamento igual a todos os sobreviventes apareceram numa altura em que os sistemas de segurança social passavam já por dificuldades económicas. Este aspecto deu lugar a um debate entre aqueles que consideram razoável que as mulheres de hoje em dia tenham o seu próprio emprego e aqueles que lembram que muitas das mulheres que se casaram ao longo das últimas décadas possuíam um projecto de vida completamente diferente. As mulheres que actualmente enviúvam devem sofrer as consequências da mutação dos valores e das mentalidades?

Num grande número de regimes de pensões, as mulheres que vivem em regime de casal sem estarem casadas não têm direito a uma pensão de sobrevivência quando se dá o falecimento do seu companheiro. No entanto, em determinados países, recebem uma pensão se conseguirem provar a situação de dependência na qual se encontravam ou a coabitação passada. É, nomeadamente, o caso da Costa Rica, da Dinamarca, do Luxemburgo, da Noruega, dos países Baixos, do Reino Unido e da Venezuela.

A situação das viúvas é, comparativamente com os países desenvolvidos, ainda mais difícil nos países em vias de desenvolvimento, nomeadamente em África e no sul da Ásia, em primeiro lugar porque os sistemas de segurança social são mais rudimentares e em seguida porque as viúvas são muitas vezes vítimas de práticas discriminatórias, de isolamento social, ou até de violência física. A existência de um sistema de pensões universal (ou de prestações de ajuda social que não estão subordinadas a condições muito restritivas) melhora em grande medida o âmbito dos regimes contributivos. Será necessário contudo lembrar que as viúvas são muitas vezes demasiado jovens para terem direito a uma pensão de velhice, nomeadamente nas sociedades onde as mulheres se casam ainda jovens e nos países onde o SIDA e a guerra provocaram grandes devastações. (A elevada taxa de mortalidade provocada pelo SIDA, que atinge tanto homens como mulheres, provoca igualmente um grande número de órfãos que, na grande maioria, não tem direito a qualquer tipo de prestação). Vários Estados da Índia alargaram o seu campo de planos de pensão condicionados a um plano de recursos de forma a cobrir as viúvas carenciadas, mas os problemas de aplicação limitaram o impacto destas medidas.

Divórcio e partilha dos direitos à pensão

Desde há trinta ou quarenta anos, a taxa de divórcio tem vindo a aumentar rapidamente num grande número de países industrializados. Assim, no Canadá e no Reino Unido, esta taxa era em 1990 seis vezes mais elevada relativamente a 1960. Na República da Coreia, na Tailândia e na Venezuela, duplicou entre meados dos anos setenta e meados dos anos noventa. Esta evolução tem consequências consideráveis, nomeadamente nos casos das mulheres que nunca estiveram empregadas com direito a uma pensão. Quando os ex-maridos voltam a casar, o que acontece na maior parte dos casos, estas mulheres podem perder tudo ou parte dos seus direitos a uma pensão de sobrevivência.

Para solucionar este problema, vários países adaptaram o seu próprio sistema instituindo a partilha dos direitos às pensões: todos os direitos às pensões adquiridos pelos dois cônjuges durante a duração da sua união são somados e depois divididos por dois. Esta fórmula está em vigor há quase 25 anos nos regimes de segurança social na Alemanha e no Canadá. Foi recentemente instituída na África do Sul, na Irlanda e na Suíça. Desde há algum tempo, tem sido considerada para os regimes de reforma profissionais.

Idade para acesso ao direito à pensão

Em inúmeros países, a idade de reforma das mulheres é, ou foi até há pouco tempo, inferior à dos homens, como o demonstra o quadro 4.1. Porque é que os legisladores destes países, na sua grande maioria homens, decidiram então estabelecer esta diferença? Para alguns, estava relacionado com o facto dos homens se casarem normalmente com mulheres mais jovens e porque os casais desejavam com frequência ficar com a sua reforma mais ou menos na mesma altura. Uma outra explicação possível é a de que se pretendeu compensar a dupla carga que as mulheres assumem ao acumularem a actividade profissional e o acompanhamento ao agregado familiar, uma actividade maioritariamente assumida por elas.

O estabelecimento de uma idade para a reforma inferior para as mulheres constitui, face aos homens, uma discriminação. Esta diferença, embora ainda persista, é actualmente muito questionada. Não há dúvida nenhuma de que as mulheres assumem uma dupla carga de trabalho, mas nada permite concluir que esta particularidade tem consequências sobre a capacidade de continuar a trabalhar tanto tempo quanto os homens. A sua esperança de vida, mais elevada, poderia, pelo contrário, levar a considerar o inverso. Parece desenhar-se um consenso relativo à idade de reforma comum, uma fórmula que está já em vigor na Alemanha, no Canadá, nos Estados Unidos da América, na França, no Japão e em muitos outros países. Muitas vezes, no entanto, o debate provoca desentendimentos sobre a idade mais propícia para estabelecer o início da reforma. Muitas mulheres estão pouco dispostas a assistir ao aumento da idade limite ou a receber uma reforma menos elevada caso decidam iniciar a sua reforma na idade actualmente estabelecida, o que é compreensível. Por outro lado, a decisão de diminuir a idade de reforma para os homens tornar-se-ia extremamente onerosa. Em qualquer um dos casos, esta medida não seria bem recebida se forem consideradas as previsões relativas ao rácio activos/inactivos, previsões que levam a pensar na necessidade de um aumento, e não de uma redução da idade de reforma.

Quadro 4.1. Diferenças entre a idade da reforma dos homens e das mulheres em 1999

País	Mulheres	Homens
África do Sul	65	60
Argélia	60	55
Arménia	62	57
Austrália	65	61,5 (passará a 65 até 2013)
Áustria	65	60
Bélgica	65	61 (passará a 65 até 2009)
Brasil	65	60
Bulgária	60	55
Chile	65	60
China	60	50; 55 (para as assalariadas) 60 (para as profissões liberais)
Colômbia	60	
Cuba	60	
Hungria	60 (62 até 2009)	57 (passará a 62 até 2009)
Irão, República Islâmica do	60	55
Iraque	60	55
Israel	65	60

		65 (para as donas de casa)
Itália		
(antiga lei, para as pessoas		
que tenham trabalhado antes de 1996)	64	59
Paquistão	60	55
Polónia	65	60
Roménia	60	55
Reino Unido	65	60 (passará a 65 até 2020)
Federação da Rússia	60	55
Eslováquia	60	53-57
		(segundo o número de crianças)
Eslovénia	63	58
Sudão	60	55
Suíça	65	62 (passará a 64 até 2005)
Turquia	55	50
Ucrânia	60	55
Uruguai	60	56 (passará a 60 até 2003)
Venezuela	60	55
Vietname	60	55

Fonte: United States Social Security Administration: *Social Security Programs Throughout the World -1999*, (Washington, 1999).

Num grande número de países onde a idade da reforma foi revista tendo em conta um aumento, assistiu-se a um certo abrandamento de posições, ao permitir aos trabalhadores a entrada na reforma na idade estabelecida anteriormente, em troca de uma redução actuarial. No conjunto, as mulheres opuseram-se às propostas relativas ao aumento da idade em que podem começar a sua reforma ou à redução do nível de subsídios pagos caso a reforma surja na idade estabelecida anteriormente. No entanto, algumas trabalhadoras poderiam ganhar muito com uma reforma deste género, que lhes permitiria ocupar um emprego durante mais tempo, acumulando assim direitos de pensões mais consideráveis. Para as mulheres que deixaram de trabalhar durante algum tempo para se ocuparem dos seus filhos, esta organização pode constituir uma verdadeira vantagem, desde que, como é lógico, as interessadas desejem continuar a trabalhar e estejam efectivamente empenhadas, nas circunstâncias actuais, a assumir a sua reforma na idade prescrita. Para ser justa, a decisão de aumentar a idade da reforma deve ser aplicada de forma progressiva. Assim, uma fórmula vulgarmente sugerida na Europa central e oriental consiste em aumentar a idade da reforma de três meses por ano, voltando a estabelecer um aumento de cinco anos sobre um período de vinte anos. Este tipo de organização é necessário para conceder à população activa o tempo para se habituar à alteração mas também para que o mercado do trabalho possa adaptar-se ao seu ritmo. Com efeito, um aumento mais rápido poderia conduzir a uma subida significativa do desemprego.

Direitos à pensão para as pessoas com responsabilidades familiares

Ao chegarem à idade de reforma, muitas mulheres ficam praticamente desprovidas de qualquer direito próprio à pensão, quer seja porque se dedicaram à sua família sem obter qualquer tipo de remuneração, estando assim impedidas de integrar a população activa remunerada, ou porque as suas responsabilidades familiares as votaram a trabalhos periféricos, pouco remunerados e que não são abrangidos pelos sistemas de segurança social. Face a este problema, um grande número

de países aplicaram disposições em virtude das quais as pessoas que ficarem em casa para se ocuparem dos filhos (ou de outras pessoas dependentes) adquirem direitos à pensão durante o período considerado, tal como se ocupassem um emprego e contribuíssem para a segurança social. Por entre os países com este tipo de disposições encontram-se a Alemanha, a Noruega, a Suécia e a Suíça. A Irlanda e o Reino Unido implementaram uma fórmula semelhante, através de um procedimento ao nível da “protecção das responsabilidades familiares”, em virtude do qual os anos para os quais o rendimento é reduzido ou nulo não são considerados no final do cálculo do montante da pensão. Em 1996, a Irlanda aumentou a duração desta protecção que pode agora ser concedida às pessoas que se ocupem de crianças até aos 12 anos, contra os 6 anos anteriormente estabelecidos. Estas medidas contribuem para favorecer a igualdade entre os sexos, desde logo porque aumentam a segurança do rendimento das mulheres que abandonam a sua actividade profissional para educarem os seus filhos, e depois porque elas estão igualmente disponíveis para os homens que se ocupam dos seus filhos, enquanto a mulher continua a sua carreira. Uma outra medida, que contribui de forma mais abrangente para a igualdade sobre o mercado de trabalho, consiste na oferta dos serviços de assistência à criança.

Taxa de pensão diferente consoante o sexo

Na maioria dos sistemas de poupança-reforma obrigatórios actualmente em vigor, nomeadamente na América Latina, os trabalhadores que decidem iniciar a sua reforma podem escolher duas fórmulas: podem por exemplo comprar uma renda vitalícia, retirar o dinheiro acumulado na sua conta de forma faseada. Neste género de sistemas, e contrariamente ao que acontece nos actuais sistemas de segurança social, não existe nem compensação dos encargos, nem solidariedade entre os homens e as mulheres, cuja esperança média de vida é sensivelmente mais extensa. A legislação em vigor na Hungria e na Polónia prevê, pelo contrário, o pagamento obrigatório de uma renda vitalícia idêntica para os homens e para as mulheres. Pode pensar-se, contudo, que poderá ser difícil aplicar esta legislação para as sociedades privadas, todas elas com uma preferência evidente pelos clientes de sexo masculino. Nos países da América latina considerados, o distanciamento entre a pensão dos homens e a das mulheres pode ainda aumentar, não apenas devido à introdução de parâmetros relacionados com o sexo – taxas de pensão menos elevadas para as mulheres, por exemplo – mas talvez também, em consequência do aumento da idade prescrita para o início da reforma das mulheres e as consequentes reduções actuariais para as mulheres que não pretendem ou não podem retardar a sua entrada na reforma.

Licença parental, abonos parentais e serviços de assistência à criança

A segurança social pode promover a igualdade entre os sexos prevendo uma compensação em benefício das pessoas que se dedicaram à família sem por isso receberem qualquer remuneração e que foram assim excluídas durante algum tempo do emprego com direito a pensão. Pode facilitar a vida dos homens e das mulheres que pretendam dar apoio à sua família sem renunciarem no entanto à sua profissão. A licença parental e os abonos parentais (que compensam a perda dos ganhos) podem contribuir em grande parte para a concretização deste objectivo na medida em que:

- ? são acessíveis à mãe ou ao pai ou são repartidos pelo casal;
 - ? contemplam geralmente um grande número de dias por ano durante os quais um dos pais pode ausentar-se do seu trabalho para se ocupar de um filho doente.
- A prestação de serviços de assistência à criança, com qualidade e a um preço razoável, muitas vezes sob a alçada das instituições da segurança social ou organismos que disponibilizam serviços sociais, desempenha igualmente um papel importante para a

promoção da igualdade entre homens e mulheres. Estes serviços tornaram-se cada vez mais necessários à medida que foi aumentando a taxa de actividade das mulheres. Em muito países, a proporção da população activa com dificuldades em conciliar a actividade profissional e as responsabilidades familiares tem vindo a aumentar.

Abono de família

Os abonos de família favorecem igualmente a vários níveis a igualdade entre os sexos. Trata-se de uma prestação que, hoje em dia, é geralmente atribuída aos pais que se ocupam efectivamente do seu filho. É um ponto importante dado que a repartição do rendimento nas famílias onde apenas um dos pais recebe uma remuneração é muitas vezes desigual, podendo a pessoa que sustenta a família abusar da sua posição dominante. Os abonos de família são uma prática corrente nos países industrializados mas constituem, nos países em vias de desenvolvimento, uma excepção à regra.

Nos últimos anos, a proporção de famílias monoparentais aumentou consideravelmente. A partir dos anos sessenta, assumiu mais do dobro em países como os Estados Unidos da América ou o Reino Unido. Esta evolução resulta do aumento considerável dos nascimentos junto das mulheres solteiras (por exemplo, multiplicação por 5 ou mais, nos países acima mencionados) e da progressão da taxa de divórcio. Grande parte dos pais solteiros são mulheres, jovens na grande maioria. Devido ao elevado custo do acolhimento das crianças em muitos dos países e ao acesso limitado das jovens mães a empregos suficientemente bem remunerados, as interessadas não têm muitas vezes outra solução senão ficar em casa com o seu filho, sendo a sua subsistência assegurada desde logo pela ajuda social ou outras prestações subordinadas a um limite de rendimentos. Se, pelo contrário, lhes fosse atribuído um abono familiar, estas mães poderiam beneficiar, adicionando estes recursos ao rendimento de um emprego. Para as mulheres que estão ainda na fase inicial da procura de uma profissão, ou seja numa etapa decisiva, o facto de poderem decidir aceitar ou manter um emprego pode ter uma grande influência sobre o nível potencial da sua remuneração.

Nos países em vias de desenvolvimento, a atribuição de um abono familiar subordinada à frequência escolar pode contribuir de forma eficaz para garantir o acesso à educação das jovens e dos jovens e lutar contra o flagelo do trabalho infantil. As prestações podem assumir a forma da gratuidade de custos de escolaridade; é sem dúvida o melhor meio de favorecer a escolarização das crianças. A experiência demonstra que a atribuição de subsídios em numerário às famílias e aos filhos pode contribuir de forma útil para que as famílias desviem os seus filhos do mundo do trabalho, enviando-os para a escola. Estas medidas deveriam, sempre que possível, ser apoiadas por outras disposições para incentivar as crianças a frequentarem a escola e a apresentarem assiduidade (por exemplo, distribuição de refeições, livros, uniformes, cadernos e lápis e acesso aos serviços de transporte, de habitação e de orientação).

Assim, um programa implementado no Brasil (Bolsa Escola) demonstra que a concessão de bolsas incentiva as famílias especialmente desfavorecidas a escolarizarem os seus filhos. Este programa permitiu, nomeadamente às crianças pobres continuarem a frequentar a escola apesar dos resultados insuficientes, que poderiam ter conduzido à sua expulsão. Por ora, apenas um número muito reduzido de famílias beneficia deste programa, e não é o suficiente para diminuir a pobreza uma vez que o montante atribuído é muito fraco, mas a avaliação aprofundada demonstrou que as suas consequências sobre a vida dos beneficiários são consideráveis.

Conclusões

As convenções da OIT relativas à segurança social reflectem as opiniões dominantes no momento da sua adopção e não prevêm assim, na maioria, a proibição da discriminação baseada no sexo, mesmo se alguns instrumentos abordam sucintamente este aspecto.

A segurança social pode contribuir para a igualdade entre homens e mulheres:

- ? alargando-se ao conjunto dos trabalhadores ou, pelo menos, ao conjunto dos assalariados, incluindo as categorias nas quais as mulheres estão particularmente em maior número;
- ? auxiliando os homens e as mulheres a conciliarem actividade profissional e responsabilidades familiares, nomeadamente através de licenças parentais e de abonos de família;
- ? reconhecendo o justo valor do tempo disponibilizado na educação dos filhos sem contrapartidas financeiras, quer atribuindo aos interessados determinados direitos a pensão no âmbito dos regimes contributivos ou fornecendo prestações universais;
- ? concedendo aos cônjuges que se encontram numa situação de dependência direitos próprios, que os protegem em caso de separação ou de divórcio.

As medidas com vista a assegurar a igualdade entre os sexos no que diz respeito, por exemplo, à idade da reforma ou às prestações de sobrevivência, podem ter como efeito uma redução dos direitos das mulheres. Quando este tipo de reformas é considerado inevitável por razões económicas, ou por outras razões, é necessário providenciar a gestão de uma transição suficiente.

Concluindo, qualquer projecto de reforma da segurança social deve sofrer um exame minucioso que permitirá identificar as consequências nefastas que poderiam ocorrer para as mulheres e para a igualdade entre os sexos.

Capítulo V

Financiamento da segurança social

Muitos regimes nacionais actuais de segurança social – regimes normalmente financiados por repartição – são actualmente o alvo das críticas: a sua viabilidade financeira seria colocada em risco, bem como a capacidade de cumprir as suas funções, e assim de considerar o envelhecimento da população, a concorrência que caracteriza a nova economia mundial e a expansão do sector informal. O presente capítulo pretende, antes de mais, mostrar que o nível das despesas considerado como aceitável no caso da protecção social depende muito mais das preferências nacionais em matéria de política dos rendimentos do que dos imperativos económicos. Pertence efectivamente aos países que não podem efectuar determinadas transferências sociais, mas são poucos aqueles que são demasiados pobres para impedir, através de uma repartição de recursos, que uma parte da sua população viva na miséria. Assim, é incontestável que a mundialização tem um efeito sobre as diferentes opções que podem ser adoptadas.

Evolução das despesas de Segurança Social

Em todo o mundo, as despesas de segurança social têm vindo a aumentar desde há várias décadas. Em percentagem do PIB, aumentaram consideravelmente nos países com economia de mercado ao longo dos anos sessenta e setenta, antes de terem sofrido alguma estabilização durante a segunda metade dos anos oitenta e a maior parte dos anos noventa. Em meados dos anos noventa, representavam cerca de 18 por cento do PIB nos países da OCDE considerados no seu conjunto (25 por cento nos Estados Membros da União Europeia). Ao longo dos anos noventa, a transição económica colocou à prova os sistemas de transferência sociais dos países com tradição de planificação, o que não impediu a manutenção das despesas de segurança social entre os 15 e 20 por cento do PIB (sem incluir o subsídio de determinados bens e serviços), na mesma altura em que o PIB diminuía. A situação dos países em vias de desenvolvimento é menos homogénea. De uma maneira geral, as despesas aumentaram ao longo das últimas décadas. No entanto, antes do início desta progressão, o seu nível global, era dez vezes inferior ao que os países desenvolvidos tinham alcançado desde os anos sessenta, e as despesas actuais continuam a ser três a cinco vezes inferiores às registadas nos países desenvolvidos. O quadro 5.1 indica, em percentagem do PIB, o nível das despesas de segurança social no mundo e nas diferentes regiões em 1990, ano em que estão disponíveis dados relativamente

Quadro 5.1. Despesas de Segurança Social, em percentagem do PIB, 1990

Região ¹	Despesas totais	Pensões	Cuidados de saúde
Total mundial	14,5	6,6	4,9
África	4,3	1,4	1,7
América latina e Caraíbas	8,8	2,1	2,8
América do Norte	16,6	7,1	7,5
Ásia	6,4	3,0	2,7
Europa	24,8	12,1	6,3
Oceânia e Austrália	16,1	4,9	5,6

Fonte: *Relatório sobre o trabalho no mundo, 2000, op. cit., Anexo estatístico, quadro 14.*

completos¹⁹. Estes números são úteis indicadores, mas não permitem saber se os recursos estão distribuídos de forma justa entre as diferentes categorias da população e se esta distribuição é gerida de forma racional.

Se as circunstâncias não se alterarem, as despesas devem continuar a aumentar durante ainda mais algum tempo. Nos países em vias de desenvolvimento, os regimes existentes devem ainda atingir a maturidade, o seu campo vai alargar-se e novos regimes serão aplicados. Nos países mais avançados, as despesas de segurança social poderiam ainda aumentar se o rácio inactivos/activos continuasse a aumentar. Este rácio continuará elevado, podendo mesmo aumentar, se a taxa de actividade das mulheres continuar relativamente baixa em relação à dos homens em determinadas grandes economias, se a idade média de entrada no mercado de trabalho continuar a aumentar e se a idade da reforma efectiva continuar a diminuir.

Muitas vezes se ouve dizer que existe uma relação directa entre o nível das despesas sociais e o nível do PIB, ou seja, noutros termos, que, ao enriquecerem, os países tendem a destinar recursos à segurança social. A figura 5.1 demonstra que esta afirmação é verdade, apenas em parte. Nesta figura, o problema é apresentado no meio de uma regressão clássica com duas dimensões. Apesar da simplicidade do método utilizado, os resultados não são menos instrutivos.

Nesta figura observa-se que a correlação matemática entre o PIB por habitante e as despesas de segurança social calculadas em percentagem do PIB se encontra relativamente baixa (mesmo considerando que se trata de um direito de regressão linear, ou seja exponencial, não utilizado)²⁰. O gráfico demonstra que a situação é mais complexa do que parece. Na verdade, não há dúvida de que o nível de transferências asseguradas pela protecção social é mais elevado nos países desenvolvidos do que nos países onde o rendimento é mais fraco. Efectivamente, os países com rendimentos elevados e os países com baixos rendimentos formam dois conjuntos distintos em volta da linha de regressão. No entanto, nenhum destes dois conjuntos é demasiado denso, o que demonstra que o nível das despesas de segurança social varia consideravelmente, mesmo para os países com um PIB por ano aproximado. Não restam assim quaisquer dúvidas de que o nível das despesas (medido em percentagem do PIB) não depende do

Figura 5.1. Relação entre as despesas de segurança social e o PIB por habitante de diferentes países, em meados dos anos noventa

Despesas de Segurança Social (em % do PIB)

Suécia
Finlândia
Dinamarca
França
Polónia
Luxemburgo
Israel
Uruguai
Ucrânia
Nova Zelândia
Bielorússia
Estados Unidos da América

Bulgária
Japão
Argentina
Chile
Mongólia
Turquia
Egipto
Coreia
Etiópia
Bahrein
Singapura
Tailândia
Burundi

PIB por habitante (em milhares de dólares)

Fonte: BIT.

do nível do PIB, ou pelo menos não exclusivamente. Assim, os países com rendimentos pouco elevados podem decidir destinar à segurança social uma percentagem do seu PIB comparável à registada nos países mais bem repartidos. Estes elementos tendem a provar que as despesas sociais são, em grande medida, reflexo de uma escolha política.

Os três grandes desafios

Os sistemas actuais de financiamento da protecção social são confrontados com três grandes desafios. Algumas opiniões defendem que eles não estariam adaptados ao envelhecimento da população e à mundialização, e que a carga financeira suportada pelos diferentes contribuintes teria atingido um nível máximo para lá do qual esta carga não deixaria de ser suportada. Estes argumentos serão examinados de forma breve, sendo depois analisadas as opções possíveis a nível nacional e internacional.

Envelhecimento da população

O envelhecimento – muitas vezes apresentado, injustamente, como o factor chave para o financiamento dos sistemas de transferências sociais só representará um problema maior se as sociedades que têm um envelhecimento rápido não conseguirem gerir a taxa global de dependência social. Contudo, mesmo na Europa, onde o processo de envelhecimento se encontra numa etapa relativamente avançada, um aumento da idade de reforma e um aumento da taxa de actividade das mulheres poderia reduzir bastante esta taxa. Uma sociedade em fase de envelhecimento não está condenada à crise desde que seja capaz de fornecer postos de trabalho aos trabalhadores mais idosos. Graças aos investimentos maciços aplicados à saúde desde há várias décadas através da protecção social, a população continua com boa saúde até à idade mais avançada devendo assim ser capaz de trabalhar durante mais tempo. Para além disso, a crescente flexibilidade dos regimes de trabalho permite aos trabalhadores com filhos ou que atingiram uma idade avançada beneficiarem de ordenamentos adaptados às suas necessidades ao longo da sua vida profissional. Os cálculos do BIT demonstram que em 1995, num país europeu com uma rápida taxa de envelhecimento, uma idade de reforma efectiva de 60 anos e uma taxa de actividade das mulheres comparável à dos Países Baixos, o rácio de dependência calculado tendo em conta tanto os desempregados como os reformados, teria sido da ordem de 62 dependentes

para 100 pessoas com um emprego. Se, nestes países, a idade de reforma efectiva fosse superior a 67 anos até 2030, e se a taxa de actividade das mulheres atingisse um nível comparável às taxas mais elevadas verificadas actualmente na Europa (nível da Suécia, por exemplo), o rácio de dependência atingiria, em 2030, 68 por cento. Caso nada se alterasse, passaria para 80 por cento, ou seja um aumento de 18 por cento. O emprego é um elemento determinante para o financiamento futuro da protecção social em todos os países. O envelhecimento não deve ser considerado como uma ameaça que coloque em perigo os sistemas de segurança social mas como um desafio para as políticas económicas e sociais e para o mercado de trabalho.

Efeitos da mundialização

O anexo estatístico mostra que é em determinados países onde a economia é particularmente aberta, que se verificam as despesas sociais mais elevadas (é o caso, nomeadamente, da maioria dos países nórdicos, da Alemanha, da Áustria e dos Países Baixos). Não existe qualquer razão para que a mundialização conduza as economias nacionais a reduzir estas despesas. Pelo contrário, para os países particularmente expostos aos riscos externos ou que têm tendência para ajustamentos estruturais complicados, deveria ser aplicado um reforço da protecção social.

Os dados do anexo reflectem a realidade económica de meados dos anos noventa. Desde então, o contexto político pouco se alterou. A mundialização, independentemente de ser reduzida através de transferências de disponibilidades de uma região do mundo para outra, tem por consequência a exposição de ramos de actividades completos a uma concorrência em crescimento, que se traduz por pressões sobre os custos salariais e sobre os custos de mão-de-obra não salariais afectando desde logo os trabalhadores. As ameaças de deslocação ou o encerramento puro e simples das empresas limitam a margem de manobra do Estado / Nação sobre o plano fiscal.

Face a este problema, os países alteram frequentemente a sua política fiscal apoiando-se nas fontes de rendimentos que não são sujeitas às pressões da mundialização e cuja imposição não prejudica a competitividade nacional ou debruçando-se sobre a limitação das despesas dos regimes que aumentam aparentemente os custos da mão-de-obra²¹. A maioria dos países mais industrializados bem como um grande número de países em vias de desenvolvimento estabeleceram como objectivo a contenção do custo global da mão-de-obra. No entanto, os economistas defendem que as contribuições sociais e os impostos não determinam o custo da mão-de-obra. São os mercados de trabalho que estabelecem o nível da remuneração global dos assalariados. Mas, como é muitas vezes difícil a intervenção directa sobre o nível do salário, que constitui a parte mais importante da remuneração global, o debate sobre o custo de mão-de-obra concentra-se frequentemente sobre outros elementos, nomeadamente sobre as contribuições de segurança social. Na ausência de outras fontes de financiamento, existe uma tendência para a redução do nível dos subsídios dos regimes públicos de segurança social.

A relativa perda de soberania do Estado / Nação em matéria fiscal, devido à mundialização, é um dos grandes desafios que se colocam actualmente aos sistemas nacionais de protecção social.

Encargos financeiros

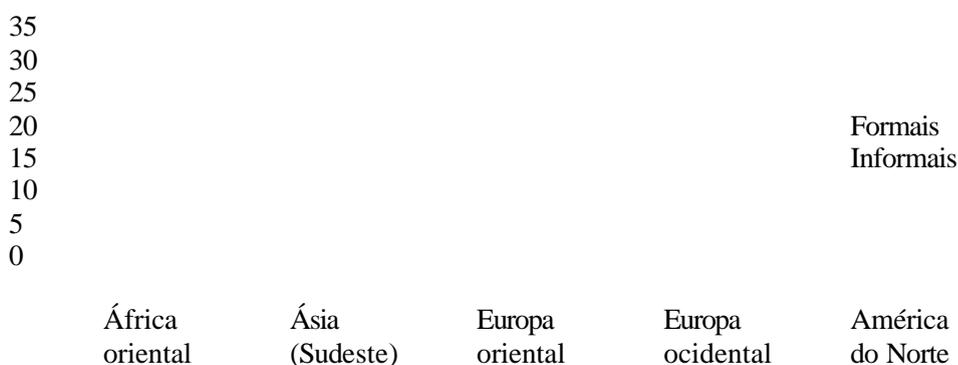
Em todas as sociedades que pretendem assegurar a todas as pessoas condições de vida dignas, o rendimento é partilhado, a diferentes níveis e de forma mais ou menos transparente, entre aqueles que têm a capacidade de ganhar um rendimento e todos os outros que não dispõem desta capacidade. No entanto, o nível de transferências que aparece nas estatísticas nacionais não parece corresponder na totalidade ao potencial económico dos diferentes países, o que leva a pensar que a medida das transferências é, na maioria dos países, muito inexacta. A família alargada e outras estruturas sociais baseadas sobre no parentesco continuam a ser o principal veículo de transferências em determinados países; noutros, as transferências passam

essencialmente por mecanismos institucionais de redistribuição – sistemas nacionais de reforma, por exemplo. No conjunto, as diferenças entre países no que diz respeito às transferências sociais são certamente bem menos importantes do que os resultados que aparecem nas estatísticas nacionais ou internacionais.

A título demonstrativo, vamos supor que a população activa (incluindo desempregados) ganha o conjunto do rendimento de um país (benefícios e salários) sendo este partilhado com os menores, as pessoas inactivas que fazem parte do grupo de idade dos activos e os reformados. Vamos igualmente considerar que o consumo de uma pessoa activa em relação a uma pessoa não activa (numa sociedade que assegura condições de vida dignas) é de 1 para 0,666²². A figura 5.2 fornece uma estimativa sobre as transferências totais (transferências presentes nas estatísticas, mais transferências informais, tal como calculadas).

Figura 5.2. Estimativa das transferências – total e composição – em diversas regiões, no início dos anos noventa

Transferências em % do PIB



Fonte: BIT.

Trata-se em parte de uma especulação, sendo os dados disponíveis insuficientes. Sabe-se no entanto que, em todo o mundo, actualmente, apenas cerca de metade do conjunto das transferências passa por sistemas de protecção social institucionais e a maioria destas transferências institucionalizadas tem lugar na Europa. Nos países em vias de desenvolvimento, apenas uma pequena parte das transferências passa por sistemas organizados. Mesmo nos países da Europa ocidental, as despesas institucionais de protecção social são inferiores ao conjunto das transferências avaliadas.

Pode concluir-se que, na maioria dos países (à excepção talvez dos países mais pobres) a redistribuição dos recursos é mais importante do que o resultado das estatísticas sobre as transferências sociais institucionalizadas. Nada impede afirmar que o nível das transferências sociais institucionalizadas tenha atingido, em determinados países, um limite excessivo em relação ao nível de redistribuição do rendimento que a sociedade considera necessário. A discussão sobre o nível de despesas suportável em matéria de protecção social é na realidade uma discussão sobre os mecanismos de redistribuição aos quais é conveniente conceder preferência.

Opções oferecidas aos países

Para financiar a protecção social, cada país deve providenciar sistemas adaptados às suas especificidades sobre o plano económico, a sua situação demográfica e, mais importante ainda, adaptados às preferências dos cidadãos. O leque de mecanismos de transferência possíveis vai desde os sistemas de transferência no seio das famílias, onde não existe qualquer componente institucional, até aos sistemas universais financiados pelo orçamento geral do Estado, passando por todo o tipo de outras opções. As escolhas e os objectivos da nação reflectem-se no sistema de financiamento escolhido e no respectivo papel do Estado e do sector privado. Estas escolhas e estes objectivos, muitas vezes implícitos, serão em seguida examinados.

Sistemas de financiamento

Os parâmetros seguintes podem servir para diferenciar os sistemas de financiamento:

- ? grau de solidariedade;
- ? nível e modo de funcionamento ;
- ? fontes de financiamento.

Solidariedade

O mais pequeno dos grupos no seio dos quais as transferências têm lugar é a família nuclear. Segue-se a família alargada ou de sucessão imediata, depois as associações locais ou profissionais. A menos que não sejam prescritas por disposições legais específicas (disposições do direito da família relativas ao pagamento de uma pensão alimentar, por exemplo), as transferências que ocorrem no seio da família ou da colectividade local imediata são na maioria de natureza institucional. A importância da solidariedade no seio destas entidades varia muito segundo os valores que dominam e as características específicas da família ou da colectividade local. O direito de benefício de subsídios não é muitas vezes claramente estabelecido, mesmo nos casos dos sistemas comunitários. No seio da colectividade, bem como no quadro não institucionalizado da família, o nível das transferências depende mais do rendimento total do grupo do que das necessidades específicas dos potenciais beneficiários.

O sistema de seguros assenta na ideia de que a viabilidade de um regime aumenta com o número de pessoas seguradas. Os regimes nacionais ou os regimes de segurança social que cobrem um grande número de pessoas podem normalmente contar com um rendimento mais estável, comparativamente aos regimes que dizem apenas respeito a grupos de dimensão limitada e cuja variação do nível dos subsídios (ou seja o risco financeiro) é necessariamente mais baixo. Os pequenos grupos têm muitas vezes de enfrentar uma acumulação de riscos – casos de desemprego num sector, de pobreza numa família ou de epidemia numa colectividade. Pode concluir-se que geralmente os grandes sistemas são os mais eficazes, desde que sejam geridos de forma reflectida. Quando a solidariedade não se verifica em toda a nação mas apenas em grupos minoritários, a disparidade dos subsídios aumenta inevitavelmente. Em muitas regiões do mundo, a solidariedade apenas se verifica no seio de grupos cada vez mais restritos, uma situação que pode conduzir, em última análise, a sistemas de contas individuais. Este tipo de tendência conduz necessariamente a um acréscimo de incerteza e de desigualdades de prestações.

Nível e modo de funcionamento

Os regimes de prestações a curto prazo (com uma excepção a considerar relativa aos regimes de seguros de doença privados) são geralmente financiados por repartição, independentemente da importância da compensação dos riscos. As prestações a curto prazo correspondem a compromissos a curto prazo que podem ser articulados de forma

relativamente rápida sempre que se alteram as circunstâncias demográficas ou económicas. Não é assim necessário acumular reservas consideráveis na previsão de responsabilidades a assumir num futuro distante. Relativamente às pensões, são distinguidos geralmente três sistemas de financiamento:

- ? repartição;
- ? capitalização integral;
- ? capitalização parcial.

Os regimes privados baseiam-se normalmente na capitalização integral, o que quer dizer que eles devem dispor de recursos suficientes para poderem honrar as suas obrigações na eventualidade de desaparecimento da companhia de seguros, do regime profissional de reforma ou do organismo representante de um determinado regime. Os regimes públicos de pensões estão assentes num compromisso social que lhes garanta a liquidez necessária e, em princípio, uma duração de vida ilimitada e não têm necessidade do mesmo nível de financiamento. O nível de financiamento dos regimes de segurança social depende de considerações que não privilegiem apenas a necessidade de assumir financeiramente os compromissos admitidos em matéria de pensões. A maioria destes regimes é efectivamente de regimes de capitalização parcial. Mesmo os regimes concebidos originariamente como regimes de capitalização integral transformaram-se muitas vezes em regimes de capitalização parcial quando a inflação provocou a queda do valor das suas reservas. Por último, vários países com sistemas de repartição desactualizados acrescentaram um segundo pilar com contribuições definidas que assenta na capitalização (Hungria, Letónia e Polónia). Outros países têm actualmente recurso a fundos de reserva no âmbito dos seus regimes por repartição (Canadá, França e Países Baixos). De um ponto de vista meramente financeiro, não existe uma verdadeira diferença entre os regimes com prestações definidas que assentem na capitalização parcial e os regimes de pensão compostos por dois pilares, sendo um baseado na capitalização e o outro não. Trata-se assim de dois casos de regimes de capitalização parcial.

Nos últimos anos, muito se debateu, ao nível internacional, as vantagens e inconvenientes de um recurso acrescido dos regimes nacionais de pensão por capitalização. Ao contrário dos pequenos sistemas privados, os regimes de pensão dependentes da segurança social não têm necessidade da segurança financeira que proporcione a acumulação de um volume de fundos considerável, sendo habitualmente avançadas razões de outra ordem na defesa dos benefícios da capitalização aplicada a este tipo de regimes. Segundo os seus defensores, a capitalização pode aumentar a poupança nacional. O quadro 5.2 demonstra, no entanto, que esta afirmação não é apoiada pelos factos: a poupança nacional é considerada importante enquanto as reservas acumuladas pelos sistemas de pensão são baixas, e vice-versa. Por outro lado, é muitas vezes defendido que a capitalização estimula o crescimento dos mercados

Quadro 5.2. Taxa de poupança nacional (1990-92) e reserva de regimes profissionais de reforma (1990-91)

País	Poupança nacional (em % do PIB)	Reservas de regimes de reforma (em % do PIB)
Alemanha	23	4
Austrália	18	39
Canadá	15	35
Dinamarca	19	60
Estados Unidos da América	15	66
França	21	3
Irlanda	20	37

Japão	34	8
Países Baixos	25	76
Reino Unido	14	73
Suíça	30	70

Nota: A taxa de poupança corresponde à soma da poupança pública e da poupança acumulada pelo sector privado.

Fonte: Gérard Hughes: «Pension financing, the substitution effect and national saving», na obra publicada sob a direcção de Gérard Hughes e Jim Stewart: *Pensions in the European Union: Adapting to economic and social change* (Dordrecht, Kluwer, 2000).

financeiros. Neste caso também, os dados disponíveis não fornecem na realidade a mesma ideia: em muitos países onde os regimes de pensão por capitalização são escassos, ou até inexistentes, os mercados bolsistas ainda jovens estabeleceram taxas de crescimento verdadeiramente notáveis.

Muitos são aqueles que afirmam que a capitalização poderia contribuir para colocar os regimes de reforma longe das consequências do envelhecimento. Esta afirmação tem sem dúvida fundamento para o caso dos pequenos grupos segurados mas perde a sua coerência a partir do momento em que são consideradas sociedades nacionais no seu todo ou a totalidade dos habitantes do planeta. Todas as sociedades devem destinar um determinado volume de recursos aos reformados para que estes mantenham um determinado nível de consumo. A passagem de um sistema de financiamento baseado nos salários para um sistema baseado no capital não altera em nada a essência do problema. Em qualquer dos casos, o consumo da população reformada deve ser financiado pelo PIB gerado pela população activa (salvo a venda de activos reais para o mundo inteiro).

É necessário esperar que os sistemas de reforma financiados por capitalização e aqueles que assentam na repartição beneficiem da evolução demográfica. Os sistemas de capitalização regem-se pela ideia de que, para se formar um rendimento pecuniário, as reformas podem, de alguma maneira, vender os seus activos às gerações ainda em actividade ou utilizá-los como garantia para obter empréstimos destas gerações. Caso o número de potenciais compradores diminua, é possível esperar que o preço dos activos diminua também, o que provocará uma descida acentuada do rendimento disponível da geração dos vendedores, ou seja, dos reformados.

Independentemente do volume real das transferências necessárias para financiar o consumo dos reformados, seria conveniente que as finanças nacionais fossem submetidas a uma dura prova através do abandono da repartição em benefício da capitalização, uma hipótese a considerar para os países que tivessem decidido substituir, na sua totalidade ou em parte, o seu sistema de segurança social, através de regimes de financiamento privado. Efectivamente, durante uma fase de transição prolongada, será necessário que os trabalhadores acumulem fundos para financiar as reformas futuras e que as pensões sejam pagas aos reformados. Durante este período, é possível que o Estado reavalie as prestações de segurança social tendo em conta uma diminuição, de forma a reduzir os custos e a limitar o volume dos fundos em falta que deverá proporcionar através do imposto ou de empréstimos, ou ainda através da venda dos activos.

Sabendo que a capitalização não é suficiente para fazer aumentar os recursos que podem ser concedidos à população dependente e que as vantagens económicas desta fórmula não são asseguradas, a única razão que pode justificar a passagem de um sistema por repartição para subsídios definidos num regime de capitalização com contribuições definidas (como é o caso na América latina e em determinadas zonas da Europa de Leste) é o facto de esta evolução permitir estabilizar o nível do imposto ou das contribuições de segurança social. No entanto, como o nível das prestações depende desde logo do desempenho dos mercados financeiros a longo prazo, a

certeza quanto ao nível das contribuições ou do imposto traz consigo a incerteza quanto ao nível das prestações. Uma evolução deste tipo pressupõe uma total inversão das prioridades.

Fontes de financiamento

Em geral, os sistemas nacionais de segurança social são financiados essencialmente pelas seguintes fontes:

- ? contribuições atribuídas pelos empregadores e/ou pelos trabalhadores;
- ? impostos (fracção das receitas orçamentais gerais ou impostos associados);
- ? rendimento de colocação;
- ? ofertas de fundos privados ou prémios de seguro.

Efectivamente, os sistemas nacionais de segurança social são na sua maioria financiados por várias fontes, ao mesmo tempo (consultar quadro 5.3). Esta regra é igualmente válida para os casos dos subsistemas, nomeadamente para os regimes de reforma.

O debate suscitado actualmente pelo nível elevado das despesas públicas destinadas à segurança social não deve fazer esquecer que, em muitos países, o orçamento de Estado beneficiou largamente da existência de um regime nacional de segurança social. Efectivamente, num período de forte crescimento, os regimes de reforma e de cobertura de riscos de desemprego, cuja criação é recente, produzem actualmente lucros consideráveis uma vez que o número de pensões atribuídas é pouco elevado, ou até nulo, enquanto que a colecta das contribuições foi já iniciada. Estes benefícios foram por vezes completamente absorvidos

Quadro 5.3. Taxa de contribuição actual nos regimes nacionais de reforma da segurança social de um determinado número de países

	Taxa de contribuição total (em % da remuneração)	Parte Empregador (%)	Parte assalariado(%)	contribuição do Estado
Alemanha	19,5	9,75	9,75	Custo de prestações sem contar com prestações de seguros
Bélgica	16,36	8,86	7,5	Subsídios anuais
República da Coreia	9	4,5	4,5	Uma parte dos custos administrativos
Estados Unidos da América	12,4	6,2	6,2	Custo das prestações especiais e abonos sujeitas a condições de recurso
França	14,75	8,2	6,55	Subsídios de nível variável
Gabão	7,5	5	2,5	Nenhuma
Itália	32,7	23,81	8,89	Custo das prestações de assistência social mais défice global
Luxemburgo	24	8	8	8% da remuneração que pode ser segurada
Paquistão	5	5	0	Consoante as necessidades
Polónia	32,52	16,26	16,26	Fundos destinados a financiar a pensão de reforma mínima
	(incluindo invalidez)			
Trinidade e Tobago	8,4	5,6	2,8	Todos os custos inerentes às prestações de ajuda social

Fonte: United States Social Security Administration, *op, cit.*

pelo orçamento geral do Estado, quer através de transferências directas (foi nomeadamente o caso da Europa central e oriental) ou através de empréstimos (nomeadamente, em muitos países africanos). Um grande número de transferências nunca foram seguidas de reembolso e os empréstimos eram financiados por taxas de juro pouco elevadas (e muitas vezes negativas em termos reais). Neste caso, pode dizer-se que, em larga medida, as contribuições de segurança social constituíram um imposto suplementar.

O Estado julga-se frequentemente capaz de financiar as despesas de protecção social através das receitas fiscais gerais. Decide assim habitualmente a adopção de uma legislação especial em virtude da qual a segurança social é financiada através de contribuições obrigatórias que apenas podem ser associadas aos objectivos estabelecidos pela referida legislação. O Estado pode igualmente encarregar organismos privados de financiarem e fornecerem prestações de segurança social ou abandonarem o fornecimento do conjunto de prestações à iniciativa privada. O fornecimento de prestações pelo sector privado, quer seja obrigatório ou voluntário, é muitas vezes considerado como uma solução específica para limitar as despesas públicas (que incluem, num largo sentido, as despesas de segurança social financiadas através das contribuições). Seria no entanto errado pensar que o fornecimento de prestações por intervenientes privados permanece sem efeito sobre as finanças públicas, uma vez que existe uma relação indirecta evidente entre os diferentes instrumentos de financiamento da protecção social, quer esta protecção seja fornecida pelo sector público ou pelos intervenientes privados. Com efeito, o Estado é o garante de último recurso da maioria das transferências nacionais. Para além disso, existe um nível máximo de encargos sociais (públicos e privados) que a população pode aceitar. Parece provável que a maioria dos cidadãos que estão condicionados pela lei a pagar uma determinada soma em dinheiro não terão preferência quanto à natureza destes pagamentos – contribuições ou imposto destinados a uma instituição pública ou prémios em caixa de uma instituição privada – desde que eles recebam garantias equivalentes. Os cidadãos estão dispostos a aceitar um determinado nível global de encargos sociais se, em troca, beneficiarem de um determinado nível de protecção. Caso os encargos ultrapassem um nível aceitável, as finanças públicas começam a sofrer as recaídas de uma evasão fiscal acrescida. Não existe nenhuma regra geral que permita saber qual é o nível aceitável das contribuições de segurança social e de imposto acumuladas. Este nível deve ser estabelecido de forma empírica, a longo prazo, através de processos com vista a suscitar um consenso político.

No entanto, as diferenças entre os países, ou pelo menos entre os países que apresentam um nível de desenvolvimento idêntico são, ao contrário do que se poderia pensar, menos pronunciadas. É o que demonstra a figura 5.3, que compara as despesas sociais (em percentagem do PIB) de dois países industrializados, os Estados Unidos da América e a Suécia. As despesas públicas brutas são duas vezes mais elevadas na Suécia do que nos Estados Unidos, mas as despesas sociais totais líquidas atingem aproximadamente a mesma ordem de grandeza nestes dois países. Dois elementos permitem explicar este fenómeno: nos Estados Unidos, uma parte relativamente importante das despesas sociais, nomeadamente no domínio da saúde e das reformas, é financiada de forma privada, enquanto que na Suécia uma parte bastante considerável das despesas sociais públicas é financiada através de imposto. Para um montante total líquido comparável, estes dois

Figura 5.3. Despesas de Segurança Social, em percentagem do PIB, 1995

% do PIB		
40	Despesas sociais públicas	Despesas sociais públicas
35	antes dos impostos	e privadas depois dos impostos
30		

25
20
15
10
5
0

Suécia Estados Unidos da América Suécia Estados Unidos da América

Fonte: Willem Adema: *Net social expenditure* (Paris, OCDE, 1999).

países apresentam uma situação muito diferente sobre o plano social, nomeadamente porque as despesas sociais privadas são repartidas de forma muito mais justa, relativamente às despesas públicas.

Papel fundamental do Estado enquanto garante de última instância

Para além dos encargos financeiros directos assumidos a título ordinário, o Estado pode assumir custos indirectos ou assumir custos imprevistos. Desempenha um papel muito importante enquanto garante financeiro, ou segurador de última instância, nos casos dos regimes de segurança social, ou até dos sistemas de segurança social administrados pelos organismos privados²³. A responsabilidade do Estado pode ser apresentada de diferentes formas, explícitas em determinados casos e implícitas noutras situações. Existe responsabilidade explícita quando a lei relativa à segurança social estabelece que o Estado tem a obrigação de diminuir os défices eventuais do regime. É o que acontece em diversos países, tanto da Europa ocidental como da Europa central e oriental (na Bulgária, por exemplo). O Estado tem igualmente uma responsabilidade explícita quando um nível mínimo de prestações é prescrito, uma vez que ele deve neste caso completar as pensões inferiores a este nível desde que o beneficiário corresponda às condições requeridas. O peso destas responsabilidades eventuais pode aumentar de forma considerável, em caso de descida generalizada da taxa de rendimento das reservas acumuladas pelos regimes de reforma e de diminuição do preço dos activos que as crises bolsistas podem provocar.

Pode falar-se em garantia implícita quando a pressão política é de tal ordem, que o Estado se vê obrigado a diminuir os regimes de segurança social, os regimes específicos a um determinado grupo ou os regimes privados que não são rentáveis (foi o que aconteceu, por exemplo, na Turquia no caso do regime Ba-Kur, o regime público destinado aos trabalhadores independentes). Mesmo os Estados que recusam, apesar das pressões, o afastamento de um sistema confrontado com graves dificuldades financeiras, podem ser forçados a desembolsar somas muito mais elevadas sob a forma de prestações de ajuda social concedidas às pessoas para as quais as outras prestações (reformas ou prestações pecuniárias a curto prazo, por exemplo) foram diminuídas ou permanecem por pagar.

Deste modo, o Estado encarrega-se do resseguro dos sistemas de transferências sociais públicas ou privadas, quer através de garantias financeiras explícitas ou através de garantias implícitas, mesmo não financiando directamente as prestações correspondentes. O Estado continua a ser o garante de último recurso dos regimes nacionais de segurança social devendo assim continuar a exercer as suas funções de controlo.

Mundialização e financiamento da Segurança Social

Durante muito tempo, os Estados escolheram os seus sistemas de protecção social e os seus instrumentos de financiamento em função das suas preferências e do consenso que alcançavam relativamente a este assunto. Actualmente, a realidade do mundo exterior tem influência sobre um grande número de decisões de política interna. Por ora, apenas a acção governamental pode compensar esta influência externa, embora de forma limitada. Mas os Estados talvez não tenham esgotado o conjunto de medidas de política interna que possam permitir um aumento das receitas e limitar os custos sem reduzir de forma automática o seu nível de protecção. Assim, o financiamento necessário poderia ser assegurado no futuro através das receitas fiscais comuns e através de impostos de consumo especiais. Para além disso, as medidas com vista a reduzir o rácio de dependência poderiam ser adoptadas (aumento da idade de reforma, por exemplo). Ao mesmo tempo, os processos de produção devem ser adaptados às características de uma mão-de-obra mais idosa, relativamente ao passado.

No entanto, tudo leva a crer que a interdependência acrescida dos mercados mundiais modificará ainda a forma como é financiada a protecção social. A mundialização financeira evoluiu em grande medida nos últimos anos e, ao mesmo tempo, o papel dos mercados de capitais no financiamento dos regimes de reforma ganhou relevo. Vários regimes fortes de reforma dotados de um segundo pilar desempenham já um papel considerável nos mercados internacionais de capitais, e os fundos de reserva dos regimes de reforma públicos (do Canadá, França e Irlanda, por exemplo) estão a desenvolver-se no mesmo sentido. Visto que os desempenhos destes mercados são interdependentes, as pensões de reforma de um grande número de trabalhadores de todo o mundo estão já intimamente associadas. Caso um mercado bolsista entre em queda ou o preço dos activos diminua ao mesmo tempo em diversos mercados bolsistas, milhões de trabalhadores serão afectados ao mesmo tempo em todo o mundo. Para além disso, um grande número de empregos dependem directa ou indirectamente das decisões assumidas em matéria de investimento pelos regimes de reforma dos países industrializados. As instituições financeiras internacionais são cada vez mais levadas a conceder empréstimos destinados a financiar a implementação ou a reforma de regimes de segurança social. Os empréstimos e as doações internacionais alimentam os fundos de protecção social nacionais ou regionais. A ajuda internacional pode tomar a forma de auxílio em caso de catástrofe e de subsídios destinados a manter os sistemas nacionais de saúde. No âmbito da iniciativa dos países pobres altamente endividados (PPAE), o FMI e o Banco Mundial subordinam qualquer aligeiramento da dívida à implementação de regimes eficazes de luta contra pobreza ao nível nacional. Por ora, estas diferentes organizações e iniciativas não são coordenadas.

Segundo as estimativas recentes do BIT, bastaria uma pequena fracção do PIB mundial para afastar da sua condição a maioria das pessoas que vivem na miséria nos países mais pobres do planeta. Para os dirigentes, aos níveis nacional e mundial, a organização ou a canalização das transferências e a distribuição das prestações continuam a constituir um enorme desafio. Com a sua campanha a favor do aligeiramento da dívida, as instituições financeiras internacionais deram o primeiro passo. Em 2000, durante a sessão extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas com o nome de “Cimeira social + 5”, os Estados interessados foram incentivados a criar um fundo mundial de solidariedade, cujo financiamento seria facultativo e que deveria desenvolver a luta contra a pobreza e promover o desenvolvimento social nas regiões mais pobres do mundo.

É necessário, no entanto, sublinhar que cabe acima de tudo a cada nação alargar o campo de acção da segurança social. A comunidade internacional poderá assim fornecer uma assistência social aquando do aparecimento de crises e, claro, uma ajuda ao desenvolvimento, mas cabe a cada país fornecer o esforço contínuo necessário.

Conclusões

As despesas de segurança social devem aumentar em função do PIB, nomeadamente nos países em desenvolvimento, à medida que os sistemas alcançarem maturidade e que o seu campo de alargar. Nos países industrializados, estas despesas poderiam igualmente continuar a aumentar e estabilizar, caso fosse impossível fazer aumentar a taxa de actividade das mulheres, dos jovens e dos trabalhadores idosos fazendo o rácio de dependência entre pessoas activas e pessoas reformadas. As soluções devem ser, em qualquer um dos casos, provenientes do mercado de trabalho. É necessário encontrar um emprego para todos os trabalhadores.

A segurança social assenta essencialmente sobre o princípio da aglomeração dos riscos e, de uma maneira geral, quanto maior é o número de participantes, mais fraco é o sistema. O recurso a regimes com vista a grupos limitados ou a planos de poupança individuais traduz-se por uma maior disparidade das prestações e por um aumento da incerteza, salvo se estes sistemas atingiram alguma estabilidade ou são subsidiados por recursos nacionais, ou até internacionais.

O recurso à capitalização será relativamente necessário e divulgado segundo a natureza das prestações e as características do regime considerado. No entanto, a capitalização não saberia sozinha resolver os problemas financeiros estruturais dos sistemas de transferências sociais nacionais. De um ponto de vista financeiro, orçamental, económico e social, a única estratégia segura e adequada para manter as despesas de segurança social a um nível aceitável a longo prazo é a redução dos rácios de dependência.

A protecção social pode ser fornecida através de regimes de segurança social ou através de regimes privados. Os poderes públicos desempenham um papel indispensável na sua qualidade de garantes financeiros dos regimes de segurança social, e têm muitas vezes responsabilidades explícitas ou implícitas sempre que as prestações são fornecidas pelo sector privado. Os elos entre os diferentes instrumentos nacionais que podem ser utilizados para financiar a protecção social são inúmeros. Assim, as decisões relativas ao papel dos regimes privados têm implicações financeiras bastante consideráveis para o financiamento dos regimes públicos, e para o orçamento do Estado. Não existe regra geral quanto ao nível mínimo que podem atingir as contribuições de segurança social obrigatórias e o imposto. A importância das transferências sociais em vigor num país é o reflexo, não tanto dos seus meios económicos, mas dos valores defendidos pela sociedade em causa.

No entanto, o financiamento da protecção social coloca, a longo prazo, um problema a nível mundial e não apenas a nível nacional. Caso os intervenientes económicos, presentes na cena mundial venham a prejudicar livremente, e em larga medida, a liberdade de acção dos Estados-nações no que diz respeito à colecta do imposto e das contribuições de segurança social, é necessário estar preparado para que a segurança social, cujo progresso foi tão positivo no século XX, seja confrontada com algumas incertezas consideráveis face ao século XXI. Os Estados devem unir os seus esforços na tentativa de proteger a sua soberania nos seus domínios fundamentais.

Capítulo VI

Reforço e alargamento do diálogo social

A protecção social, que se desenvolveu sob diferentes formas, em função das necessidades das colectividades e do seu modo de organização sócio-económico, pode ser assegurada pela família ou pelas redes de solidariedade local, por diversas instituições da sociedade civil, pelas empresas e mercado ou pelo Estado. Para além disso, desde há alguns anos, conforme ficou demonstrado na Cimeira Mundial para o desenvolvimento social (Copenhaga, 1995) e nas reuniões organizadas no seu seguimento, a comunidade internacional preocupa-se cada vez mais com a dimensão social da mundialização.

Conforme já abordado em capítulos anteriores, a protecção social, até aqui limitada essencialmente aos assalariados do sector formal, tem tendência a alargar-se aos trabalhadores independentes e aos trabalhadores ocasionais do sector informal. Uma gama alargada de intervenientes sociais poderia assim ser considerada no financiamento e na gestão da segurança social. Neste capítulo, serão analisados diferentes tipos de parceira e de diálogo social que podem ajudar a alargar a toda a população o campo da protecção social e aumentar a sua eficácia.

Fontes de protecção social

A protecção social tem por principal objectivo assegurar a segurança do rendimento bem como o acesso aos cuidados de saúde e aos serviços sociais indispensáveis. Vários são os intervenientes: família e redes de solidariedade local, instituições da sociedade civil, empresas e mercados, Estado e organismos de segurança social e comunidade internacional. Os parceiros sociais – organizações de empregadores e de trabalhadores – desempenham muitas vezes um papel importante no desenvolvimento e na gestão da segurança social bem como os regimes profissionais ou complementares no sector formal. Os sindicatos devem empenhar-se na extensão da sua acção ao sector informal. Podem os trabalhadores deste sector aderir aos sindicatos actuais? Caso não seja possível, como agir? Serão necessárias estruturas e estratégias de recrutamento específicas? Para se tornarem verdadeiramente úteis aos trabalhadores, os sindicatos devem oferecer vantagens tangíveis e uma protecção acrescida.

Família e solidariedade local

Em todos os países, independentemente do seu nível de desenvolvimento, a família desempenha um papel crucial na segurança do rendimento. A repartição dos recursos no seio da família nuclear vai de encontro às necessidades dos jovens bem como dos adultos – em geral, as mulheres – que se ocupam da casa sem receberem qualquer remuneração. Da família dependem igualmente os filhos e, de forma mais reduzida, os pais idosos ou inválidos. Em determinados

países de África e da Ásia a família alargada continua a desempenhar um papel muito importante na segurança do rendimento dos idosos, doentes e inválidos; fora destes países, a sua importância diminuiu consideravelmente devido à recente evolução social e demográfica. No passado, uma família numerosa era frequentemente a melhor protecção contra a miséria na velhice, papel que continua a desempenhar para muitas pessoas privadas, ainda hoje em dia, de qualquer tipo de segurança social. No entanto, não basta que a família seja numerosa e que os seus rendimentos sejam repartidos de forma justa: é igualmente necessário que estes rendimentos sejam em número suficiente. As famílias mais desfavorecidas podem por vezes contar com mecanismos de solidariedade local.

Sociedade civil

Grupos de entreajuda (para prestações em espécie ou sob a forma de trabalho), associações, cooperativas, cantinas, regimes mutualistas, organismos caritativos, igrejas: existe na sociedade civil um conjunto variado de instituições que concorrem para a segurança do rendimento dos indivíduos. O seu papel e o seu objectivo são muito diferentes tendo em conta os países e as condições locais. Algumas garantem prestações que se associam às prestações das instituições públicas; outras asseguram um mínimo de protecção às pessoas totalmente desfavorecidas. As suas actividades são habitualmente regidas pela lei e controladas pelos poderes públicos, embora algumas não possuam existência jurídica (os grupos de entreajuda, por exemplo).

As prestações susceptíveis de serem asseguradas são muito diversas: ajudas alimentares, auxílio aos doentes ou aos idosos, assistência em caso de invalidez ou de morte, etc. As instituições são geralmente financiadas pelas contribuições dos membros, às quais se associam por vezes as ajudas provenientes de outras fontes. Muito associadas aos beneficiários, elas têm normalmente a possibilidade de lhes oferecer subsídios que correspondem bem às suas necessidades prioritárias.

Partindo da ideia de mutualidade, que sofreu uma grande divulgação, nasceram outros regimes de segurança social, os quais acabaram também por ceder o lugar a sistemas obrigatórios de segurança social. Em determinados países, os regimes mutualistas continuam a desempenhar um papel importante, acrescentando as suas prestações às dos regimes obrigatórios, para os cuidados médicos ou a reforma, por exemplo. Noutros países, a sua protecção limita-se a determinados grupos. No conjunto, a sua importância aumentou nos últimos anos face aos fenómenos de marginalização e às carências da protecção instituída por lei.

Empresas comerciais e regimes profissionais

É possível assegurar um rendimento estável, face a eventualidades como a velhice, a invalidez ou a morte, através da celebração de um contrato com as empresas comerciais. A previdência individual assume elevados custos de transição não sendo normalmente muito conhecida, excepto quando é atribuída de forma obrigatória ou quando possui vantagens fiscais consideráveis. Pode, no entanto representar alguma importância junto dos trabalhadores independentes, na ausência de outros meios de assegurar uma determinada segurança.

A segurança do rendimento é igualmente assegurada, no sector privado, por regimes profissionais organizados ao nível da empresa ou num quadro mais alargado. A gestão pode ser assumida directamente pelas empresas ou entregue, no caso de empresas de menor dimensão, a

companhias comerciais. Os custos de transacção são muito menos onerosos nestes regimes, relativamente aos contratos individuais. A adesão está em princípio limitada aos funcionários da empresa; não existem despesas comerciais e a cobrança dos prémios ou das contribuições não coloca qualquer tipo de problema.

Habitualmente instituídos por iniciativa dos empregadores, os regimes profissionais são muitas vezes instituídos por intermédio de convenção colectiva, quando não se tornaram obrigatórios por lei. As organizações de empregadores e os sindicatos desempenharam um papel importante no estabelecimento destes regimes, não apenas ao nível das empresas mas também ao nível dos sectores ou ramos de actividade. Não se limitam a negociar o estabelecimento de tais regimes: participam igualmente na sua gestão. Os regimes instituídos nos Estados Unidos da América em determinados sectores são administrados na totalidade por sindicatos. Os fundos de pensão têm uma importância cada vez maior nos mercados financeiros - representam milhares de dólares - e muitos sindicatos nacionais esforçam-se para que estes fundos sejam colocados da forma mais vantajosa possível.

Estado e organismos de Segurança Social

Na maioria dos países, a protecção social depende essencialmente do Estado. Do ponto de vista histórico, o desenvolvimento dos sistemas nacionais de protecção social traduz a vontade de garantir progressivamente os mesmos direitos a toda a população, harmonizando os regimes estabelecidos em determinadas empresas ou determinados sectores e tornando-os obrigatórios.

A estrutura dos regimes de segurança social determina muitas vezes o seu modo de administração. Assim, os regimes que oferecem prestações universais sujeitas a condições de recurso são, na maioria dos casos, geridos directamente pelo Estado. No entanto, várias fórmulas são possíveis, desde a administração directa realizada por um ministério, até à gestão pelo sector privado. Nos países onde a segurança social (ou o princípio contributivo) é o tradicionalmente utilizado - França, Alemanha, a maioria dos países africanos, Ásia, muitos dos países da América latina e das Caraíbas - , os regimes são geralmente administrados por uma instituição pública controlada por um conselho de direcção ou de administração cuja autonomia é sempre reconhecida por lei. Este conselho é habitualmente bipartido ou tripartido; para além dos empregadores, os trabalhadores e o Estado, outros beneficiários (banqueiros, médicos, etc.), podem aqui ser representados. A administração diária do regime é assegurada por um director executivo que pode ser nomeado pelo conselho ou pelo ministro.

Em determinados países em vias de desenvolvimento, em particular, o parcelamento da administração dos regimes foi uma das principais causas de falta de coerência da política de protecção social. O Ministério das Finanças, interessado nomeadamente pelo regime das reformas, tem muitas vezes um voto preponderante. Outros ministérios - do Trabalho, da Saúde, dos Assuntos Sociais, etc. - podem ser encarregues de uns ou outros regimes, muitas vezes geridos por organismos diferentes. Em função do grau de descentralização, as autoridades locais podem também desempenhar um papel específico, nomeadamente no que diz respeito à ajuda social.

Comunidade internacional

Desde o final da década oitenta, é cada vez mais admitido que a comunidade internacional tem um papel a desempenhar no domínio humanitário e social. A sua missão humanitária foi a primeira a ser reconhecida uma vez que, conforme indica a resolução nº 43/131, de 8 de Dezembro de 1988 da Assembleia Geral das Nações Unidas, “o facto de deixar vítimas de

catástrofes naturais e situações de urgência da mesma ordem sem assistência humanitária representa uma ameaça para a vida humana e um atentado contra a dignidade do homem”.

A ideia de que a mundialização da economia deve assentar sobre uma base social foi pela primeira vez evocada na Cimeira Social de 1995, que reconheceu a importância das convenções fundamentais da OIT relativamente a este assunto. Estas convenções passaram desde então a constituir parte integrante da Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, adoptada pela Conferência Internacional do Trabalho, em 1988. A ideia de base social pode ser alargada à garantia dos direitos fundamentais em matéria de educação, saúde e de protecção social. No que diz respeito à educação e à saúde, a Cimeira de Copenhaga estabeleceu o objectivo de, até 2015, tornar o ensino primário universal e a taxa de mortalidade nas crianças com menos de cinco anos inferior a 45 num milhar, na sua sessão extraordinária do ano 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas recomendou o “reforço das modalidades de inscrição nos sistemas de protecção social...para responder às necessidades das pessoas que exercem formas de emprego flexíveis” mas sem estabelecer objectivos quantitativos nem de calendário²⁴.

Parcerias

O papel dos diferentes intervenientes anteriormente mencionados deve ser reforçado; as parcerias podem também formar-se com vista a tornar mais eficaz a segurança social e alargar o campo da protecção social.

Formas de reforçar a eficácia da Segurança Social

O Estado pode agir sobre os regimes de segurança social tornando-os mais eficazes de diferentes formas:

- ? organização e fornecimento de prestações sociais ;
- ? regulamentações que imponham aos empregadores o pagamento de prestações ou obrigando as companhias de seguros ou os fundos de pensão privados a respeitarem determinadas normas;
- ? política fiscal, nomeadamente reduções da carga fiscal para as prestações ou as contribuições de segurança social;
- ? ratificação das convenções da OIT relativas à segurança social e assinatura de acordos bilaterais ou multilaterais.

A importância relativa concedida a estes diferentes métodos de intervenção tem influência sobre a estrutura da segurança social. Cabe ao Estado definir o seu papel, o do mercado e o da colectividade, os mecanismos financeiros a aplicar e a organização e gestão dos regimes.

É admitido, desde há muito tempo, que os parceiros sociais, nomeadamente os representantes dos trabalhadores directamente interessados, devem estar associados na concepção e na gestão dos regimes de segurança social. A recomendação (nº 67) sobre a garantia dos meios de existência, de 1944, indica que «a gestão das seguranças sociais deve ser unificada ou coordenada num sistema geral de serviços de segurança social e os contribuintes devem ser representados por intermédio das suas organizações aos órgãos que detêm ou aconselham as linhas gerais da gestão e que apresentam os projectos legislativos ou estabelecem os regulamentos”. A convenção (nº 102) relativa à segurança social (norma mínima), de 1952, estabelece: «Sempre que a administração não é assegurada por uma instituição regulamentada pelas autoridades públicas ou por um departamento governamental responsável junto de um parlamento, os representantes das pessoas protegidas devem participar na administração ou a esta serem associados com poder consultivo nas condições estabelecidas; a legislação nacional pode também prever a participação de representantes dos empregadores e das autoridades públicas”. Outras prescrições semelhantes estão inseridas nos instrumentos anteriores, por exemplo na convenção (nº 128) relativa aos

cuidados médicos e às indemnizações por doença, de 1969, e na convenção (nº 168) sobre a promoção do emprego e da protecção contra o desemprego, de 1988.

Uma das razões da participação dos parceiros sociais é a de que os regimes – para todos os casos os regimes de segurança social – são financiados na íntegra ou na maioria por contribuições dos empregadores e dos trabalhadores. No entanto, mesmo nos casos de regimes financiados pelas receitas fiscais e dirigidos por um ministério, o tripartidarismo tem um importante papel a desempenhar: ele auxilia a adaptação das prestações às verdadeiras necessidades dos trabalhadores. A participação de outros beneficiários pode ter também um efeito positivo (por exemplo, comités consultivos de pacientes no caso dos serviços públicos de saúde). A convenção nº 168 estabelece que, quando a administração da promoção do emprego e da protecção contra o desemprego é assegurada por um departamento governamental, “os representantes das pessoas protegidas e os empregadores devem...a esta estar associados a título consultivo”.

Nos regimes contributivos de segurança social, as empresas são quase sempre investidas de importantes responsabilidades no que diz respeito à dedução e ao pagamento das contribuições. Em determinados países, a legislação do trabalho obriga-os a concederem eles próprios algumas prestações ou a tomar disposições apropriadas com uma companhia de seguros. Esta fórmula foi muitas vezes utilizada no passado pela repartição dos acidentes de trabalho e para as prestações de maternidade mas, devido aos seus inconvenientes, deu na maioria dos casos lugar à segurança social. Mas nada impede que, desde há alguns anos, seja cada vez mais comum que os empregadores sejam forçados a pagar indemnizações por doença durante os primeiros dias ou as primeiras semanas de ausência, tendo as pesquisas demonstrado que as ausências de curta duração por doença diminuem muito, caso os empregadores tenham interesse, financeiramente, na tomada de medidas para melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores e para vigiar a assiduidade.

Em muitos países, as empresas devem assumir responsabilidades no domínio da protecção social, nomeadamente no que diz respeito às pensões de reforma e aos cuidados de saúde, não por serem obrigadas legalmente mas porque as prestações atribuídas pelo regime legal são insuficientes. Na generalidade, o Estado actua de forma a conceder a estas empresas (e, de uma forma mais reduzida, os assalariados) importantes vantagens fiscais. Os trabalhadores mais mal pagos, que ocupam os empregos menos estáveis, e nomeadamente as mulheres, são aqueles que geralmente menos beneficiam destes sistemas. Esta fórmula provoca um número muito mais elevado de desigualdades do que a segurança social.

Em determinados países, o Estado, por via legislativa ou de uma outra forma, alargou os regimes de reforma privados ou profissionais ao conjunto das empresas e trabalhadores de um ramo de actividade, ou até de todo um sector. O sistema que daí resulta situa-se entre os regimes obrigatórios de segurança social e os regimes privados voluntários e apresenta a vantagem de uma vasta cobertura e de uma vasta autonomia, excluindo qualquer intervenção directa do Estado. Assenta em bases financeiras sólidas sendo obrigatoriamente co-gerido pelos empregadores e pelos representantes dos trabalhadores, criando condições favoráveis ao seu bom funcionamento. A experiência de países como a Finlândia, a França ou os Países Baixos leva a crer que estas características suavizam em grande medida a função regulamentar o Estado. Pelo contrário, nos países que utilizam maioritariamente os regimes instituídos individualmente pelas empresas, a regulamentação é muito específica. É, em certos casos, acompanhada por mecanismos de garantia das pensões. Esta regulamentação é geralmente considerada muito penosa pelos empregadores sendo assim difícil fazê-la respeitar.

Alguns países, nomeadamente da América latina, indicaram várias razões para a *privatização* dos seus regimes de pensões. Em que medida a privatização constitui uma resposta específica para melhorar a gestão da segurança social? O debate baseia-se essencialmente a dois níveis: ao nível da estrutura e ao nível da gestão.

Do ponto de vista estrutural, aqueles que estão contra o princípio da segurança social defendem que ela assegura aos interessados uma protecção excessiva retirando-lhes toda a liberdade de escolha. Segundo eles, O Estado deve apenas garantir uma protecção social mínima e implementar condições específicas para favorecer os acordos privados.

Relativamente aos aspectos administrativos ou institucionais, defendem que os organismos de segurança social não estão sujeitos a qualquer concorrência (tratando-se efectivamente de monopólios) não estando direccionados para a concessão de benefícios. Assim, não reservam a atenção necessária às consequências financeiras das decisões que são obrigados a tomar. Muitas vezes foi defendido que o livre jogo das forças do mercado teria, em princípio, um efeito positivo. A experiência demonstra que é bem mais dispendioso administrar contas de poupança individuais do que dossiers de segurança social; as sociedades que gerem os fundos de pensão (por exemplo, as “Administradoras de Fondos de Pensiones”, em diversos países da América latina) possuem elevados custos comerciais, a concentração entre os fundos de pensão é considerável, não sendo possível contar com as sociedades de gestão privadas para fazer respeitar as regras.

Muitos regimes de segurança social, conscientes da necessidade de uma melhor gestão, reformaram por um lado, os seus mecanismos institucionais de forma a alcançar uma maior economia, ou recorreram ao sector privado para a sua administração. Os regimes públicos têm assim tendência a conceder a organismos externos algumas das suas funções e a adoptar para a sua gestão diferentes princípios e práticas do sector privado para se tornarem mais eficazes e transparentes.

Em direcção a uma Segurança Social para todos

A abordagem a adoptar para o alargamento da protecção social depende de um determinado número de factores e nomeadamente do nível de desenvolvimento económico do país, do estado do regime de segurança social e da importância do sector informal. Alguns países industriais alcançaram uma cobertura universal para algumas eventualidades mas não para todos os casos. Nestes países, o alargamento da protecção social pode inserir-se no âmbito dos sistemas existentes. Os países em vias de desenvolvimento com rendimento intermédio poderiam assim, para determinados riscos, alcançar uma cobertura universal no âmbito dos sistemas em vigor. Para outros casos, poderia ser necessário começar por promover regimes específicos para os trabalhadores do sector informal. Considerando o tamanho do sector formal nos países em vias de desenvolvimento com baixo rendimento, é imperativo conceder prioridade a regimes que respondam às necessidades dos trabalhadores deste sector.

Micro seguros e sistemas locais

Conforme indicado no capítulo III, o acesso aos cuidados de saúde constitui uma das principais prioridades dos trabalhadores do sector informal, nomeadamente nos países com baixos rendimentos. O sucesso ou o fracasso dos sistemas de micro seguros depende das características dos organismos que os aplicam, da concepção destes sistemas e do contexto no qual eles actuam. É indispensável que os participantes tenham confiança nestes sistemas. Vários factores são considerados: uma direcção forte e estável, uma base económica sólida, a existência de mecanismos de participação e estruturas financeira e administrativas eficazes. É necessário prever medidas para lutar contra a fraude e os abusos, para promover uma certa forma de participação obrigatória, para defender a contenção de despesas e para favorecer a prevenção e a educação em matéria de saúde. O contexto varia consoante existam serviços de saúde (públicos ou privados), de qualidade e acessíveis ou condições favoráveis ao desenvolvimento dos micro seguros.

A maioria dos sistemas de micro seguros continua a ter uma amplitude relativamente modesta sendo assim necessário determinar com que tipo de mecanismos e formas de parceria é

possível alargar o seu campo de aplicação. Uma possibilidade é a de que estes sistemas se agrupem em organizações de forma a atingir vários objectivos – por exemplo, reforçar o seu poder de negociação face ao Estado e aos prestadores (públicos ou privados) de cuidados de saúde, associar os diferentes conhecimentos, ou estabilizar a sua situação financeira através dos resseguros. Segunda possibilidade; aplicar mais esforços na promoção dos micro seguros. Efectivamente, uma grande percentagem da população alvo está mal informada sobre as vantagens dos micro seguros. É igualmente necessário reforçar a credibilidade destes sistemas. Para estes sistemas, o subsídio é incontestavelmente um bom meio de aumentar o seu campo de aplicação mas depende inteiramente da capacidade e da vontade do Estado na redistribuição do rendimento no âmbito da fiscalidade.

Paralelamente ao desenvolvimento dos sistemas de micro seguros, outras formas de parceria podem ser necessárias. Estes sistemas podem ser associados a organizações da sociedade civil (por exemplo, cooperativas e sindicatos) ou procurar apenas o seu apoio. Podem também apelar às empresas privadas ou a organismos de segurança social que possuam já uma administração com um funcionamento eficaz. A experiência demonstra que este tipo de aproximação pressupõe alterações na cultura e organização dos beneficiários bem como alterações relativas às relações e formas de cooperação entre organizações.

O Estado tem um papel crucial a desempenhar no reforço dos sistemas de micro seguros. As autoridades locais podem contribuir para a criação de dispositivos locais de protecção social - em parceria com a sociedade civil (consultar capítulo III).

Ao nível nacional, o Estado pode actuar para que as experiências que obtiveram bons resultados sejam alargadas a outras profissões, sectores ou zonas. Para além disso, pode criar um ambiente propício ao desenvolvimento de sistemas de micro seguros. Através da regulamentação, deve definir a relação entre estes sistemas e os sistemas obrigatórios de segurança social de forma a evitar qualquer defeito que possa prejudicar as contribuições e promover, a mais longo prazo, relações mais estreitas entre os dois sistemas. No caso de seguros de saúde, várias funções podem ser distinguidas:

- i) promover o seguro de saúde através de recomendações relativas às prestações, à inscrição e à administração e implementação de um sistema de informação sobre a gestão;
- ii) controlar e regulamentar os micro seguros, por exemplo, no contexto de uma legislação própria para garantir uma administração eficaz e transparente;
- iii) melhorar e descentralizar os serviços públicos de saúde, uma condição prévia indispensável ao desenvolvimento dos micro seguros em muitos países;
- iv) empreender e organizar formações, nomeadamente com base nas actividades de promoção e de controlo mencionadas nas alíneas i) e ii);
- v) (co)financiar o acesso das categorias com baixos rendimentos aos seguros de saúde, se necessário através de subsídios ou de contribuições de contrapartida.

Os sindicatos e os empregadores podem igualmente desempenhar um papel mais importante, quer se trate da implementação de novos fundos especiais ao nível dos Estados, regiões ou províncias – por exemplo, para os trabalhadores da construção civil – ou da experimentação de regimes locais de protecção social. Os sindicatos podem trabalhar para que os subsídios oferecidos correspondam às prioridades dos trabalhadores; as organizações patronais, por se lado, poderiam convencer os seus membros a cumprirem as suas obrigações em matéria de contribuições.

Segurança Social

Conforme apresentado no capítulo III, existem diferentes formas de alterar ou reformar os programas de segurança social com vista a alargar o seu campo de aplicação. O papel do Estado, um garante destes programas, é evidentemente crucial mas o papel dos parceiros sociais também. A sua acção deve trabalhar para que todos os trabalhadores do sector formal, incluindo os trabalhadores ocasionais ou com contrato, recebam protecção. Os parceiros sociais, nomeadamente os sindicatos, poderiam fazer pressão para que fossem assumidas medidas para assegurar uma boa cobertura aos trabalhadores das pequenas empresas. As actividades de formação e de sensibilização, seguidas de consultas e de um diálogo com o Estado, seriam uma forma ideal de alargar a cobertura social.

Prestações sociais de base fiscal

É habitualmente preferível que a ajuda social e as prestações universais sejam financiadas essencialmente pela administração central, uma vez que, em período de crise por exemplo, algumas regiões e localidades têm muito mais necessidade do que outras. Este sistema garante que os habitantes de todas as regiões de um país tenham acesso às mesmas prestações de base que, caso seja necessário, poderão ser ajustadas em função do custo de vida. As autoridades locais e regionais podem acrescentar outras prestações, por exemplo, para habitação, alimentação ou trabalho. Para além disso, as autoridades locais, em cooperação com as instituições locais podem desempenhar um papel importante na distribuição das prestações.

Conforme foi possível verificar no capítulo I, a procura de uma ajuda social temporária - muitas vezes financiada pela comunidade internacional - aumentou nos diferentes países devido às guerras, catástrofes e crises. No entanto, também a longo prazo, a comunidade internacional prometeu contribuir para a realização de objectivos sociais, e nomeadamente para a redução da pobreza e a generalização da instrução primária. Neste contexto, os recursos internacionais poderiam ser utilizados para financiar as prestações destinadas às crianças (nomeadamente para evitar que elas sejam obrigadas a trabalhar e promover a frequência escolar) bem como prestações de ajuda social que, em conjunto com outras políticas, contribuiriam bastante para fazer diminuir a pobreza.

Conclusões

Neste capítulo, é examinado o papel dos diferentes intervenientes que concorrem para a segurança do rendimento e para a protecção social, partindo da família até à comunidade internacional. O Estado, os trabalhadores e os empregadores são os parceiros principais, mas esta parceira deve alargar-se para que a segurança social se torne mais eficaz e para que os trabalhadores com baixos rendimentos que ocupam um emprego independente ou que trabalham no sector informal beneficiem de uma protecção social. Seria necessário melhorar as relações entre a administração central e as autoridades locais bem como entre os diferentes ministérios (Segurança Social, Saúde, Finanças, etc.) As autoridades locais, as associações que representam directamente os trabalhadores do sector informal (por exemplo, cooperativas, serviços mutualistas, serviços comunitários) e as organizações intermediárias que são criadas em benefício dos assalariados com baixos rendimentos, devem desempenhar um papel importante. Para além disso, poder-se-ia, se necessário, considerar parceiras com as instituições financeiras privadas, por exemplo nos casos dos regimes de segurança social que têm necessidade de uma ajuda para a gestão das suas colocações ou de sistemas de micro seguros que têm necessidade de serviços

especializados, por exemplo em matéria de resseguros. Por fim, a comunidade internacional deverá talvez assumir novas funções no que diz respeito, por exemplo, à definição de políticas sociais globais e ao (co)financiamento de determinadas prestações sociais de base.

Capítulo VII

Actividades futuras da OIT

Nos capítulos anteriores foram analisados vários problemas importantes, sendo que alguns se referem à própria aplicação do conceito de segurança social enquanto outros têm como efeito a limitação da sua eficácia. Em muito países, as necessidades de protecção social aumentaram e inúmeros são os que consideram que os mecanismos que supostamente poderiam ser uma solução não atingiram os seus objectivos. Nos países em vias de desenvolvimento nomeadamente, um grande número de pessoas que exerce uma actividade remunerada não tem sequer acesso a uma protecção social de base, vivendo dia a dia, no limiar da miséria. No entanto, é necessário ponderar e, sem ocultar os problemas, ter em consideração o sucesso que muitos regimes de segurança social conheceram em todas as regiões do mundo ao assegurarem a milhões de pessoas segurança do rendimento e acesso aos cuidados de saúde. Para aumentar o desafio da segurança social, é necessário assim a concentração nas suas fraquezas distinguindo-as do conceito que continua válido e conserva toda a força. O presente relatório analisa as reformas que devem ser iniciadas para remediar estas fraquezas.

A OIT estabeleceu como objectivo fundamental que cada um, homem ou mulher, tenha a possibilidade de aceder a um trabalho digno e produtivo nas condições de liberdade, justiça, segurança e dignidade. A segurança social, que faz parte dos direitos do homem, é um elemento chave. Um dos quatro objectivos estratégicos da OIT – o alargamento a todos da protecção social e o reforço da sua eficácia – pretende tornar este direito uma realidade. Pelo seu mandato e pela sua estrutura, a OIT está particularmente bem equipada para conduzir este desafio estando igualmente consciente da necessidade de estabelecer um elo entre política de emprego e política de protecção social. As consequências para o programa da OIT e para a sua estrutura, da forma como é encarada, serão examinadas neste último capítulo.

Para alcançar o seu objectivo, a OIT está a implementar actualmente um programa integrado cujos elementos de base são os seguintes:

- ? trabalhos de pesquisa e de análise das políticas;
- ? estabelecimento de um quadro normativo;
- ? cooperação técnica e outros meios de acção

Pesquisa e análise das políticas

O objectivo neste caso é o reforço dos conhecimentos da OIT sobre os métodos de alargamento da protecção social, melhorando a sua eficácia e tornando-a mais justa. É

necessário para tal estudar os problemas de eficácia, de financiamento e de gestão e estabelecer comparações com os regimes que foram reformulados com sucesso. O objectivo é: i) compreender melhor a natureza, as causas e os efeitos de regimes deficientes; ii) elaborar estratégias para a actualização de mecanismos de protecção social eficazes; iii) elaborar um quadro para as políticas de protecção social.

- i) analisar as deficiências dos regimes ao nível da cobertura e da sua eficácia:
 - ? examinando, de um ponto de vista estatístico, a evolução das taxas de cobertura e as despesas sociais de forma a avaliar o número de pessoas excluídas da protecção social;
 - ? colectando os dados sobre o emprego, os rendimentos e as despesas de grupos que não beneficiam de segurança social, incluindo no sector informal, de forma a determinar as necessidades de protecção social e a capacidade contributiva dos agregados familiares e da colectividade;
 - ? identificando os factores de exclusão;
 - ? identificando os factores que limitam a eficácia dos regimes.

O Sector da protecção social iniciou um programa especial sobre o alargamento dos regimes de segurança social. Durante este período bienal em curso, serão empreendidas pesquisas no âmbito deste programa sobre as tendências estatísticas da cobertura dos regimes e das despesas sociais bem como sobre a eficácia dos esforços desenvolvidos para alargar a protecção social. Poderia ser criado um observatório da protecção social de forma a supervisionar os progressos alcançados na aplicação do conceito de trabalho digno.

- ii) Identificar e iniciar mecanismos de protecção social eficazes:
 - ? avaliando a eficácia dos esforços empreendidos para alargar a protecção social no âmbito dos regimes legais de segurança social e dos regimes de micro seguros e para reforçar as relações entre estes regimes;
 - ? examinando o papel dos intervenientes sociais de forma a determinar em que condições eles poderão trabalhar em conjunto para o alargamento ou melhoria da protecção social;
 - ? testando diferentes fórmulas de protecção e diferentes modos de financiamento para avaliar a praticabilidade dos regimes:
 - destinados a categorias específicas da população activa;
 - financiados pelo imposto, e não pelas contribuições sociais;
 - com vista a completar os sistemas de micro seguros através, por exemplo, dos resseguros;
 - próprios para a obtenção de um apoio financeiro internacional nos países menos desenvolvidos;
 - ? estudando as diferentes modalidades de intervenção de urgência para responder às necessidades de protecção social de países afectados por uma crise ou uma catástrofe natural e ajudá-los, em seguida, a reconstruir o seu sistemas de protecção social;
 - ? estabelecendo relações entre a protecção social e a política de emprego, por exemplo entre os micro seguros e os programas de desenvolvimento das micro empresas e entre os regimes de cobertura de riscos de desemprego, a ajuda social e as políticas activas do mercado de trabalho;
 - ? determinando de que forma poderá a protecção social contribuir para a igualdade entre homens e mulheres através de prestações que garantam a igualdade de tratamento e

reduzindo as desigualdades, tanto no mercado de trabalho como na divisão do trabalho entre os sexos.

iii) Elaborar um quadro que considere os resultados das pesquisas e da experiência, para os governos que desejem alargar a cobertura social e melhorar a eficácia dos sistemas de protecção social, o que poderia exigir, nomeadamente, a aplicação de novas estratégias nacionais e internacionais de financiamento de sistemas de transferências sociais.

Actividade normativa

Em princípio, todas as pessoas têm direito a ser abrangidas por um regime de segurança social, e as normas internacionais devem consagrar este direito e facilitar a sua aplicação. No entanto, a maioria das normas da OIT em matéria de segurança social tem como objectivo os assalariados do sector estruturado não estando verdadeiramente adaptadas às necessidades e à situação dos trabalhadores independentes ou das pessoas que trabalham de forma irregular fora de uma relação clássica de empregador / assalariado. De que forma devem as normas da OIT contribuir para alargar a protecção a todos aqueles que se encontram actualmente excluídos?

É impossível responder a esta questão sem considerar algumas contradições, agravadas pela complexidade e a variedade das relações de trabalho bem como pelo desejo de inúmeros empregadores, e mesmo de alguns trabalhadores, de fugirem ao pagamento das contribuições. O maior número possível de trabalhadores deveria ser abrangido por regimes de segurança social baseados nos princípios de solidariedade: a inscrição obrigatória e a igualdade de tratamento. Todas as pessoas que devem ser consideradas como assalariados, incluindo os trabalhadores temporários ou a tempo parcial, devem ser tratados como tal, do ponto de vista da sua protecção social, e o seu empregador deve ser obrigado a assumir as obrigações correspondentes.

No entanto, a teoria é mais fácil do que a prática, e a dificuldade aumenta à medida que o trabalhador se distancia da definição clássica de "assalariado". Para os trabalhadores independentes e para aqueles para quem a relação de emprego é extremamente ténue, pode ser justificada uma abordagem diferente. O trabalhador independente com um domicílio profissional poderia ser progressivamente sujeito ao mesmo regime de segurança social adoptado para os assalariados, ou talvez beneficiar de um regime específico baseado em princípios semelhantes. As pessoas que trabalham por conta própria a um nível inferior estarão possivelmente mais bem protegidas por sistemas especiais, variáveis em função da situação orçamental e económica e da sua capacidade contributiva mas que oferecem uma protecção mais elementar. Poder-se-ia assim considerar a elaboração de normas com vista a promover o alargamento da protecção social nesta base. Estas normas poderiam reafirmar o direito à segurança social conforme está enunciado no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, convidando os governos e os parceiros sociais a comprometerem-se na elaboração e implementação de estratégias de alargamento da cobertura social de base, e prevendo indicadores estatísticos que permitam avaliar os progressos alcançados para a cobertura universal. Poderiam, para além disso, recomendar princípios fundamentais para a concepção, a gestão e a administração de regimes de protecção social e para a elaboração de políticas e de estratégias nacionais e internacionais.

Instituir diferentes níveis de protecção segundo as categorias de trabalhadores é uma tarefa delicada, tanto no plano dos princípios como no âmbito da gestão de regimes. É indispensável definir as categorias igualmente da forma mais específica possível, sem as quais os empregadores ou os trabalhadores poderão escolher o regime e a taxa de contribuição que pretendem, o que põe em risco a solidariedade e pode conduzir a uma degradação generalizada da protecção das pessoas já abrangidas.

Poderia igualmente considerar-se a elaboração de novas normas relativas à igualdade de tratamento entre homens e mulheres. Conforme referido no capítulo IV, existem muitas mulheres

com empregos a tempo parcial, pouco remunerados, instáveis e precários, que são frequentemente excluídas do benefício da segurança social. A maioria assume também a maior parte das responsabilidades parentais e, conseqüentemente, dispõem de menos tempo para constituir os seus direitos em matéria de segurança social. Para além disso, na maioria das sociedades, as mulheres iniciam mais cedo a sua reforma porque a lei as obriga, arriscando-se assim a não possuir as condições necessárias para beneficiar de prestações completas. Os homens, por seu lado, são também vítimas de desigualdade de tratamento porque, em muitos países, as pensões de sobrevivência são concedidas exclusivamente às viúvas. Os temas que poderiam assumir novas normas são nomeadamente os seguintes: a igualdade de tratamento relativamente aos direitos às prestações de velhice; a igualdade de tratamento relativamente às pensões de sobrevivência; a divisão de direitos à pensão em caso de divórcio; o cálculo das prestações ou o acesso a prestações por intermédio dos pais com responsabilidades familiares.

De todos os ramos da segurança social abrangidos pela convenção n.º 102, apenas as prestações e abonos de família não estão inseridos em nenhuma norma específica da OIT. Dada a sua utilidade no combate ao trabalho infantil e à pobreza e para a promoção da igualdade entre os sexos, a sua inserção pode considerar-se em futuras actividades normativas.

A evolução da situação social e demográfica desde a adopção, em 1952, da convenção n.º 102 originou a criação de novas disposições em matéria de segurança social, particularmente:

- as prestações parentais, destinadas a substituir os rendimentos dos pais que tiram uma licença para se ocuparem de um filho pequeno ou doente, uma questão abordada sucintamente no parágrafo 10.3) da recomendação (n.º 191) sobre a protecção da maternidade, 2000;
- o seguro de dependência, que cobre as despesas relacionadas com a perda de autonomia e a capacidade de efectuar as tarefas da vida corrente.

Estas questões poderiam igualmente originar actividades normativas.

Considerando estas ou outras questões é conveniente não esquecer que a actividade normativa pode assumir diferentes formas: elaboração de uma nova norma, revisão de uma norma existente, criação de um novo protocolo. É de salientar que o Conselho de Administração do “Bureau” Internacional do Trabalho decidiu que sete convenções de segurança social estão oficialmente actualizadas, tendo solicitado aos Estados Membros para que informem o “Bureau” relativamente aos obstáculos e dificuldades que possam impedir ou retardar a sua ratificação e, se necessário, relativamente à necessidade de rever estas convenções. A estas sete convenções será conveniente acrescentar a convenção (n.º 183) sobre a protecção da maternidade, de 2000.

Dada a crescente complexidade, e interdependência, dos factores a considerar na promoção de regimes de segurança social que permitem atingir o objectivo mencionado no início do capítulo, seria imprudente iniciar uma determinada forma de acção normativa caso a caso, sem ter uma ideia clara da direcção geral desta acção. A discussão que dará lugar ao presente relatório fornecerá sem qualquer dúvida indicações úteis sobre este assunto embora seja necessária uma acção muito mais específica, uma vez que o assunto é bastante complexo e técnico. As normas de segurança social poderiam perfeitamente assumir a aplicação da nova abordagem integrada da acção normativa que o Conselho de Administração aprovou a título experimental na sua 279ª sessão (em Novembro de 2000)²⁵. A primeira etapa consiste em fazer um inventário sobre as normas e as actividades normativas no domínio considerado. Os resultados desta análise aprofundada devem ser sujeitos a uma discussão tripartida durante a Conferência Internacional do Trabalho, tendo em vista a elaboração, para o domínio em questão, de um plano de acção integrado. Este plano deve integrar os assuntos que poderiam ser submetidos a uma acção normativa, especificar o objectivo e a forma de novas normas ou de normas sujeitas a revisão, fornecer uma orientação para a promoção das normas existentes e destacar os domínios nos quais as actividades técnicas de cooperação seriam mais relevantes. A discussão poderia igualmente

levantar em debate as questões que, pela sua natureza técnica ou por outras razões, dificilmente podem ser sujeitas a uma convenção ou a uma recomendação, devendo antes de mais ser abordadas, por exemplo, nas recolhas de directivas práticas ou nos manuais. Ao longo de uma terceira etapa, o Conselho de Administração recolhe as conclusões provenientes da discussão realizada na Conferência, no âmbito dos seus procedimentos comuns, incluindo a escolha das questões que devem ser inseridas na ordem de trabalhos da Conferência para a adopção ou revisão de normas.

Considerando a importância do assunto examinado, a presente discussão pode ser encarada com uma primeira troca de opiniões sobre as questões, desafios e perspectivas em matéria de segurança social, uma troca que permitirá especificar as actividades futuras da OIT neste âmbito. Partindo dos resultados desta discussão, e desde que a Conferência o considere apropriado, o “Bureau” pode iniciar um exame aprofundado das actividades normativas da OIT no domínio da segurança social, em conformidade com a abordagem integrada²⁶. O Conselho de Administração pode examinar o calendário deste processo tendo em conta os comentários formulados pela Conferência.

Cooperação técnica e outros meios de acção

O «Bureau Internacional do Trabalho», por intermédio do Sector da protecção social ou de especialistas da segurança social que fazem parte das equipas multidisciplinares, fornece serviços consultivos técnicos e desenvolve programas de cooperação técnica para responder às exigências dos Estados Membros. Um dos principais objectivos do programa de segurança social da OIT é reforçar a capacidade dos governos, dos regimes de segurança social, dos parceiros sociais e, caso necessário, das ONGs, assegurar a viabilidade a longo prazo das reformas e, na maioria dos projectos de cooperação técnica, estabelecer uma maior prioridade à formação. A política de protecção social deve apoiar-se em sólidas análises financeiras, orçamentais e económicas, e o BIT continuará a fornecer aos constituintes serviços de actuação e análises de orçamentos sociais. Para além disso, o programa QUA TRAIN irá contribuir para a formação de especialistas do financiamento.

Os pedidos cada vez mais frequentes de assistência técnica foram endereçados ao BIT por países que pretendem alargar a protecção social, quer a categorias da população activa que não estão ainda abrangidas, quer a riscos até aqui não protegidos. À partida, no que diz respeito ao alargamento dos regimes de segurança social a um maior número de pessoas e de riscos, a margem de manobra é grande, mas muitas vezes é necessária uma assistência técnica prévia para remediar as carências da administração e da legislação e implementar os meios de que necessitam as instituições para poderem assumir novas responsabilidades. Esta situação pode exigir uma análise aprofundada da estrutura financeira do regime, que pode ser efectuada num contexto macroeconómico através de uma análise do orçamento social.

Segundo domínio de acção: a ajuda concedida aos governos e aos intervenientes sociais para elaboração de uma política global de protecção social. No âmbito da segurança social obrigatória, o BIT concede a sua assistência técnica para a elaboração das políticas, a preparação de projectos de lei, a implementação de regimes de seguros que cubram a doença, a velhice, a invalidez, o falecimento, os acidentes de trabalho, a maternidade e as prestações familiares. A mais alta prioridade é concedida ao alargamento da protecção social a grupos até aqui não protegidos. O BIT ajuda igualmente à implementação e à administração de regimes de ajuda social com um custo razoável para os países de fracos rendimentos junto com as outras medidas de luta contra pobreza.

Em determinados países, o BIT – e em particular o seu programa STEP – esforçou-se sobretudo no desenvolvimento dos seguros de doença, uma das principais necessidades dos

trabalhadores do sector informal. O BIT fornece uma assistência para a realização de estudos de praticabilidade, de forma a avaliar como e em que condições as actividades piloto poderiam ser executadas e retomadas em outro local, com sucesso. Elabora, para os diferentes intervenientes sociais, ferramentas e um material de formação com vocação prática para os ajudar a acabar com a sua política e a conceber actividades no domínio dos micro seguros, fornecendo igualmente serviços de redes aos grupos sociais que participam nos micro seguros.

A adopção de medidas em benefício das pessoas que não estão ainda protegidas necessitará provavelmente do estabelecimento de manuais práticos e de uma vasta divulgação de informações. As normas da OIT devem servir de exemplo para a cooperação técnica, e devem ser desenvolvidos trabalhos de pesquisa sobre as sinergias possíveis, entre normas, assistência técnica, reuniões e actividades das estruturas externas com o apoio na realização dos objectivos da Organização.

Pontos sugeridos para discussão

1. Quais são as repercussões da evolução do contexto mundial sobre a capacidade dos Estados Membros na preservação do dispositivo existente de segurança social ou do seu alargamento?
2. Na maioria dos países, apenas uma minoria da população beneficia de uma segurança social adequada. Por que é que esta situação persiste? O que poderão fazer os governos e os parceiros sociais dos Estados Membros da OIT para que o direito à segurança se torne para todos uma realidade? De que forma podem ser consideradas as preocupações económicas e os níveis de desenvolvimento nas estratégias com este objectivo?
3. Qual deverá ser a prioridade a conceder para o alargamento da segurança social em benefício dos trabalhadores dos pequenos estabelecimentos, dos trabalhadores independentes, dos trabalhadores migrantes e do sector informal? Quais são os instrumentos e políticas que têm mais hipóteses de demonstrar a sua eficácia em relação a estas categorias? Que papel poderiam desempenhar os micro seguros?
4. De que forma os sistemas de segurança social sólidos podem favorecer a flexibilidade e o dinamismo do mercado de trabalho e contribuir para uma melhoria da produtividade das empresas e da economia?
5. Qual é o melhor meio de assegurar a segurança do rendimento aos desempregados com diferentes níveis de desenvolvimento e de industrialização? Qual a melhor forma de conjugar as medidas tomadas para este efeito que pretendem facilitar o acesso ao mercado de trabalho e a reinserção na vida activa?
6. De que forma podem as políticas sociais favorecer a igualdade entre homens e mulheres? Será suficiente a igualdade de tratamento dos homens e das mulheres nos regimes de segurança social? Quais são as reformas recentes que mais contribuíram para promover a igualdade entre homens e mulheres?
7. Estará a segurança social confrontada com uma crise provocada pelo envelhecimento? Será possível evitar esta situação, alterando o sistema de financiamento das pensões? Ou será antes de mais necessário estabilizar o relatório de activos/passivos através de um aumento das taxas de actividade, nomeadamente dos trabalhadores idosos e das mulheres?
8. Quais são as vantagens e os inconvenientes dos diferentes métodos de financiamento da segurança social considerando que a capacidade de contribuir para regimes de segurança social varia? As contribuições pagas pelos empregadores à segurança social têm um efeito sobre os custos de mão-de-obra e sobre o emprego? Poderão os dispositivos privados tornar menos pesado o financiamento da segurança social sem prejudicar a solidariedade e a universalidade?

9. De que forma poderá o aumento do diálogo social contribuir, à escala nacional e à escala mundial, para o alargamento e a melhoria da segurança social? Qual poderia ser o papel das organizações de trabalhadores e das organizações de empregadores neste contexto?
10. De que forma é possível promover da melhor maneira as sinergias entre a segurança social e outros aspectos do trabalho digno?
11. ii) A longo prazo, quais deverão ser as prioridades das pesquisas, da actividade normativa e da assistência técnica da OIT no domínio da segurança social?
12. De que forma poderá ser aplicada no campo da segurança social, a nova abordagem integrada da actividade normativa, que o Conselho de Administração aprovou, em Novembro de 2000?

Anexo estatístico

Despesas públicas de Segurança Social

País	Despesas totais em % do PIB			Pensões em % do PIB			Cuidados de saúde em % do PIB			Despesas totais em % das despesas públicas	
	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1990	1996
Total mundial (+)	14,5			6,6			4,9				
África	4,3			1,4			1,7				
Ásia	6,4			3,0			2,7				
Europa	24,8			12,1			6,3				
América latina e Caraíbas	8,8			2,1			2,8				
América do Norte	16,6			7,1			7,5				
Oceania	16,1			4,9			5,6				
África											
Argélia (4)	...	7,6	...	...	3,3	...	...	3,4	...	...	...
Bénin	0,7	1,3	2,2	0,5	0,4	0,2	...	0,5	1,7	...	...
Botswana (3), (6)	4,0	2,5	2,7	...	...	...	2,9	2,3	2,3	6,9	7,4
Burundi	...	1,8	2,2	0,1	0,2	...	...	0,8	0,8	...	10,0
Camarões (7)	1,7	2,2	...	0,4	0,2	...	0,7	0,9	1,0	10,7	...
Cabo Verde	...	5,0	...	...	0,2	...	...	3,6	...	...	...
Congo (3)	...	2,2	4,2	0,7	0,9	...	...	1,5	3,2	...	...
Egipto (2), (7)	4,8	4,8	5,4	2,3	...	...	1,1	0,9	0,9	15,7	15,8
Etiópia	...	3,4	3,2	3,7	1,1	1,0	0,9	0,8	0,9	1,0	11,1
Gana	...	2,2	3,1	...	0,0	1,1	...	1,3	1,0	...	18,9
Guiné	...	...	...	...	...	...	...	1,2	1,2	...	...
Quénia	...	2,6	2,0	...	0,4	0,3	...	1,7	1,7	...	7,5
Madagáscar	2,2	1,6	1,3	0,5	0,2	...	...	1,1	1,1	...	...
Mali	1,6	3,1	...	1,0	0,4	...	...	1,6	1,2	...	...
Marrocos (2)	1,7	2,4	3,4	1,6	0,5	...	...	0,9	1,0	8,4	10,1
Maurícia	3,4	4,8	6,0	3,2	3,2	1,8	...	1,9	1,9	21,6	26,5
Mauritânia	...	1,0	0,8	...	0,2	0,2	...	...	...	...	...
Moçambique	...	...	4,7	0,1	...	0,0	...	4,4	4,6	...	...
Namíbia	...	...	3,9	...	...	...	...	3,3	3,7	...	...
Níger	...	1,9	...	...	0,1	...	...	1,5	...	...	...
Nigéria	...	1,0	...	...	0,0	...	...	1,0	...	...	...
República Centro africana	...	1,9	...	...	0,3	...	...	1,0	...	...	...

Senegal (4)	...	4,3	...	1,2	1,0	...	...	2,8	2,5	...	...
Seicheles	...	...	11,6	...	...	...	...	3,5	4,1	...	22,4
Togo	1,2	...	2,8	0,9	...	0,6	...	1,3	1,2	...	...
Tunísia	6,0	7,0	7,7	3,6	2,3	...	...	2,1	2,2	20,3	23,6
Zâmbia	0,8	...	2,5	0,4	...	...	...	...	2,2	...	...
Ásia											
Azerbaijão	...	9,5	8,4	...	2,7	...	...	2,9	1,6	...	40,8

País	Despesas totais em % do PIB			Pensões em % do PIB			Cuidados de saúde em % do PIB			Despesas totais em % das despesas públicas	
	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1990	1996
Bahrein (2)	...	3,4	4,2	0,2	0,6	...	...	2,6	2,9	10,0	13,7
Bangladesh	...	...	...	0,0	0,0	...	...	...	1,2	...	...
China (2)	...	5,2	3,6	...	2,6	1,5	...	1,4	2,1	...	23,9
Chipre (7)	8,0	8,1	10,3	4,7	4,5	6,4	1,9	1,9	2,0	24,7	30,7
Rep.da Coreia	...	4,1	5,6	...	0,9	1,4	...	1,7	2,1	22,3	21,2
Índia	...	1,7	2,6	...	...	...	...	0,9	0,9	...	24,7
Indonésia	...	...	1,7	...	...	0,0	...	0,6	0,6	...	9,8
Irão, Rep. Islâmica do	...	4,7	6,1	...	0,5	...	...	2,1	2,1	21,5	18,7
Israel	15,2	14,2	24,1	...	5,9	5,9	3,6	2,7	7,6	27,5	47,4
Japão (2)	11,4	11,3	14,1	5,2	5,5	6,8	4,7	4,6	5,6	35,8	37,4
Jordânia	...	6,8	8,9	0,3	0,6	0,5	...	1,7	2,9	...	...
Cazaquistão (1)	...	...	13,6	...	...	...	...	...	3,3	...	50,9
Kuwait	...	9,4	9,6	1,5	3,5	...	...	3,5	2,7	20,7	23,2
Malásia	2,0	2,7	2,9	1,9	1,0	...	...	1,5	1,4	8,9	13,4
Mongólia (3)	...	...	8,8	...	...	...	...	...	4,1	...	26,4
Mianmar	...	...	0,7	0,0	...	...	...	1,1	0,5	...	6,1
Paquistão	1,1	...	...	0,3	...	0,0	0,8	0,8	0,8	...	...
Filipinas ...	...	1,7	...	...	0,5	...	0,8	0,8	1,3	...	...
Singapura	...	...	3,3	...	...	1,4	...	1,8	1,3	...	...
Sri Lanka	2,5	...	4,7	2,4	...	2,4	...	1,6	1,5	...	...
Tailândia	...	1,5	1,9	...	...	...	...	1,0	1,3	10,1	1,9
Turquia	3,9	5,9	7,1	1,9	3,3	3,8	1,1	1,0	2,3	...	27,0
Europa											
Albânia (2)	...	...	10,9	...	...	5,7	...	...	2,4	...	35,0
Alemanha	26,3	25,5	29,7	11,1	10,3	12,4	7,2	6,7	8,3	54,3	52,1
Áustria (2)	24,4	24,2	26,2	14,0	13,9	14,9	5,1	5,3	5,8	49,1	49,4
Bielo-Rússia	...	15,1	17,4	...	5,5	8,8	...	2,6	5,0	...	50,0
Bélgica (2)	27,5	25,6	27,1	12,3	11,2	12,0	6,0	6,7	6,9	47,4	50,1
Bulgária	...	16,5	13,2	...	8,7	7,1	...	3,7	3,3	25,3	24,3
Croácia	...	...	22,3	...	...	8,2	...	...	7,2	...	47,8
Dinamarca	25,9	28,7	33,0	7,5	8,2	9,6	5,3	5,3	5,2	47,9	52,5
Espanha	18,5	19,6	22,0	9,2	9,4	10,9	4,6	5,4	5,8	45,8	56,7
Estónia (5)	...	13,1	17,1	...	5,3	7,6	...	2,8	5,8	40,3	50,6
Finlândia	23,4	25,2	32,3	10,3	10,6	13,2	5,7	6,5	5,4	53,8	53,8

França (2)	27,0	26,7	30,1	12,0	12,2	13,3	6,5	6,6	8,0	53,4	55,3
Grécia (2)	19,5	19,8	22,7	11,6	12,7	11,7	3,3	3,5	4,5	57,8	67,4
Hungria	...	18,4	22,3	...	10,5	9,3	4,1	5,9	5,4	35,4	35,8
Irlanda	22,9	19,2	17,8	6,6	5,9	5,1	6,6	5,9	5,1	47,0	50,2
Islândia	7,3	15,7	18,6	3,5	2,8	5,7	3,6	7,7	7,5	38,2	47,0
Itália (2)	21,6	23,1	23,7	12,5	13,5	15,0	5,5	6,3	5,4	42,9	45,5
Letónia	...	...	19,2	...	6,1	...	...	...	4,0	...	45,5
Lituânia	...	...	14,7	...	...	7,3	...	...	4,0	...	42,5
Luxemburgo (2)	24,0	23,4	25,2	13,0	11,9	12,6	5,5	6,1	6,5	48,4	51,4

País	Despesas totais em % do PIB			Pensões em % do PIB			Cuidados de saúde em % do PIB			Despesas totais em % das despesas públicas	
	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1990	1996
Malta	19,0	13,3	20,6	14,4	...	...	3,5	...	4,2	...	48,6
Rep. da Moldávia	...	...	15,5	...	...	7,4	...	...	6,3	...	...
Noruega (2)	20,0	27,1	28,5	7,3	9,1	8,9	5,7	6,7	7,0	52,7	57,7
Países Baixos	28,9	29,7	26,7	12,2	13,6	11,4	5,9	6,1	6,8	51,6	51,4
Polónia	17,0	18,7	25,1	...	8,5	14,3	4,5	5,0	5,2	...	52,1
Portugal	13,2	14,6	19,0	6,4	7,4	9,9	3,9	4,3	5,0	34,9	...
República Checa	...	16,0	18,8	...	7,3	8,1	...	4,6	6,8	...	38,6
Roménia	...	...	12,4	...	...	6,8	...	...	2,9	...	34,7
Reino Unido (2)	21,1	19,6	22,8	8,3	8,9	10,2	4,9	5,2	5,7	46,4	54,9
Rússia, Federação da (2)	...	...	10,4	...	...	...	...	...	2,7	...	26,9
Eslováquia	...	15,9	20,9	...	7,8	8,3	...	5,7	6,0	...	...
Suécia	31,1	32,2	34,7	10,1	10,3	13,8	8,1	7,9	6,1	53,0	50,0
Suíça (2)	17,4	20,1	25,9	9,4	10,1	12,8	4,8	5,3	6,6	44,2	49,3
Ucrânia	...	...	19,8	...	...	9,6	...	...	4,1	...	...
América latina e Caraíbas											
Argentina (6)	6,6	9,8	12,4	...	3,6	4,1	1,1	4,4	4,3	35,8	41,2
Baamas	5,8	4,2	...	1,1	1,0	...	3,3	2,7	2,5	23,7	...
Barbados	...	8,6	10,0	4,0	3,4	4,1	...	3,1	4,4	...	...
Belize	...	3,1	3,5	0,3	0,3	...	...	2,3	2,1	8,7	14,2
Bolívia	...	4,2	7,0	...	2,0	...	...	1,1	2,3	23,8	29,3
Brasil (3)	7,6	10,8	12,2	...	...	2,4	1,6	2,3	2,1	32,0	36,7
Chile	13,5	16,2	11,3	...	6,0	5,9	1,6	2,0	2,3	...	45,6
Colômbia (2)	4,8	...	6,1	1,0	0,6	0,9	1,8	...	5,1	...	...
Costa Rica	7,4	10,3	13,0	2,0	...	...	4,1	6,7	6,8	40,1	42,6
Cuba	12,5	15,2	...	6,7	7,0	...	4,8	5,6	...	...	...
República Dominicana (6)	2,0	2,1	2,5	...	...	...	1,4	1,6	1,8	18,3	15,7
Domínica	1,4	2,2	4,8	0,7	0,8	1,4	0,3	0,4	0,4	...	...
El Salvador	1,3	1,9	3,6	0,5	0,7	1,3	0,6	0,8	1,3	...	...
Equador	2,8	2,1	2,0	1,8	1,8	1,1	0,6	0,6	0,3	...	...
Granada	...	6,9	...	1,8	2,6	...	...	3,7	2,8	...	...
Guatemala	...	2,4	...	...	0,3	...	...	1,5	1,7	...	...
Guiana	...	4,5	5,8	1,1	0,6	0,9	...	2,9	2,5	...	...
Jamaica	...	4,0	4,5	...	...	0,6	0,3	...	2,9	2,5	...
México	3,4	2,8	3,7	0,3	0,3	0,4	2,9	2,1	2,8	23,7	22,6

Nicarágua (3)	...	7,8	9,1	...	...	1,4	...	4,8	4,3	21,6	28,1
Panamá	8,0	...	11,3	4,0	...	4,3	3,5	...	5,6	...	41,3
Peru	...	...	...	...	...	...	...	1,2	2,2	...	...
Trinidade e Tobago (2)...	...	...	6,6	...	...	0,6	...	2,7	2,5	...	22,7
Uruguai	...	14,2	22,4	...	...	8,7	...	1,2	2,0	54,7	67,8
América do Norte											
Canadá (2)	16,4	17,6	17,7	4,2	4,8	5,4	6,1	6,7	6,6	36,9	40,1
Estados Unidos	13,4	14,1	16,5	6,8	6,6	7,2	4,4	5,6	7,6	40,6	48,8
Oceania											
Austrália (2)	14,0	14,5	15,7	4,6	4,6	4,6	5,5	5,6	5,7	38,7	41,5
Fiji	...	6,1	...	...	4,0	...	...	2,0	...	...	...
Nova Zelândia	17,6	22,2	19,2	7,9	8,2	6,5	4,4	5,8	5,4	...	...

Notas: As despesas totais de segurança social incluem as despesas relativas às pensões, aos cuidados de saúde, aos acidentes de trabalho e a doenças profissionais, à enfermidade, às prestações familiares, à habitação e à ajuda social, pecuniária ou em espécie, incluindo as despesas de administração. As despesas relativas às pensões referem-se às pensões de velhice, invalidez e de sobrevivência. As despesas relativas aos cuidados de saúde referem-se às despesas dos serviços de cuidados de saúde

*Médias regionais calculadas para os países indicados, a partir dos dados de 1996 e de 1990. Médias ponderadas pelo PNB em dólares PPA.

1 Dados de 1997 para 1996.

2 Dados de 1995 para 1996.

3 Dados de 1994 para 1996.

4 Dados de 1989 para 1990.

5 Dados de 1991 para 1990.

6 Dados de 1987 para 1985.

7 Dados de 1986 para 1985.

Fontes: versão ligeiramente revista do quadro 14 relativa ao *Relatório sobre o trabalho no mundo 2000* (Genebra, BIT, 2000). O quadro contém estimativas baseadas sobre os inquéritos do BIT relativos ao custo da segurança social bem como sobre os dados do *Government Finance Statistics Yearbook* (Washington, FMI, 1998 e 1999). Para os países membros da OCDE, os dados da base de dados da OCDE sobre as despesas sociais (Paris, 1999) foram utilizados na ausência de uma outra fonte ou quando os dados pareciam incompletos. Para os outros países, em caso de resposta incompleta, os dados do FMI sobre as despesas de saúde e de segurança social foram utilizados para calcular as despesas totais. Para o PIB, os dados provêm do Banco Mundial (*World development indicators*, 1999) e da ONU (Departamento de Estatística). As despesas públicas totais foram calculadas com base no *Finance Statistics Yearbook* do FMI.