



▶ A Proteção Social em foco

Data: maio de 2020

▶ Respostas de Proteção Social à pandemia da COVID-19 nos países em desenvolvimento: Reforçar a resiliência construindo uma proteção social universal

Pontos principais

A pandemia da COVID-19 serviu para alertar a comunidade global para a urgência de acelerar o progresso na construção de sistemas de proteção social, incluindo pisos. Os responsáveis políticos nos países em desenvolvimento devem procurar, na medida do possível, elaborar respostas a crises de emergência com uma perspectiva de longo prazo, a fim de reforçar os sistemas de proteção social e o trabalho digno, inclusive apoiando as transições da economia informal para a formal.

Garantir uma resposta de emergência adequada e desenvolver uma estratégia de longo prazo para fortalecer os sistemas de proteção social e a preparação para crises nos países em desenvolvimento exige uma série de medidas:

- ▶ Garantir o acesso a cuidados de saúde de qualidade, mobilizando fundos públicos adicionais para aumentar os orçamentos como parte da resposta a emergências, salvaguardando e estendendo a cobertura dos mecanismos de proteção social da saúde durante e depois da crise.
- ▶ Aumentar a segurança de rendimento através de transferências monetárias, aumentando os níveis das prestações sociais e estendendo a cobertura através de programas novos ou já existentes; adaptação das condições de elegibilidade, deveres e mecanismos de entrega; e garantir que, quando necessário, as transferências humanitárias de dinheiro complementem e reforcem ainda mais os sistemas nacionais de proteção social.
- ▶ Proteger os trabalhadores da economia informal, adotando políticas inovadoras para alcançá-los rapidamente através de uma combinação de regimes contributivos e não contributivos e facilitando a sua transição para a economia formal a longo prazo.
- ▶ Garantir a proteção do rendimento e do emprego e promover o trabalho digno, usando regimes de proteção no desemprego e outros mecanismos para apoiar as empresas na retenção de trabalhadores, fornecendo apoio de rendimento aos trabalhadores desempregados, além de adaptar os programas públicos de emprego ao contexto da pandemia.
- ▶ Coordenar políticas de emprego e proteção social de maneira mais sistemática, a fim de promover uma recuperação sustentável.
- ▶ Mobilizar recursos a nível nacional e global com base na solidariedade e considerar uma gama de opções com vista a aumentar os esforços no pós-crise, a fim de garantir o financiamento sustentável dos sistemas de proteção social baseados em direitos.
- ▶ Aproveitar a oportunidade associada ao alerta da COVID-19 para acelerar a construção de sistemas de proteção social universais, incluindo pisos.

Introdução e mensagens principais

Este dossier examina o papel da proteção social na abordagem da crise da COVID-19 nos países em desenvolvimento. Tal como em crises anteriores, esta expôs as consequências devastadoras da ausência de sistemas de proteção social bem estruturados. Também mostrou as vulnerabilidades de grupos populacionais que geralmente são menos visíveis, como trabalhadores informais ou migrantes (OIT 2020b, 2019d).¹ Embora isso seja verdade em todos os países, torna-se mais relevante entre os países mais pobres.

A proteção social é parte integrante dos quatro pilares principais da OIT para combater a COVID-19 com base em normas internacionais do trabalho - estimulando a economia e o emprego; apoiar empresas, empregos e rendimentos; proteger os trabalhadores no local de trabalho; e apostando no diálogo social para encontrar soluções. A proteção social é, portanto, um mecanismo indispensável para disponibilizar apoio às pessoas durante a crise, fornecendo acesso aos cuidados de saúde e protegendo contra as enormes perdas de rendimento resultantes da mais profunda crise económica desde a Segunda Guerra Mundial. Ao acelerar a recuperação através da contribuição positiva para o consumo e a procura agregada, a proteção social também pode atuar como um estabilizador económico e social (OIT 2017).

Muitos países em desenvolvimento introduziram medidas temporárias de proteção social em resposta à crise, a fim de facilitar o acesso aos cuidados de saúde, proteger empregos e mitigar a perda de rendimento. No entanto, a recuperação só será sustentada e as futuras crises mitigadas se os países puderem construir ou transformar progressivamente essas medidas de alívio temporário em sistemas de proteção social abrangentes e sensíveis a choques, incluindo pisos de proteção social, em conformidade com os direitos humanos e as normas de segurança social da OIT, e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Nações Unidas 2020a). Isso também exigirá um aumento sustentado do espaço fiscal para a proteção social, bem como vontade política.

A crise da COVID-19 é um ponto de viragem. Revelou mais uma vez as consequências devastadoras de choques sistémicos para as sociedades e economias na ausência de proteção social universal e adequada. Embora o vírus não discrimine entre ricos e pobres, os seus efeitos são altamente desiguais. Aqueles que estão em melhor situação, estão mais propensos a ter emprego seguro e poupanças, obter acesso à proteção social e cobertura de saúde e são mais capazes de se colocar em quarentena enquanto continuam trabalhando remotamente (Nações Unidas 2020a; Oxfam 2020). O impacto e as consequências altamente desiguais da crise a nível nacional e internacional resultarão em desigualdades crescentes. Garantir uma resposta de emergência adequada e desenvolver uma estratégia de longo prazo para reforçar os sistemas de proteção social e a preparação para crises nos países em desenvolvimento requer uma série de medidas:

Caixa 1: Normas da OIT e a sua relevância para a resposta à crise da COVID-19

Adotadas por governos, trabalhadores e empregadores dos 187 Estados membros da OIT, as normas da OIT fornecem orientações importantes para políticas de proteção social, incluindo a Convenção (N.º 102) relativa à Segurança Social (norma mínima), 1952, e a Recomendação (N.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social, 2012.

No que diz respeito às respostas políticas coordenadas em tempos de crise e recuperação, a Recomendação (N.º 205) sobre o Emprego e Trabalho Digno para a Paz e a Resiliência, 2017, faz um apelo aos Estados membros para agir o mais rapidamente possível:

- procurar garantir segurança básica de rendimento, especialmente para pessoas cujos empregos ou meios de subsistência tenham sido afetados pela crise;
- desenvolver, restaurar ou aprimorar regimes de segurança social abrangentes e outros mecanismos de proteção social, levando em consideração a legislação nacional e os acordos internacionais;
- procurar garantir o acesso efetivo a cuidados de saúde essenciais e outros serviços sociais básicos, em particular para grupos populacionais e pessoas que a crise tornou vulneráveis;
- a fim de evitar crises, possibilitar a recuperação e aumentar a resiliência, os Estados membros devem estabelecer, restabelecer ou manter pisos de proteção social, além de procurar preencher as lacunas de cobertura, levando em consideração a Convenção N.º 102, a Recomendação N.º 202 e outras normas internacionais do trabalho relevantes;
- garantir que tais medidas sejam desenvolvidas ou promovidas através do diálogo social inclusivo de género.

Construir pisos de proteção social como parte dos sistemas nacionais de proteção social é fundamental para a recuperação e prevenção de crises, e para garantir que todos tenham acesso efetivo a pelo menos cuidados de saúde essenciais e segurança básica de rendimento ao longo da vida, como um primeiro passo para realizar o seu direito à segurança social (OIT 2017, 2019b).

- Garantir o acesso a cuidados de saúde de qualidade, mobilizando fundos públicos adicionais para aumentar os orçamentos como parte da resposta de emergência, salvaguardando e estendendo a cobertura dos mecanismos de proteção social da saúde durante e depois da crise.
- Aumentar a segurança de rendimento através de transferências monetárias² aumentando os níveis das prestações

¹ Estão em preparação notas informativas sobre proteção social para trabalhadores informais e migrantes.

² As transferências monetárias referem-se ao apoio de rendimento fornecido a indivíduos ou famílias, com ou sem prova de recursos, geralmente financiado por impostos, outras receitas do governo ou doações ou empréstimos externos, inclusive no contexto de intervenções humanitárias (OIT 2017). No contexto da crise da COVID-19, o termo também é usado para descrever subsídios salariais pagos às empresas para apoiar a retenção de trabalhadores no emprego.

► Proteção Social em foco

Respostas de Proteção Social à pandemia da COVID-19 nos países em desenvolvimento

sociais e estendendo a cobertura através de programas novos ou já existentes; adaptação das condições de elegibilidade, deveres e mecanismos de entrega; e garantir que, quando necessário, as transferências humanitárias de dinheiro complementem e reforcem ainda mais os sistemas nacionais de proteção social.

- Proteger os trabalhadores da economia informal, adotando políticas inovadoras para alcançá-los rapidamente através de uma combinação de regimes contributivos e não contributivos e facilitando a sua transição para a economia formal a longo prazo.
- Garantir a proteção do rendimento e do emprego e promover o trabalho digno, usando regimes de proteção no desemprego e outros mecanismos para apoiar as empresas na retenção de trabalhadores, fornecendo apoio de rendimento aos trabalhadores desempregados, além de adaptar os programas públicos de emprego ao contexto da pandemia.
- Coordenar políticas de emprego e proteção social de maneira mais sistemática, a fim de promover uma recuperação sustentável.
- Mobilizar recursos a nível nacional e global com base na solidariedade e considerar uma gama de opções com vista a aumentar os esforços no pós-crise, a fim de garantir o financiamento sustentável dos sistemas de proteção social baseados em direitos.
- Aproveitar a oportunidade associada ao alerta da COVID-19 para acelerar a construção de sistemas de proteção social universais, incluindo pisos.

Garantir o acesso a cuidados de saúde de qualidade

Especialmente no contexto de uma pandemia, a capacidade de aceder a cuidados de saúde de qualidade pode tornar-se uma questão de vida ou morte, sendo extremamente urgente remover barreiras financeiras e outras. Metade da população global não tem acesso a serviços de saúde e cerca de 40% não está inscrita num programa público que garanta acesso a serviços de saúde, com diferenças surpreendentes entre regiões e grupos de rendimento (OMS e Banco Mundial 2017; OIT 2017). Uma divisão urbano-rural também é evidente, por exemplo, com taxas de cobertura legal até 50% mais baixas nas áreas rurais em comparação com os ambientes urbanos da Ásia (OIT 2017).

As múltiplas exclusões de populações vulneráveis à proteção social da saúde resultam em pagamentos diretos substanciais, e muitas vezes ruinosos, particularmente em países de baixo e médio rendimento (OIT 2017). Por exemplo, os pagamentos diretos representaram mais de 70% do total das despesas com saúde no Bangladesh, Camarões e Nigéria em 2017 (OMS 2020). Em todo o mundo, cerca de 800 milhões de pessoas gastam pelo menos 10% do orçamento familiar em cuidados de saúde a cada ano e 100 milhões de pessoas caem na extrema pobreza devido a despesas médicas (OMS e Banco Mundial 2017). A crise da COVID-19 coloca em relevo a importância de garantir que as barreiras financeiras não impeçam o acesso à prevenção, testes e tratamento para todos.

Mobilizar fundos públicos adicionais para aumentar os orçamentos da Saúde como parte da resposta de emergência

Os grandes défices na cobertura da saúde são agravados por um grave subinvestimento nos sistemas públicos de saúde e pela escassez de trabalhadores da saúde, que eram aparentes mesmo antes da atual crise (OIT 2020k). As estimativas anteriores sugerem que o setor da saúde enfrenta um défice de 17,4 milhões de trabalhadores, em particular nos países de baixo e médio rendimento, que deve aumentar ainda mais até 2030 (Comissão de Alto Nível sobre Emprego na Saúde e Crescimento Económico 2017). Em função dessas lacunas existentes, é necessário dar alta prioridade à proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores (OIT 2020k). Durante a epidemia de Ébola na África Ocidental, por exemplo, a extrema escassez de médicos e enfermeiros foi exacerbada por mortes entre funcionários essenciais, relacionadas com formação inadequada nas práticas de controlo de infeções e falta de materiais de proteção (UNDP 2014). Abrangendo 70% da força de trabalho da saúde, a grande maioria dos trabalhadores atualmente considerados essenciais são mulheres, mas muitos deles têm excesso de trabalho e são mal remunerados, trabalham sem equipamento de proteção individual adequado e correm alto risco de exposição ao vírus (OIT 2020k, 2019a, 2018). Alguns países, incluindo o Quênia e a África do Sul, lançaram campanhas de recrutamento para trabalhadores da saúde adicionais (OIT 2020k) como parte de um conjunto mais amplo de intervenções.

Salvaguardar e estender a cobertura dos mecanismos de proteção social da saúde durante e após a crise

Uma medida imediata de resposta à pandemia é garantir que as pessoas possam aceder aos testes e ao tratamento de coronavírus gratuitamente, mas isso não é suficiente. À medida que essas medidas são implementadas, é importante reforçar a arquitetura geral de financiamento da saúde com uma estrutura baseada em direitos que garanta a remoção sustentável de barreiras financeiras por meio de regimes de proteção social da saúde, baseados num amplo conjunto de riscos e solidariedade no financiamento através de impostos, contribuições sociais ou uma combinação dos dois (OIT 2020j). Exemplos de países que são capazes de salvaguardar e estender a cobertura dos mecanismos de proteção social da saúde durante as crises atuais e anteriores incluem:

- A Sociedade de Seguros de Saúde das Filipinas disponibilizou 30 bilhões de pesos filipinos (583 milhões de USD) antecipadamente para hospitais credenciados para responder à COVID-19 (Filipinas 2020c). Foi usado um mecanismo de reembolso provisório para fornecer liquidez aos prestadores de serviços de saúde para responder adequadamente ao aumento da procura. Também foi estabelecido um pacote de resposta à COVID-19 que inclui teste, referência e isolamento (Filipinas 2020a).
- A Tailândia estendeu a proteção financeira das despesas de saúde a nacionais e residentes estrangeiros com uma licença de trabalho válida, concedendo o acesso de doentes COVID-19 ao seu sistema de cobertura universal para doentes de emergência. Essa medida permite que os doentes procurem tratamento no hospital público ou privado mais próximo de forma gratuita (*The Thaiger* 2020).

Além de garantir o acesso, aumentar a conscientização sobre o vírus tem sido parte da resposta imediata à crise no México, Moçambique e outros países.

Os responsáveis políticos, no entanto, devem ter em mente que os esforços exclusivos de mitigação da COVID-19 podem reduzir a disponibilidade dos sistemas de saúde para responder a outras condições que matam pessoas todos os dias. Durante a epidemia de Ébola, o acesso reduzido aos serviços de saúde, que também foi causado pelo medo de contrair o vírus, exacerbou a mortalidade por malária, VIH/SIDA e tuberculose (Parpia et al. 2016). Garantir as capacidades necessárias para tratar com segurança todas as outras doenças durante a crise da COVID-19 é essencial para proteger a saúde das pessoas.

Além de canalizar urgentemente recursos fiscais adicionais para o sistema de saúde, os investimentos contínuos nos sistemas de saúde devem ser assegurados no período pós-crise para melhorar a acessibilidade, disponibilidade, aceitabilidade e qualidade dos serviços de saúde. Isso também inclui a melhoria das condições de trabalho no setor da saúde, a fim de atrair e reter pessoal qualificado e resolver a escassez endêmica de médicos, enfermeiros e outros funcionários. Além de preservar a vida, garantir o bem-estar e as capacidades humanas e melhorar a preparação para desastres para crises futuras, esses investimentos também são um mecanismo importante para gerar emprego de qualidade (OIT 2018, 2020k).

Apesar da elevada densidade populacional e altos níveis de migração internacional que poderiam ter aumentado a disseminação do vírus, o estado de Kerala, na Índia, demonstrou uma resposta integrada à crise que se baseia em investimentos no sistema público de saúde realizados nos últimos 15 anos, bem como o envolvimento efetivo dos parceiros sociais (ver **caixa 2**).

Aumentar a segurança de rendimento através de transferências monetárias e outras prestações sociais

A crise da COVID-19 expôs as consequências devastadoras das lacunas de proteção social em muitos países de baixo e médio rendimento. Essa questão é particularmente pertinente, dado que 55% da população mundial - até 4 bilhões de pessoas - não está protegida por regimes de seguro social ou por programas de assistência universal ou social (OIT 2017). Em muitos países de baixo e médio rendimento, a cobertura de proteção social em caso de perda de rendimento devido a doença, desemprego ou perda de meios de subsistência não está disponível ou é inadequada (OIT 2020g). Muitos países, com base nas estruturas existentes, procuraram colmatar urgentemente as lacunas de proteção e fornecer transferências pontuais ou regulares em dinheiro às populações afetadas. Esses pagamentos podem ser organizados adaptando e ampliando a assistência social existente ou os regimes por categoria, como regimes para certos grupos populacionais amplos, incluindo crianças (OIT e UNICEF 2019), bem como outros programas não contributivos e seguro social, a fim de apoiar grupos populacionais previamente descobertos.³ Em alguns contextos,

Caixa 2: A resposta de Kerala à COVID-19: Colher os benefícios dos investimentos no sistema público de saúde e seguir uma abordagem centrada no ser humano

O estado de Kerala, na Índia, com uma população de 35 milhões, seguiu uma resposta coordenada e eficaz à COVID-19. O governo estadual foi um dos primeiros a introduzir medidas preventivas em todo o estado contra a ameaça do vírus, já em janeiro de 2020, baseando-se na experiência com surtos epidêmicos no passado (vírus Zika, febre amarela e o surto do vírus Nipah em 2018). Com um nível relativamente alto de despesa em saúde pública (5,5% da despesa total em 2020-2021), o sistema de saúde de Kerala é classificado como o melhor da Índia e tem a segunda maior concentração de profissionais de saúde, depois da capital, Nova Deli (66 por 10.000 habitantes em comparação com a média nacional de 29 por 10.000) (Karan et al. 2019). Ao reforçar o seu sistema de saúde pública, Kerala conseguiu responder melhor e de forma mais coerente à crise da COVID-19 do que outros estados. Também seguiu uma "abordagem de todo o governo e de toda a sociedade" que incluía órgãos de governação local, redes comunitárias e sindicatos.

Além da resposta de saúde pública, Kerala também prestou atenção às repercussões económicas e sociais da crise, garantindo assim uma boa comunicação e o envolvimento de parceiros sociais e outros atores relevantes em todos os níveis (Swaminathan e Johnson 2020). Logo após o bloqueio, foi lançado um pacote de ajuda, incluindo a distribuição de produtos alimentares a todas as famílias com um cartão de identificação nacional (cartão Aadhaar) e a prestação de serviços básicos para os necessitados. Essas medidas foram complementadas com apoio ao rendimento, como adiantamentos das pensões de velhice, viuvez e invalidez e transferências para trabalhadores independentes e informais, bem como empréstimos concedidos por meio de cooperativas de mulheres e a criação de empregos através de programas de garantia de emprego rural.

intervenções humanitárias são necessárias para diminuir as lacunas de proteção.

Aumentar a adequação das prestações sociais para amortecer o choque inicial e ajudar na recuperação

Tanto em tempos de crise quanto de estabilidade, a segurança de rendimento deve fornecer os recursos para levar uma vida digna. Especialmente numa crise que se espera ter repercussões sociais e económicas prolongadas, é crucial garantir prestações sociais adequadas pelo tempo que for necessário, acautelando perdas significativas de rendimento e aumentos no custo de vida. Até ao momento, 76 países aumentaram os seus níveis de benefícios de proteção social como uma resposta à COVID-19 (OIT 2020c). No entanto,

³ Para uma visão geral das respostas dos países, consulte o sítio da OIT: "[Respostas de proteção social à crise do COVID-19 em todo o mundo](#)", que é atualizado semanalmente. Veja também OIT (2020c).

► Proteção Social em foco

Respostas de Proteção Social à pandemia da COVID-19 nos países em desenvolvimento

aumentos temporários podem ser insuficientes para uma crise prolongada e os países podem precisar de fazer novos ajustes para manter a adequação dos benefícios, o que pode exigir uma maior expansão do espaço fiscal.

- Na China, os governos locais foram instruídos a aumentar os montantes das prestações do regime de assistência social (Dibao) para todos os beneficiários ou infetados, dependendo da província (OIT 2020i; Gentilini, Almenfi e Dale 2020).
- A Indonésia aumentou os valores das prestações do seu programa de alimentos a preços acessíveis em um terço por nove meses (Nugroho 2020).
- A África do Sul aumentou o montante da Bolsa de Apoio à Criança para todas as crianças em 300 rands (16 USD) em maio, enquanto de junho a outubro cada cuidador receberá 500 rands adicionais (27 USD) por mês, independentemente do número de crianças. Todos os outros beneficiários de bolsas receberão 250 rands (14 USD) adicionais durante os próximos seis meses (Shange 2020; África do Sul 2020a).
- A Jamaica adaptou o seu programa de desenvolvimento através da saúde e educação e fornece apoio nutricional aos alunos do programa durante o encerramento das escolas. Embora os alimentos tenham sido fornecidos pela primeira vez em espécie e possam ser recolhidos em diferentes pontos de distribuição, as famílias agora receberão pagamentos em dinheiro enquanto as escolas permanecerem fechadas para reduzir o tempo e os custos de viagem (Jamaica 2020).

Estender a cobertura através de programas novos ou já existentes para garantir que todas as pessoas tenham acesso à proteção social

A nível mundial, 58 países estenderam a cobertura das prestações sociais existentes e 121 introduziram novas prestações para grupos populacionais vulneráveis (OIT 2020c). Sempre que possível, respostas rápidas podem ser implementadas estendendo a cobertura dos programas existentes, por exemplo, redefinindo os critérios de elegibilidade, incluindo mecanismos de direcionamento mais inclusivos. Com base nas estruturas administrativas existentes, como bases de dados e mecanismos de entrega, a extensão dos programas permitem a rápida distribuição das prestações. No entanto, isso é possível apenas em países que desenvolveram registos únicos que incluem não apenas os extremamente pobres, mas uma parcela maior da população. A eficácia desses programas e regimes para aliviar e reduzir a pobreza e a privação depende da sua capacidade de alcançar rapidamente aqueles que necessitam de apoio adicional, bem como do período de tempo em que serão mantidos. Os orçamentos alocados para uma resposta de proteção social não podem cobrir esses grupos adicionais numa base mensal recorrente e geralmente consistem em pagamentos únicos.

A crise afeta especialmente aqueles que até agora não eram cobertos pelo seguro social ou assistência social, a “metade desaparecida”. Dependendo do contexto do país, eles podem incluir trabalhadores temporários, trabalhadores em regime de “part-time” e trabalhadores independentes, além de famílias que não são consideradas “pobres o suficiente” para se qualificarem para prestações de assistência social (OIT 2019c). A crise também expôs a vulnerabilidade daqueles que estão na economia formal insuficientemente cobertos, como os milhões

de trabalhadores que perderam seus empregos devido a uma queda súbita na procura, incluindo a quebra das cadeias globais de abastecimento, sem receber nenhuma prestação após o despedimento em países sem planos de seguro de desemprego, como o Bangladesh.

- No Equador, o Governo criou uma “prestação contingencial” especial relativa à COVID-19, dirigida a trabalhadores infetados e afetados pela crise na economia informal, e às suas famílias. Essa prestação é distribuída pelos canais dos programas de assistência social existentes (*El Mercurio* 2020).
- Na Argentina, foi concedida em abril uma prestação única e generalizada em dinheiro de 10.000 pesos argentinos (150 USD), a um membro da família através dos canais existentes da instituição nacional de segurança social encarregada de fornecer prestações familiares. Isso incluiu trabalhadores em categorias vulneráveis, como trabalhadores domésticos em empregos formais e informais, além de trabalhadores independentes (Argentina 2020).
- Em Marrocos, os trabalhadores doentes e desempregados cobertos pelo seguro social através da administração nacional de segurança social receberam uma prestação mensal de 2000 dirhams (204 USD) entre março e junho; as famílias cobertas pelo programa nacional de assistência médica podem solicitar uma transferência monetária (o valor varia de acordo com o tamanho da família) via SMS. Numa segunda etapa, as pessoas afetadas que operam na economia informal sem cobertura no programa receberão apoio de rendimento semelhante (Forbes 2020).

Particularmente em contextos em que a capacidade administrativa é limitada e grande parte da população é vulnerável, o direcionamento eficaz é um desafio, mesmo em tempos normais. Durante uma pandemia, alguns métodos de direcionamento para combater a pobreza que exigem encontros presenciais podem até representar um risco para a saúde. A crise também invalida os testes de pobreza existentes, pois os fatores de correlação da pobreza também mudaram. As limitações do direcionamento restrito à pobreza em geral, em conjunto com a crescente vulnerabilidade de populações anteriormente não cobertas, indicam que os programas e regimes universais ou por categoria e regimes ou abordagens geográficas devem ser preferidos sempre que possível. Nos países em desenvolvimento, pode observar-se uma extensão modesta, durante a crise atual, em direção a uma provisão mais universalista, a curto ou médio prazo.

- O governo de Cabo Verde estendeu por um mês o Rendimento Social de Inclusão Emergencial (RSIE), um programa direcionado ao combate à pobreza que abrangia 4500 agregados familiares, de forma a incluir mais 2788 agregados familiares extremamente pobres com pelo menos um/a menor até 15 anos de idade, disponibilizando 5500 escudos (54 USD).

► Proteção Social em foco

Respostas de Proteção Social à pandemia da COVID-19 nos países em desenvolvimento

- O Uzbequistão prolongou temporariamente a duração das prestações sociais para famílias de baixo rendimento por mais seis meses a partir de junho, financiada pelo fundo nacional de crise. O Governo também está a trabalhar para flexibilizar os critérios de elegibilidade, de modo a que a cobertura possa ser estendida a mais famílias, incluindo aquelas que se inscreveram anteriormente, mas não foram incluídas devido à insuficiência de financiamento na época. Isso poderia resultar numa cobertura adicional de 120.000 ou mais famílias (Gentilini, Almenfi e Dale 2020).

Caixa 3: Calculadora Rápida de Proteção Social para a COVID-19

As respostas de proteção social à crise exigem uma avaliação adequada dos custos envolvidos. Em tempos “normais”, essas avaliações podem ser preparadas com bastante antecedência e são baseadas em informações abrangentes e em modelos atuariais sofisticados. Porém, no contexto da crise da COVID-19, ações urgentes e decisivas são necessárias. Para apoiar os responsáveis políticos, o Departamento de Proteção Social da OIT desenvolveu a Calculadora Rápida de Proteção Social para a COVID-19. Com base num conjunto mínimo de parâmetros, os utilizadores podem avaliar o custo de várias opções de políticas, como a extensão da cobertura dos regimes existentes a novos beneficiários; o aumento dos níveis atuais de prestações; e a introdução de prestações globais universais ou por categoria ou subsídios salariais temporários.

Adaptar as condições de elegibilidade e os deveres para garantir um acesso fácil e seguro às prestações

- Nas Filipinas, no principal programa de prestações pecuniárias, foram suspensas as condições relacionadas com a frequência escolar e consultas médicas por quatro meses (fevereiro a maio) para ser elegível ao recebimento de prestações em dinheiro, complementado por um subsídio de emergência de 3650 a 6650 pesos (72-132 USD) por mês (Filipinas 2020c).
- O Ruanda adaptou a componente de obras públicas do principal programa de proteção social. Foram temporariamente dispensados os requisitos de trabalho para os beneficiários dos programas de obras pública, enquanto se mantinham as transferências monetárias e se respeitava o distanciamento físico (Mujawase 2020).

Adaptar o registo, os mecanismos de entrega, as modalidades das prestações e a periodicidade dos pagamentos para garantir um fornecimento eficaz

Como reação à pandemia, pelo menos 45 países aprimoraram os seus mecanismos de entrega e 27 adotaram medidas para melhorar o acesso (OIT 2020c). Dada a necessidade de ação imediata, os procedimentos administrativos simplificados e uma comunicação eficiente que use orientações simples ou em vários idiomas podem apoiar o acesso a prestações e a sua aceitação acelerada. Na medida do possível, os pontos de registo ou pedido de prestações devem estar acessíveis on-line ou por telefone para facilitar o distanciamento físico⁴ enquanto mecanismos alternativos devem estar disponíveis para aqueles que não estão em condições de usar essas tecnologias. Em algumas circunstâncias, os mecanismos de entrega também devem ser modificados, como entrega de refeições escolares nas casas das pessoas ou substituição por prestações pecuniárias ou vouchers.

Adiantar o pagamento de prestações pecuniárias pode fornecer às famílias afetadas uma quantia maior em dinheiro para atender às necessidades urgentes e reduzir a exposição física ao coletar pagamentos de prestações. No entanto, se o nível das prestações não for aumentado, os beneficiários poderão enfrentar dificuldades depois de terem gasto o valor da prestação.

- Os beneficiários de pensões sociais na Argélia podem eleger procuradores para coletar estas prestações, reduzindo assim o risco de exposição ao vírus por parte das pessoas idosas (Gentilini, Almenfi e Dale 2020).
- O Brasil ofereceu a possibilidade de as pessoas que ainda não estão inscritas no registo nacional único de proteção social se registarem por meio de um sítio ou aplicação móvel para aceder à prestação emergencial de três meses, com prova de recursos, para trabalhadores desempregados e microempreendedores (formais e informais) (Brasil 2020). Em alguns estados, incluindo o Distrito Federal, a merenda escolar foi substituída por uma transferência monetária durante o encerramento das escolas.⁵
- Vários países, como a Argentina e o Peru, adiantaram o pagamento das prestações de velhice e invalidez e/ou aumentaram os seus níveis (OIT 2020h).

Garantir que as intervenções humanitárias de transferências monetárias estejam alinhadas, complementem e reforcem ainda mais os sistemas nacionais de proteção social

Onde os sistemas nacionais de proteção social são inadequados, as intervenções humanitárias podem ser necessárias para colmatar lacunas urgentes durante a crise da COVID-19. As transferências monetárias e outras intervenções disponibilizadas por atores humanitários fornecem alívio urgente para ajudar as pessoas a reduzir os impactos negativos das crises. Na medida do possível, essas intervenções devem-se alinhar, desenvolver, complementar e reforçar ainda mais os sistemas nacionais de proteção social, a fim de mitigar os impactos socioeconómicos da COVID-19 nas populações

⁴ Em países com alta penetração de telemóveis entre famílias de baixo rendimento, esta solução suporta protocolos físicos de distanciamento e possui baixos custos de transação.

⁵ Ver Brasil, Secretaria de Estado de Educação, Decreto n.º 40.523, 15 de março de 2020.

vulneráveis, sem deixar ninguém para trás.⁶ Essa coordenação é essencial para maximizar o fornecimento de apoio às populações afetadas, evitando a fragmentação ou duplicação e garantindo o uso eficiente de recursos limitados.

A capacitação do governo para providenciar proteção social à população é essencial para estratégias de recuperação a longo prazo, especialmente em contextos de fragilidade prolongada.

- O Governo da Somália lançou o programa Baxnano para disponibilizar - pela primeira vez - transferências monetárias para 1,3 milhões de famílias pobres e vulneráveis. Este programa faz parte da visão do governo de se afastar de intervenções humanitárias e fornecer prestações de proteção social. É implementado pelo Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais, em estreita colaboração com o Programa Mundial de Alimentos e a UNICEF (Horn Observer 2020).
- O Iraque introduziu uma bolsa mensal temporária (253 USD) para apoiar vários grupos que foram afetados adversamente pelo recolher obrigatório nacional (Iraque 2020).

Proteger os trabalhadores da economia informal

Um dos desafios para os responsáveis políticos é como fornecer apoio aos 1,6 bilhões de trabalhadores da economia informal, que representam 76% do emprego informal em todo o mundo e são significativamente afetados por medidas de confinamento e/ou trabalham nos setores mais atingidos (OIT 2020f).⁷ Sem mecanismos apropriados de proteção social que abranjam os trabalhadores em todas as formas de emprego, incluindo o trabalho independente, milhões de trabalhadores cairão na pobreza - ou cairão ainda mais na pobreza - à medida os seus ganhos caem acentuadamente devido à pandemia.⁸

Procurar políticas inovadoras para alcançar rapidamente os trabalhadores afetados e suas famílias, em todas as formas de emprego

A natureza da pandemia exige uma implementação rápida e eficaz de políticas numa escala suficientemente grande para atingir o grande número de pessoas afetadas, inclusive nas áreas rurais (OIT 2020b; FAO 2020). Políticas inovadoras que permitem que o apoio ao rendimento seja canalizado para os trabalhadores afetados e suas famílias por meio de mecanismos práticos e seguros de registo, identificação e entrega são essenciais para a rápida extensão da cobertura aos trabalhadores da economia informal.

Quando disponíveis, mecanismos de identificação tais como bases de dados da segurança social, registos únicos⁹, cartões de

saúde e registos fiscais municipais, podem ser usados para alcançar esses trabalhadores. Com os regulamentos de distanciamento social em vigor em muitos países, devem ser exploradas modalidades apropriadas e acessíveis para o registo. Em países com grande penetração de telemóveis ou internet, as tecnologias digitais podem facilitar a identificação e o registo de destinatários (OIT 2019c). O envolvimento com organizações informais de trabalhadores, como associações de artesãos, motoristas de táxi ou riquexó, vendedores ambulantes, cooperativas de recolhedores de lixo, sindicatos de trabalhadores domésticos e redes de trabalhadores no domicílio, deve ser tido em conta na elaboração e na implementação de medidas de apoio (Alfers 2020; WIEGO 2020b).

- A resposta à crise do Vietname inclui a disponibilização de transferências monetárias a indivíduos que perderam o emprego, mas não são elegíveis para o seguro de desemprego, incluindo categorias de trabalhadores com alto nível de informalidade, como vendedores ambulantes ou recolhedores de lixo. Além disso, as empresas familiares com receitas de declaração tributária inferiores a 100 milhões de dong (4200 USD) por ano que tiveram que suspender temporariamente a sua atividade, receberão uma transferência monetária, sendo que assim eventualmente se alcançarão os trabalhadores formais e informais nessas pequenas empresas.
- A Costa Rica introduziu uma nova prestação de emergência (Bono Proteger) que fornece, por três meses, um valor mensal de 125.000 colones (220 USD) a funcionários e trabalhadores independentes (formais e informais) que perderam os seus empregos e meios de subsistência e 62.500 colones (110 USD) para quem trabalha com horário reduzido (Costa Rica 2020). O alcance da medida é assegurado através de uma aplicação de telemóvel usada por 90% dos trabalhadores elegíveis.
- Na Namíbia, a Bolsa de Rendimento de Emergência oferece uma prestação única de 750 dólares namibianos (41 USD) para apoiar trabalhadores que perderam os empregos e não beneficiam de qualquer outro subsídio (WIEGO 2020a). O governo utilizou mecanismos simples de inscrição, como tecnologias móveis, e os fundos foram disponibilizados rapidamente, com mais de 500.000 beneficiários a serem pagos em três semanas. A resposta também aproveitou a boa estruturação do sistema de proteção social, baseado no fornecimento de identificações nacionais aos cidadãos (Namíbia 2020).

⁶ Isto está de acordo com um documento preparado pelo *Grand Bargain*, lançado na Cimeira Humanitária Mundial de 2016, sobre o aumento das ligações entre dinheiro humanitário e proteção social para uma resposta eficaz à pandemia da COVID-19.

⁷ A grande maioria desses trabalhadores (mais de 95%) trabalha em unidades com menos de dez trabalhadores, como assalariados em microempresas ou como trabalhadores independentes. As mulheres estão super-representadas em setores de alto risco, como comércio retalhista, manufatura, e serviços de alojamento e alimentação.

⁸ A OIT estima que os rendimentos dos trabalhadores informais nos países de baixo e médio rendimento diminuíam 82% no primeiro mês da crise, em comparação com os ganhos anteriores à crise, levando a um aumento significativo da pobreza e, em muitos casos, fome e miséria (OIT 2020d).

⁹ Um registo unificado de todas as pessoas ou famílias registadas em diferentes programas ou regimes.

Garantir a coordenação entre diferentes elementos do sistema de proteção social, incluindo regimes contributivos e não contributivos

Dependendo das estruturas institucionais existentes, o alcance de trabalhadores informais pode ser implementado através de diferentes mecanismos, incluindo programas de transferências monetárias e o seguro social. Um componente crítico de uma resposta bem concebida à crise é a coordenação entre todos os regimes e instituições de proteção social - tanto no governo central quanto ao nível local - que constituem o sistema de proteção social de um país. É necessária uma abordagem integrada para garantir que toda a população seja abrangida de forma abrangente e adequada. Também deve incluir a coordenação com outras medidas relevantes, incluindo aquelas introduzidas por atores humanitários.

No atual contexto de crise, estabelecer a ligação entre regimes contributivos e não contributivos também pode facilitar a transição de trabalhadores e empresas para a economia formal, em conformidade com a Recomendação (N.º 204) sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, 2015, da OIT. Facilitar essas transições não é apenas essencial em termos de fornecer proteção social adequada e abrangente para todos, mas também criará espaço fiscal adicional no futuro através de contribuições para a segurança social e uma base tributária mais ampla.

- Em Moçambique, pretende-se apoiar os trabalhadores independentes de baixo rendimento através da sua afiliação ao Instituto Nacional de Segurança Social (INSS). Além de estender a proteção social aos trabalhadores da economia informal durante a crise imediata, esses mecanismos podem ser desenvolvidos num pacote de proteção social adaptado para trabalhadores independentes no longo prazo e podem aumentar os incentivos dos trabalhadores para se registarem e efetuar contribuições.¹⁰
- No Togo, o governo implementou rapidamente um programa de transferências monetárias direcionado para trabalhadores da economia informal urbana, fornecendo 12.500 CFA (21 USD) por mês para mulheres e 10.000 CFA (17 USD) por mês para homens, alcançando mais de meio milhão de trabalhadores num mês. Atualmente, está a ser discutido como desenvolver essa medida e incentivar os trabalhadores informais a inscreverem-se no regime de seguro social para trabalhadores independentes e informais, planeado antes da crise e com lançamento previsto para 2020. (Togo 2020).

Essa abordagem apoia o trabalho digno e reforça a resiliência dos trabalhadores e da Economia através de mecanismos adaptados que garantem proteção adequada aos trabalhadores em todos os tipos de emprego, e às suas famílias.¹¹

Proteger o rendimento, o emprego e promover o trabalho digno

A crise atual está a causar uma redução sem precedentes na atividade económica e nas horas de trabalho. As estimativas da OIT sugerem que as horas de trabalho diminuirão em 10,5% no segundo trimestre de 2020 em comparação com o último trimestre anterior à crise (último trimestre de 2019), o equivalente a 305 milhões de empregos em período integral (OIT 2020f).

O impacto no rendimento desse choque sobre os trabalhadores é desigual e varia de acordo com o setor de emprego, bem como a extensão da cobertura de informalidade e proteção social (OIT 2020f). Ao mesmo tempo, experiências recentes mostram que a proteção social pode ser usada para apoiar a retenção de empregos ou melhorar o acesso dos trabalhadores a novas oportunidades de emprego. Abordagens coordenadas entre proteção social, políticas ativas do mercado de trabalho e programas de criação de emprego são essenciais para alcançar uma recuperação forte, rápida e sustentável.

Poucos países em desenvolvimento podem recorrer a regimes de proteção no desemprego¹² para apoiar as empresas na retenção de trabalhadores durante as crises económicas e fornecer segurança de rendimento aos trabalhadores desempregados. Antes da crise atual, apenas 20% das pessoas desempregadas em todo o mundo estavam cobertas por prestações de desemprego, deixando 152 milhões de trabalhadores desempregados sem cobertura. As taxas de cobertura são especialmente baixas na África (5,6%) e nas Américas (16,7%) (OIT 2017). No entanto, onde tais regimes existem, eles estão a ser usados para aliviar as repercussões da crise através de diferentes medidas.

Usar regimes de proteção no desemprego e outros mecanismos para apoiar as empresas na retenção de trabalhadores

Alguns países usaram regimes de proteção no desemprego e outros mecanismos para apoiar as empresas na retenção de trabalhadores no emprego, evitando assim os "lay-offs" devido à redução da procura e apoiando uma recuperação rápida (OIT 2020e; 2020h).

- O seguro de emprego da Malásia fornece um programa de subsídio salarial para ajudar os empregadores a manter os trabalhadores, fornecendo entre 600 e 1200 ringgit (138 a 277 USD) por mês, dependendo do tamanho da empresa, e até três meses para trabalhadores que ganham até 4000 ringgit (923 USD). As empresas que recebem apoio precisarão de manter os trabalhadores por pelo menos seis meses (Malásia 2020b).
- Na República Dominicana, as empresas afetadas por confinamentos e registadas no Tesouro da Previdência Social podem receber um subsídio salarial de 70% do salário, de 5000 a 8500 pesos dominicanos (90 a 160 USD) por funcionário por mês (*Dominican Today* 2020).

¹⁰ Informações fornecidas pelo Escritório da OIT em Moçambique.

¹¹ O pacote de recursos de políticas da OIT sobre a extensão da segurança social aos trabalhadores da economia informal (OIT 2019c) fornece orientações práticas a esse respeito para abranger trabalhadores em todos os tipos de emprego, incluindo trabalhadores domésticos (OIT 2019d), trabalhadores em micro e pequenas empresas (OIT 2019f) e trabalhadores independentes (OIT 2019e).

¹² Uma nota mais detalhada sobre este tópico está a ser preparada.

Usar regimes de proteção no desemprego e outros mecanismos para fornecer apoio de rendimento aos que ficaram desempregados

Os regimes de proteção no desemprego fornecem um importante canal de apoio aos trabalhadores que perderam o emprego e esses mecanismos foram estendidos a mais trabalhadores durante a crise:

- Na Tailândia, 13,3 milhões de trabalhadores do setor formal registados na administração da segurança social têm direito a receber subsídio de desemprego, caso sejam despedidos. Esse direito será aumentado durante 2020-2021 para fornecer 70% do salário por 200 dias (anteriormente 50% do salário por 180 dias). Os trabalhadores que estão de licença sem remuneração devido às instruções do Governo para encerrar temporariamente as suas atividades receberão um rendimento de substituição de 50% do salário até 60 dias (OIT 2020a).
- Na África do Sul, o fundo de seguro de desemprego está a compensar os trabalhadores afetados com uma nova prestação por desastres nacionais. O empregador pode inscrever-se em nome do funcionário, reduzindo a carga administrativa do fundo. Uma prestação fixa igual ao salário mínimo de 200 USD por trabalhador é pago por 21 dias para cobrir parte do período de paragem nacional ou até um período máximo de três meses. Se um funcionário estiver doente ou desempregado por mais de três meses, aplicam-se as prestações de desemprego (África do Sul 2020b).

Ainda assim, a grande maioria dos países em desenvolvimento precisa urgentemente de tomar medidas para fornecer apoio de rendimento aos trabalhadores desempregados nos setores afetados. A crise tornou evidente a falta de prestações de desemprego. Por exemplo, a indústria do vestuário no Bangladesh, Camboja, Etiópia, Índia, Indonésia, Myanmar, Paquistão e outros países sofreu as consequências do cancelamento e adiamento de encomendas. O Apelo à Ação COVID-19 na indústria do vestuário¹³ exige o reforço da proteção social dos trabalhadores, incluindo prestações de desemprego e regimes de retenção de emprego.

Adaptar os programas públicos de emprego para gerar rendimento sem os requisitos de trabalho ou alterar cuidadosamente o conteúdo e a organização do trabalho num contexto de pandemia

Os programas públicos de emprego podem atuar como equivalentes funcionais dos regimes de proteção no desemprego, garantindo um número mínimo de dias úteis e/ou salário por dias equivalentes de trabalho para apoiar a segurança de rendimento (OIT 2017). No entanto, os desafios relacionados com o confinamento e a necessidade de proteger a saúde dos trabalhadores, como o distanciamento físico,

exigem ajustes na forma como esses programas são geralmente elaborados (OIT 2020l).

No contexto do encerramento de escolas devido à COVID-19, pode ser particularmente importante para os cuidadores primários, tanto mulheres como homens, que são trabalhadores não essenciais, receber pagamentos em dinheiro sem os requisitos de trabalho.

Exemplos incluem:

- A Etiópia alterou o programa de rede de segurança produtiva para permitir que os participantes recebam um adiantamento de três meses e, ao mesmo tempo, dispensou as obrigações de trabalho durante esse período. Uma prestação similar de apoio ao rendimento foi estendida a outros grupos de baixo rendimento (Gentilini, Almenfi e Dale 2020).
- As Filipinas introduziram um programa público de emprego (Programa de Trabalhadores Desfavorecidos) para mitigar o impacto adverso da política de quarentena em determinados trabalhadores, fornecendo a 220.320 participantes 100% do salário mínimo regional mais alto prevaiente por até 10 dias. Os trabalhadores beneficiários devem participar numa formação de segurança e higienizar e desinfetar as suas casas e a vizinhança imediata (Filipinas 2020d).

Como é provável que a pandemia da COVID-19 tenha implicações duradouras na saúde e assistência social, os programas públicos de emprego também devem incluir componentes de serviço social que forneçam condições de trabalho digno aos trabalhadores desempregados e atendam às necessidades urgentes. A introdução de uma componente de serviço social no programa expandido de obras públicas da África do Sul, incluindo atendimento a crianças pequenas e ao domicílio, foi uma inovação importante (Kelobang e Ong 2018). Esta componente provavelmente beneficiou diretamente as mulheres, já que muitas das oportunidades de trabalho do setor social foram aproveitadas por elas, além de aliviar a sobrecarga para os cuidadores familiares não remunerados; embora os salários em 2008-2009 nos setores sociais em que as mulheres predominavam fossem muito mais baixos do que nas componentes de infraestrutura em que os homens predominavam, o problema foi parcialmente resolvido na segunda fase do programa, introduzindo o salário mínimo e ajustando-o anualmente pela inflação (ONU Mulheres 2015).

Os programas públicos de emprego também podem ser usados para acelerar a transição para uma economia mais verde como parte de um investimento de recuperação assente em infraestruturas. Por exemplo, os esquemas nacionais de garantia de emprego rural Mahatma Gandhi da Índia ajudam a mitigar o impacto das mudanças climáticas através de atividades de conservação de água, prevenção de secas, reflorestação e controlo de inundações.

¹³ O Apelo à Ação COVID-19: Ação na Indústria Global de Vestuário foi negociado pela Organização Internacional dos Empregadores (IOE), Confederação Internacional dos Sindicatos (ITUC) e a "IndustriALL Global Union", com apoio técnico da OIT, e foi endossada até hoje por 58 marcas e fabricantes, organizações de trabalhadores e outras organizações.

Coordenar políticas de emprego e proteção social de maneira mais sistemática para promover uma recuperação sustentável

Além dos programas públicos de emprego, esse momento singularmente desafiador pode forçar uma mudança de paradigma na coordenação das políticas econômicas, de proteção social e de emprego, sociais e ambientais.¹⁴ Uma melhor coordenação da proteção no desemprego com políticas de desenvolvimento de competências sensíveis ao gênero e serviços de emprego, incluindo capacitação e requalificação, aconselhamento pessoal ou apoio a colocação já foi solicitada antes da pandemia (Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho 2019) e pode ser usada para apoiar a recuperação, preparando melhor os trabalhadores para as novas realidades do mercado de trabalho após a crise da COVID-19.

- O sistema de seguro de emprego da Malásia não fornece apenas prestações por desemprego e subsídios salariais para reter trabalhadores, mas também financia a formação de acordo com os requisitos de distanciamento físico, incluindo formação digital para uma série de conjuntos de competências (Malásia 2020a).
- Pesquisas rápidas de avaliação realizadas pela OIT no Iraque, Jordânia, Líbano e outros países podem levar a medidas adaptadas para reforçar a proteção social e o desenvolvimento de competências para refugiados, migrantes e trabalhadores nacionais em vários setores e ocupações (OIT 2020d).

Mobilizar recursos a nível nacional e global com base na solidariedade

Mesmo antes da pandemia da COVID-19, os países de baixo e médio rendimento enfrentavam enormes lacunas de financiamento na proteção social, totalizando 527 bilhões de USD ou 1,6% do Produto Interno Bruto dos países em desenvolvimento (Durán Valverde et al. 2019). A crise está a exercer uma grande pressão adicional sobre os orçamentos nacionais no contexto de espaço fiscal limitado. A maioria dos governos precisa aumentar urgentemente as despesas com saúde e proteção social, enquanto as receitas com impostos e as contribuições para a segurança social caíram acentuadamente (OIT 2020h). Isso exigirá medidas extraordinárias para garantir a mobilização urgente de recursos para saúde e proteção social (FMI 2020a; Gaspar e Mauro 2020).

Ao nível nacional, muitos países de baixo e médio rendimento lançaram medidas de resposta e recuperação para aliviar os efeitos socioeconômicos da crise da COVID-19. No entanto, como estão sob imensas pressões externas devido ao colapso do comércio global, remessas em queda, acentuadas reversões

de fluxos de capital e desvalorizações cambiais, os governos dos países em desenvolvimento têm muito menos margem de manobra para se envolver nessas políticas (Ghosh 2020a).

Considerar uma ampla gama de opções para aumentar o espaço fiscal para a proteção social, tendo em mente que algumas medidas precisam de tempo para fazer efeito

No geral, os países devem considerar o uso de uma variedade de métodos diferentes para mobilizar recursos para proteção social, levando em consideração as capacidades contributivas de diferentes grupos populacionais.¹⁵ Em princípio, os sistemas nacionais de proteção social devem ser financiados por recursos nacionais. No entanto, se as capacidades econômicas e fiscais forem insuficientes, os países poderão buscar apoio internacional para complementar os seus próprios esforços para expandir o espaço fiscal.¹⁶

No contexto imediato da crise, a mobilização de recursos domésticos incluiu a realocação de despesa e empréstimos adicionais, complementados por apoio externo, incluindo ajuda humanitária. Outras opções para aumentar o espaço fiscal a médio e longo prazo incluem reformas tributárias ou aumento da receita de contribuições para a segurança social por meio de um melhor desempenho do sistema (Ortiz et al. 2019).¹⁷ A boa governança, a transparência e a eficiência das instituições públicas também são extremamente importantes para aumentar o espaço fiscal a nível nacional. No entanto, algumas dessas medidas levarão tempo para surtir efeito e, com a pandemia já dizimando rendimentos, emprego e meios de subsistência, a velocidade é essencial.

A crise aumentou a urgência de apoio adicional de instituições financeiras internacionais, parceiros bilaterais de desenvolvimento e outros mecanismos de financiamento global para garantir respostas adequadas dos países. As Nações Unidas lançaram o Fundo de Resposta e Recuperação COVID-19 em resposta à crise, a fim de fornecer apoio na forma de doações. As iniciativas de instituições financeiras internacionais e bancos de desenvolvimento, por sua vez, incluem financiamento de emergência na forma de empréstimos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) por meio de sua Linha de Crédito Rápido, Instrumento de Financiamento Rápido e outros instrumentos de financiamento, além de um mecanismo acelerado para respostas COVID-19 fornecido pelo Banco Mundial (ver caixa 4). Apelos a uma moratória temporária da dívida externa dos países em desenvolvimento (Reinhart e Rogoff 2020) e um aumento maciço na emissão de Direitos de Saque Especiais pelo FMI estão entre as medidas propostas para aumentar o espaço fiscal dos países em desenvolvimento (Ghosh 2020b).

¹⁴ Essa coordenação está refletida na Convenção relativa à Promoção do Emprego e à Proteção contra o Desemprego, 1988 (n.º 168) da OIT.

¹⁵ Está em preparação uma nota informativa sobre as lacunas de financiamento da proteção social no contexto da COVID-19.

¹⁶ Recomendação n.º 202 da OIT, parágrafos 11 e 12.

¹⁷ Incluindo as seguintes opções: (1) estender a cobertura da segurança social e aumentar as receitas contributivas; (2) aumento da receita tributária; (3) eliminação de fluxos financeiros ilícitos; (4) realocar despesas públicas; (5) utilizando reservas fiscais e as cambiais do banco central; (6) emprestar e reestruturar a dívida existente; (7) adotar um quadro macroeconômico mais flexível; e (8) aumento da ajuda e transferências (Ortiz et al. 2019).

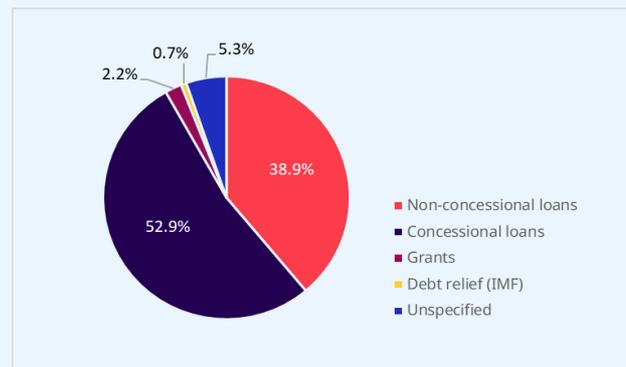
Caixa 4: Financiamento nacional e internacional para respostas à COVID-19

Em todo o mundo, os países estão a mobilizar recursos a nível nacional e internacional para responder às necessidades de saúde, sociais e económicas decorrentes da pandemia da COVID-19. Até hoje, mais de 146 países introduziram medidas fiscais domésticas, totalizando aproximadamente 8 trilhões de USD, que incluem repriorização de despesas, défices fiscais mais altos e outras medidas (FMI 2020b). Mais de metade dessas medidas são alocadas para cuidados de saúde e proteção social.

Vários bancos de desenvolvimento internacionais, regionais e sub-regionais e agências de cooperação internacional para o desenvolvimento^a também anunciaram pacotes financeiros em resposta a esta crise global sem precedentes. Até 7 de maio de 2020, essas instituições prometeram cerca de 1,35 trilhões de USD para ajudar os países a enfrentar os efeitos na saúde bem como socioeconómicos causados pela crise, incluindo pacotes de assistência de emergência, linhas de crédito, alívio do serviço da dívida e subvenções. Isto inclui um total de 1 trilhão de USD prometido pelo FMI e cerca de 160 bilhões de USD pelo Banco Mundial, cujos fundos deverão ser utilizados nos próximos 15 meses. No entanto, apenas uma pequena parte dos fundos internacionais prometidos foi efetivamente alocada aos países, totalizando 32,2 bilhões de USD até ao momento, dos quais aproximadamente 17 bilhões de USD foram disponibilizados na forma de empréstimos concessionais e 12,5 bilhões como empréstimos não concessionais (ver figura 1).

O total de compromissos internacionais representa 14,4% do total de recursos nacionais e internacionais mobilizados para lidar com os efeitos da crise da COVID-19.

Figura 1: Financiamento total aprovado para as respostas à COVID-19 por parte de bancos internacionais, regionais e sub-regionais de desenvolvimento e agências de cooperação internacional para o desenvolvimento, excluindo recursos domésticos (percentagem do total).



Fonte: Com base em informações do FMI, Banco Mundial e outras fontes (lista disponível mediante solicitação).

^a Incluindo Banco Africano de Desenvolvimento, Agência Francesa de Desenvolvimento, Banco Árabe para o Desenvolvimento Económico na África, Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, Banco Caribenho de Desenvolvimento, Banco Centro-Americano de Integração Económica, Banco de Desenvolvimento da América Latina, Comissão Europeia, Ministério Federal da Cooperação Económica e Desenvolvimento da Alemanha, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, Banco Islâmico de Desenvolvimento, Novo Banco de Desenvolvimento, Banco Nórdico de Investimento, Fundo da OPEP, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, Banco de Desenvolvimento da África Ocidental e Grupo do Banco Mundial.

Garantir esforços sustentados para construir sistemas nacionais de proteção social, incluindo pisos, além de subsídios e empréstimos de emergência durante a crise

O foco e as condições específicas desses mecanismos de financiamento diferem. O que eles têm em comum é que se concentram na resposta imediata à crise e no alívio das repercussões económicas e sociais nos níveis micro e macro. Eles confirmam que o financiamento para a proteção social pode ser disponibilizado rapidamente. No entanto, embora esses fundos possam proporcionar algum nível de alívio por alguns meses, eles representam apenas uma pequena proporção do défice de financiamento para proteção social nos países em desenvolvimento. Para que os países em desenvolvimento possam estabelecer pisos nacionais de proteção social e suprir essas lacunas de financiamento, é importante que esses esforços sejam sustentados e até ampliados e não sejam submetidos a medidas de austeridade. A proteção social é um investimento crítico, especialmente se os países em desenvolvimento estiverem mais bem preparados para a próxima crise. Nesse contexto, o âmbito de um mecanismo de financiamento global que complementa os esforços nacionais para criar espaço fiscal para a proteção

social numa escala muito maior do que a cooperação para o desenvolvimento existente deve ser explorada.

Basear todas as decisões relacionadas com a alocação de recursos em normas e princípios de segurança social acordados internacionalmente

De particular relevância são a Recomendação (N.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social, 2012, e a Convenção (N.º 102) relativa à Segurança Social (norma mínima), 1952, que definem os princípios que devem sustentar o desenvolvimento de sistemas de proteção social sustentáveis e baseados em direitos a curto e longo prazo. Isso inclui (a) universalidade e não discriminação, uma vez que todos os membros da sociedade podem tornar-se vulneráveis; (b) diálogo social com trabalhadores, empregadores e pessoas envolvidas, para garantir que a alocação de recursos seja justa, não discriminatória e contribua para a confiança social; (c) sustentabilidade financeira, fiscal e económica de longo prazo, com a devida consideração à justiça social e à equidade; e (d) solidariedade no financiamento, significando que os membros da sociedade contribuem para o financiamento de acordo com os seus meios e beneficiam de acordo com as suas necessidades.

A crise da COVID-19 destacou, em particular, a necessidade de garantir um piso de proteção social robusto que garanta, pelo menos, um nível básico de segurança social para todos, conforme refletido no objetivo 1.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A fim de salvaguardar as despesas de proteção social necessárias para esse fim, a manutenção e o reforço de pisos de proteção social definidos nacionalmente devem ser priorizados durante e depois da crise, especialmente em períodos de consolidação fiscal.¹⁸

Acelerar o progresso na construção de sistemas de proteção social, incluindo pisos para aumentar a resiliência

Aproveitar a oportunidade associada ao alerta da COVID-19 para acelerar a construção de sistemas de proteção social universais, incluindo pisos

A pandemia da COVID-19 serviu para alertar a comunidade global para a urgência de acelerar o progresso na construção de sistemas de proteção social, incluindo pisos. Os responsáveis políticos nos países em desenvolvimento devem, na medida do possível, elaborar respostas a crises de emergência com uma perspectiva de longo prazo, a fim de reforçar os sistemas de proteção social e o trabalho digno, inclusive apoiando as transições da economia informal para a formal. Sempre que possível, as intervenções em saúde e a distribuição de transferências monetárias devem usar e reforçar os sistemas de saúde e proteção social existentes, mesmo que limitados, e desenvolvê-los ainda mais. Será importante trabalhar em todo o nexo de desenvolvimento humanitário, a fim de garantir que as medidas de emergência sejam elaboradas para também contribuir para objetivos de médio e longo prazo. Isso minimizará duplicações e lacunas, garantindo uma abordagem equitativa e com uma boa relação custo-eficácia, evitando problemas de sustentabilidade à medida que os países emergem da crise.

Acelerar o progresso rumo a sistemas universais de proteção social para uma melhor recuperação

Uma abordagem baseada em direitos, assente nos direitos humanos e nas normas da OIT, com o Estado como garante desses direitos, é essencial para reforçar os sistemas nacionais (Nações Unidas 2020a, 2020b; OIT 2020h). A coordenação com políticas de emprego, incluindo a retenção de empregos, promoção de emprego e políticas ativas do mercado de trabalho, acelerará a recuperação. Um diálogo social inclusivo a nível nacional será essencial para apoiar as decisões políticas e a alocação de recursos, a fim de servir sistematicamente a extensão da proteção social. A crise atual demonstrou que não apenas os pobres e vulneráveis, mas todas as categorias da população precisam de proteção, o que reforça a necessidade de sistemas de proteção social universais, incluindo pisos (ver **caixa 5**). A consagração de programas na legislação nacional pode evitar a necessidade de abordagens *ad hoc* e fragmentadas. Isso garantirá que as respostas à crise tenham um impacto duradouro no desenvolvimento e que ninguém seja deixado para trás.

Caixa 5: Parceria Global para a Proteção Social Universal para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (USP2030)

O quadro internacional de direitos humanos, as normas internacionais de segurança social e a Agenda 2030 estabelecem uma estrutura clara acordada internacionalmente para alcançar a proteção social universal (OIT 2019b). A crise atual mostra de forma mais dramática do que nunca que os países precisam cumprir o compromisso de desenvolver sistemas nacionais de proteção social para todos, incluindo pisos.

A Parceria Global para a Proteção Social Universal para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (USP2030), copresidida pela OIT e pelo Banco Mundial e reunindo governos, organizações internacionais, parceiros sociais e sociedade civil, solicita aos países e parceiros de desenvolvimento que realizem as cinco ações seguintes para apoiar o compromisso global de proteção social universal (USP2030 2019):

AÇÃO 1. Proteção ao longo do ciclo de vida: Estabelecer sistemas de proteção social universal, incluindo pisos, que forneçam proteção adequada ao longo do ciclo de vida, combinando seguro social, assistência social e outros meios, assentes em estratégias e legislação nacionais;

AÇÃO 2. Cobertura universal: Proporcionar acesso universal à proteção social e garantir que os sistemas de proteção social sejam baseados em direitos, sensíveis ao gênero e inclusivos, não deixando ninguém para trás;

AÇÃO 3. Apropriação nacional: Desenvolver estratégias e políticas de proteção social com base nas prioridades e circunstâncias nacionais, em estreita cooperação com todos os atores relevantes;

AÇÃO 4. Financiamento sustentável e equitativo: Garantir a sustentabilidade e a equidade dos sistemas de proteção social, priorizando formas confiáveis e equitativas de financiamento doméstico, complementadas por cooperação e apoio internacional, quando necessário;

AÇÃO 5. Participação e diálogo social: Fortalecer a governação dos sistemas de proteção social através da liderança institucional, coordenação multisetorial e participação de parceiros sociais e outras organizações relevantes e representativas, para gerar amplo apoio e promover a eficácia dos serviços.

A urgência do presente não deve dar lugar à complacência no futuro. Os exemplos de países acima referidos demonstram mais uma vez de forma clara que países com sistemas de proteção social fortes e abrangentes são muito mais capazes de responder e de recuperar de um choque ou crise. Assim, os responsáveis políticos precisam de aproveitar o impulso gerado pela atual crise, que é evidente na conscientização pública e política renovada da importância da proteção social e do correspondente investimento de recursos, a fim de avançar e reforçar os sistemas de proteção social em todo o mundo e garantir a preparação para crises futuras, como a capacidade de responder aos desafios existenciais substancialmente mais profundos colocados pela crise climática.

¹⁸ A Recomendação n.º 202 fornece orientação sobre esse assunto, refletindo também os princípios mais amplos e relevantes dos direitos humanos.

Referências

- África do Sul, Department of Employment and Labour. 2020a. "Easy – Aid Guide: Reduced Work Time Benefits / Illness Benefits / Dependents Benefits".
- . 2020b. "Social Grants - Coronavirus COVID-19".
- Alfers, Laura. 2020. "Pandemic: Informal Workers Urgently Need Income Replacement — and More Protections". *WIEGO Blogs*, 23 de março.
- Argentina, Administração Nacional de Segurança Social. 2020. "Ingreso Familiar de Emergencia".
- Brasil, Caixa Econômica Federal. 2020. "Auxílio Emergencial Do Governo Federal".
- Cabo Verde, Ministério da Família e Inclusão Social. 2020. "Governo Implementa Medidas de Proteção Social para as Famílias e a Proteção do Rendimento".
- Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho. 2019. "Trabalhar por um futuro melhor". OIT.
- Comissão de Alto Nível sobre Emprego na Saúde e Crescimento Econômico. 2017. "Trabalhando para a saúde e o crescimento: investindo na força de trabalho em saúde". Genebra: Organização Mundial da Saúde.
- Costa Rica, Ministério do Trabalho e Segurança Social. 2020. "Plan Protector".
- Dominican Today. 2020. "COVID-19: The Current Situation in the Dominican Republic". 5 de abril.
- Durán Valverde, Fabio, José Pacheco-Jimenez, Taneem Muzaffar, e Hazel Elizondo-Barboza. 2019. *Measuring Financing Gaps in Social Protection for Achieving SDG Target 1.3: Global Estimates and Strategies for Developing Countries*. OIT.
- El Mercurio. 2020. "¿Cómo Aplicar al Bono de Contingencia Ante Covid-19?". 23 de março.
- FAO. 2020. *Social Protection and COVID-19 Response in Rural Areas*.
- Forbes. 2020. "COVID-19 : Comment le Maroc Met en Oeuvre un Plan Massif Pour Soutenir l'économie et Protéger Les Populations". 6 de abril.
- Gaspar, Vítor, e Paolo Mauro. 2020. "Fiscal Policies to Protect People During the Coronavirus Outbreak". *IMFBlog* 2 de fevereiro.
- Gentilini, Ugo, Mohamed Almenfi, e Pamela Dale. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures". Atualizado 24 de abril.
- Ghosh, Jayati. 2020a. "The COVID-19 Debt Deluge". *Project Syndicate*, 16 de março.
- . 2020b. "COVID-19 Is the FMI's Chance for Redemption". *Project Syndicate*, 9 de abril.
- IOE, ITUC, e IndustriALL Global Union. 2020. "COVID-19: Action in the Global Garment Industry". OIT.
- Horn Observer. 2020. "Somali President Unveils Social Safety Net Program to Reduce Poverty and Improve Human Capital". 19 de abril.
- Filipinas, PhilHealth. 2020a. "Official Statement on Coverage on Test for Covid-19". 19 de fevereiro.
- Filipinas, PhilHealth. 2020b. "PhilHealth to Release P30 Billion to Hospitals to Fight Covid-19". 18 de março.
- Filipinas, Philippines News Agency. 2020c. "DSWD Releases Emergency Subsidy of 4Ps Beneficiaries".
- Filipinas, Department of Labour. 2020d. "Department Order No. 210: Guidelines for the Implementation of the Tulong Panghanapbuhay Sa Ating Displaced/Disadvantaged Workers Program (Tupad) #Barangay Ko, Bahay Ko (Tupad #Bkbk) Disinfecting / Sanitation Project". 18 de março.
- FMI. 2020a. "Policies to Support People During the COVID-19 Pandemic". *Fiscal Monitor*, abril de 2020.
- . 2020b. "Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy". 9 de abril,
- Iraque, 2020. "Covid-19: Iraq's Higher Committee for Health and National Safety Announces Emergency Grant to Families Impacted by Curfew". 12 de abril.
- Jamaica, Ministry of Education, Youth & Information. 2020. "Parents of PATH Students to Be given Cash to Prepare Breakfast and Lunch".
- Karan, Anup, Himanshu Negandhi, Rajesh Nair, Anjali Sharma, Ritika Tiwari, e Sanjay Zodpey. 2019. "Size, Composition and Distribution of Human Resource for Health in India: New Estimates Using National Sample Survey and Registry Data". *BMJ Open*, 27 de maio.
- Kelombang, Kagisanyo, e Cheng Boon Ong. 2018. "South Africa: Expanded Public Works Programmes". Country brief.
- Malásia, Social Security Organization. 2020a. "Employment Insurance System (EIS)".
- . 2020b. "Wage Subsidy Programme Expansion".
- Mujawase, Francisca. 2020. "Rwanda's Established Social Protection Floor: Key Pillar in Fighting the Impact of COVID-19". 2 de abril.
- Nações Unidas. 2020a. "COVID-19 and Human Rights: We Are All in This Together".
- . 2020b. "Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19".
- Namíbia, Ministry of Finance. 2020. "Launch Statement: Emergency Income Grant of the Economic Stimulus and Relief Package".
- Nugroho, Dhefi. 2020. "The Government Spent Rp 43.6 Trillion for Cheap Basic Food Card Program". *Timlo.Net*, 10 de abril.
- OIT. 2017. "Relatório Mundial de Proteção Social 2017-19: Proteção Social Universal para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável".
- . 2018. "Trabalho de cuidados e empregos de cuidados para o futuro do Trabalho Digno".
- . 2019a. Um salto quântico para a igualdade de gênero: para um futuro melhor do trabalho para todos.
- . 2019b. "Construindo sistemas de proteção social: normas internacionais e instrumentos de direitos humanos".
- . 2019c. "Estendendo a cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal: lições da experiência internacional".
- . 2019d. "Estendendo a Segurança Social aos Trabalhadores Domésticos: lições da experiência internacional".
- . 2019e. "Estendendo a Segurança Social aos Trabalhadores Independentes: lições da experiência internacional".
- . 2019f. "Estendendo a Segurança Social aos Trabalhadores em Micro e Pequenas Empresas: lições da experiência internacional".
- . 2020a. "COVID-19 e o mundo do trabalho. Respostas de política do país: Tailândia".
- . 2020b. "A Crise COVID-19 e a economia informal: respostas imediatas e desafios políticos".
- . 2020c. "Respostas de proteção social à crise da COVID-19 em todo o mundo", 30 de abril de 2020.

► **Proteção Social em foco**

Respostas de Proteção Social à pandemia da COVID-19 nos países em desenvolvimento

- 2020d. "Enfrentando crises duplas: avaliação rápida do impacto da COVID-19 em trabalhadores vulneráveis na Jordânia".
 - 2020e. "Monitor da OIT, Segunda Edição: COVID-19 e o Mundo do Trabalho, estimativas e análises atualizadas". 7 de abril.
 - 2020f. "Monitor da OIT: COVID-19 e o mundo do trabalho. Terceira edição: estimativas e análises atualizadas". 29 de abril.
 - 2020g. "Prestações por doença durante a licença médica e a quarentena: respostas dos países e considerações políticas no contexto da COVID-19". A Proteção Social em Foco, abril.
 - 2020h. "Respostas de proteção social à crise da COVID-19: respostas dos países e considerações políticas". A Proteção Social em Foco, abril.
 - 2020i. "Monitor de Políticas de Segurança Social da China". março.
 - 2020j. "Rumo à cobertura universal de saúde: princípios de proteção social da saúde". A Proteção Social em Foco, janeiro.
 - 2020k. "COVID-19 e o setor da saúde". Resumo Setorial da OIT, 11 de abril.
 - 2020l. "Ajustando as práticas laborais nos trabalhos com mão-de-obra intensiva em resposta à COVID-19", 12 de abril.
- OIT e UNICEF. 2019. "Rumo à proteção social universal para crianças: alcançando o ODS 1.3".
- OMS. 2020. Base de Dados Global de Despesas em Saúde.
- OMS, e Banco Mundial. 2017. *Tracking Universal Health Coverage: 2017 Global Monitoring Report*.
- Ortiz, Isabel, Anis Chowdhury, Fabio Durán Valverde, Taneem Muzaffar, e Stefan Urban. 2019. *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*. OIT.
- Oxfam. 2020. "Dignity Not Destitution: An 'Economic Rescue Plan for All' to Tackle the Coronavirus Crisis and Rebuild a More Equal World". *Oxford Media Briefing*, 9 de abril.
- Parpia, Alyssa S, Martial L Ndeffo-Mbah, Natasha S Wenzel, e Alison P Galvani. 2016. "Effects of Response to 2014-2015 Ebola Outbreak on Deaths from Malaria, HIV/AIDS, and Tuberculosis, West Africa". *Emerging Infectious Diseases* 22 (3): 433–41.
- Reinhart, Carmen M., and Kenneth Rogoff. 2020. "Suspend Emerging and Developing Economies". Debt Payments. *Project Syndicate*, 13 de abril 2020.
- Shange, Naledi. 2020. "Mboweni Gives Clarity on Social Grant Top-Ups That Will End in Six Months". *Times LIVE*, 24 de abril.
- Swaminathan, Madhura, e Deepak Johnson. 2020. "Kerala's Approach to Containing Corona". *Business Standard*, 22 de abril.
- The Grand Bargain. Forthcoming. "Increasing Links between Humanitarian Cash and Social Protection for an Effective Response to the COVID-19 Pandemic".
- The Thaiger. 2020. "New Covid-19 Specialist Hospital to Open as Thai Government Steps up Response", 16 de março.
- Togo. 2020. "Le Programme Novissi".
- UNDP. 2014. *Assessing the Socio-Economic Impacts of Ebola Virus Disease in Guinea, Liberia and Sierra Leone: The Road to Recovery*.
- USP2030. 2019. "Together to Achieve Universal Social Protection by 2030 (USP2030) – A Call to Action". 5 de fevereiro.
- WIEGO. 2020a. "Government Responses to COVID-19 Crisis".
- 2020b. "Informal Worker Demands during COVID-19 Crisis".

► **Proteção Social em foco**

Respostas de Proteção Social à pandemia da COVID-19 nos países em desenvolvimento

Departamento de Proteção Social

- socpro@ilo.org
- Plataforma de Proteção Social:
www.social-protection.org

Organização Internacional do Trabalho

4 route des Morillons
1211 Genebra 22
www.ilo.org

Consulte os sítios de Internet para atualizações regulares sobre a resposta do Mundo do Trabalho à crise da COVID-19

- ilo.org/global/topics/coronavirus
- www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62&lang=EN



- Esta edição foi realizada no âmbito do projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de proteção social nos PALOP e Timor-Leste financiado pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal.