



► A Proteção Social em foco

Data: junho de 2020

Normas de segurança social da OIT: Aprender, Ratificar e Aplicar

Formas de segurança social da OIT: uma referência global para os sistemas de segurança social

As normas de segurança social da OIT representam um conjunto único de instrumentos jurídicos que dão um significado concreto ao direito humano à segurança social consagrado na *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948) e no *Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (1966). As normas da OIT são negociadas e adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho (CIT), muitas vezes designada como parlamento mundial do trabalho, em que estão representados os governos, os trabalhadores e os empregadores dos 187 Estados membros da OIT.

As normas de segurança social da OIT, nomeadamente a emblemática *Convenção (N.º 102) relativa à Segurança Social (Norma Mínima)*, 1952, são reconhecidas globalmente como uma referência essencial para a conceção de sistemas de proteção social assentes nos direitos, sólidos e sustentáveis. São também utilizadas como referência por organismos de direitos humanos para avaliar a implementação do direito à segurança social e, a nível regional, como modelo para a elaboração de instrumentos regionais de segurança social.

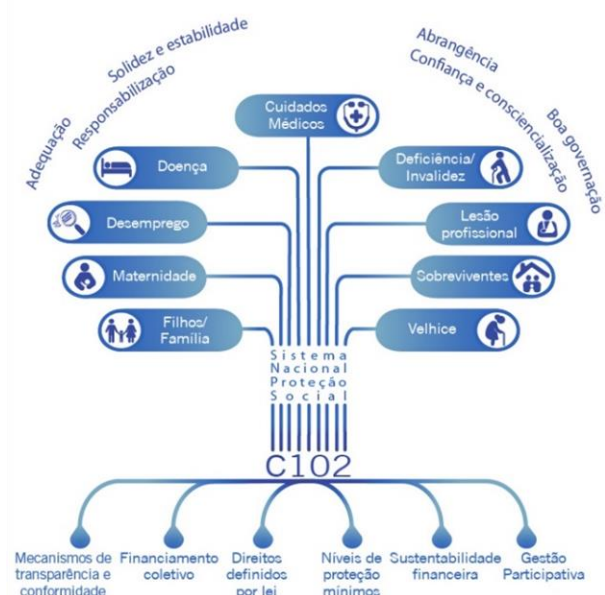
Até à data, a Convenção n.º 102 é o único tratado internacional com uma visão sistémica da segurança social. Assenta num conjunto de princípios fundamentais de financiamento, governança e administração que incluem:

- Responsabilidade do Estado
- Direitos definidos por lei
- Níveis mínimos de proteção para os regimes contributivos e não contributivos

- Financiamento coletivo e sustentabilidade financeira
- Gestão participativa
- Mecanismos de transparência e cumprimento

A Convenção n.º 102 estabelece ainda os níveis mínimos de proteção a garantir em relação à cobertura, adequação das prestações, condições de elegibilidade e duração relativamente a um conjunto de nove riscos sociais frequentemente designados como ramos dos sistemas nacionais de segurança social. Estes incluem cuidados médicos e prestações em caso de doença, desemprego, velhice, acidentes de trabalho e doenças profissionais, responsabilidades familiares, maternidade, invalidez e morte do amparo de família (consultar a Figura 1).

Figura 1: Convenção n.º 102 Fortes raízes para sistemas de proteção social sólidos e sustentáveis



Em conjunto, os princípios e as normas quantitativas mínimas aquando da ocorrência de um destes riscos contribuem para assegurar uma proteção adequada e a boa governança dos sistemas e regimes de segurança social. O seu cumprimento garante sistemas de proteção social sólidos e sustentáveis.

Importa salientar que, reconhecendo que os países utilizam estratégias diferentes para alcançar o objetivo da universalidade da proteção, geralmente através de uma combinação ótima de regimes contributivos e não contributivos, a Convenção n.º 102 é concebida em torno da noção de flexibilidade e na premissa de que não existe um modelo único para a segurança social. Qualquer país, independentemente do sistema de proteção social em vigor, pode avaliar a compatibilidade de todas as suas componentes face aos mínimos e princípios estabelecidos na Convenção n.º 102. Ratificar e aplicar a Convenção n.º 102 permite, por conseguinte, a construção de sistemas de proteção social sustentáveis e progressivamente abrangentes, de uma forma adaptada às circunstâncias nacionais.

Com base na Convenção n.º 102, a OIT adotou posteriormente um conjunto de cinco convenções temáticas que estabelecem normas de proteção mais elevadas para a maior parte das eventualidades, por referência às pessoas protegidas e aos níveis de proteção a assegurar:

- *Convenção (n.º 121) relativa às Prestações em caso de Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais*, 1964 e *Recomendação (n.º 121)*, 1964, que a acompanha;
- *Convenção (n.º 128) relativa às Prestações de Invalidez, Velhice e Sobrevivência*, 1967 e a *Recomendação (n.º 131)*, 1967, que a acompanha;
- *Convenção (n.º 130) relativa aos Cuidados Médicos e Prestações de Doença*, 1969 e a *Recomendação (n.º 134)*, 1969, que a acompanha;
- *Convenção (n.º 168) relativa à Promoção do Emprego e à Proteção contra o Desemprego*, 1988 e a *Recomendação (n.º 176)*, 1988, que a acompanha;
- *Convenção (n.º 183) relativa à Proteção da Maternidade*, 2000 e a *Recomendação (n.º 191)*, 2000, que a acompanha;

Além disso, a OIT adotou normas que se centram especificamente na igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais no que diz respeito aos direitos de segurança social, bem como na manutenção desses direitos em caso de migração internacional:

- *Convenção (n.º 118) relativa à Igualdade de Tratamento (segurança social)*, 1962

- *Convenção (n.º 157) relativa à Manutenção dos Direitos em matéria de Segurança Social*, 1982 e a *Recomendação (n.º 167)*, 1982, que a acompanha

Em 2012, a OIT adotou um novo instrumento que assinalou um novo marco na história do panorama jurídico internacional em matéria de segurança social. Considerando que mais de metade da população mundial ainda não tinha acesso a nenhuma forma de segurança social, a *Recomendação (n.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social* orienta a OIT e os seus Membros para o objetivo de alcançar a proteção universal, dando prioridade ao estabelecimento de pisos de proteção social definidos a nível nacional como parte de sistemas abrangentes de segurança social. Este objetivo foi, assim, integrado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2030.

A *Recomendação n.º 202* é importante, na medida em que define a visão e a estratégia da OIT para a extensão da proteção social a todos, e orienta os Estados membros da OIT na formulação e implementação das suas políticas e estratégias nacionais de proteção social. Neste contexto, reafirma o papel central da *Convenção n.º 102* como instrumento essencial da OIT para a construção progressiva de sistemas de proteção social universais e abrangentes e de níveis adequados de proteção. O Conselho de Administração da OIT exortou os Estados membros da OIT em 2011 e 2012 a considerarem a ratificação da *Convenção n.º 102*, fixando o objetivo de 60 ratificações até ao Centenário da OIT em 2019¹.

Até agora, a *Convenção n.º 102* foi ratificada por 59 Estados membros, nomeadamente a Albânia, Argentina, Áustria, Barbados, Bélgica, Benim, Estado Plurinacional da Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Bulgária, Cabo Verde, Chade, Costa Rica, Croácia, Chipre, República Checa, República Democrática do Congo, Dinamarca, República Dominicana, Equador, França, Alemanha, Grécia, Honduras, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Líbia, Luxemburgo, Mauritània, México, Montenegro, Marrocos, Países Baixos, Níger, Noruega, Macedónia do Norte, Peru, Polónia, Portugal, Roménia, Federação Russa, São Vicente e Granadinas, Senegal, Sérvia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, Togo, Turquia, Ucrânia, Reino Unido, Uruguai, República Bolivariana da Venezuela (consultar a Figura 2).

O que torna as normas de segurança social da OIT únicas?

As normas de segurança social da OIT contêm um conjunto de regras adotadas e aceites internacionalmente para os seus Estados membros desde a criação da OIT em 1919. Incluem *Convenções*, *Protocolos* a estas *convenções*, bem como *Recomendações*.

Ao contrário de outros tratados internacionais, as normas da OIT são adotadas pela CIT por uma maioria

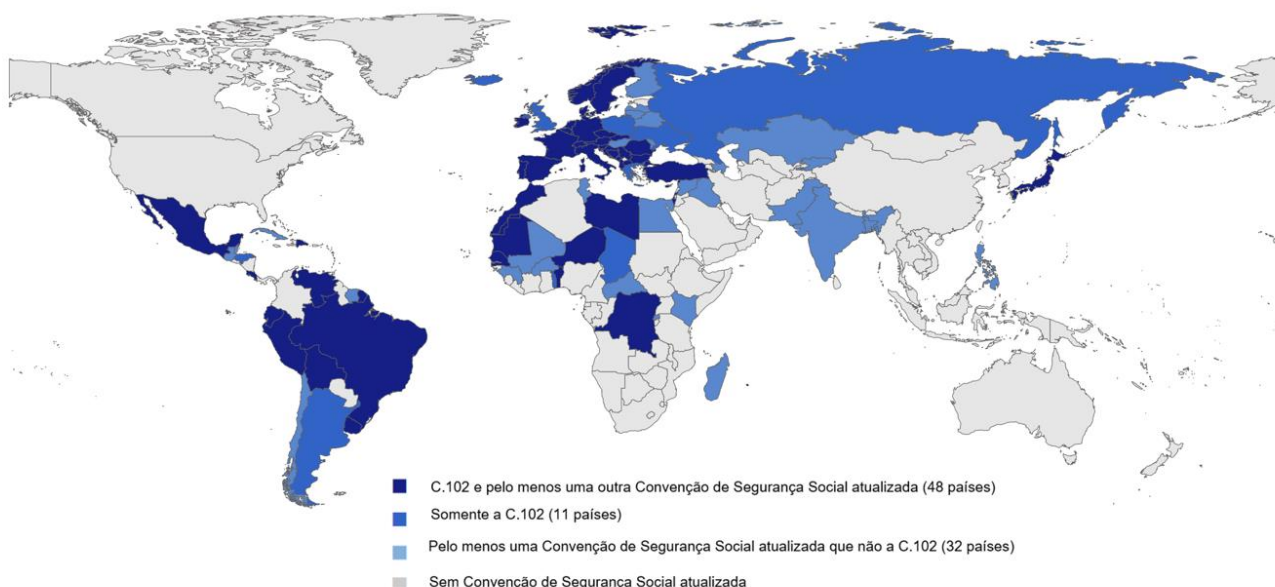
¹ (OIT, 2011, 2012)

de 2/3 dos votos das suas partes interessadas tripartidas – uma característica que garante que são o resultado direto de um processo participativo e que correspondem plenamente às diversas necessidades de todos os Estados membros e constituintes da OIT. Depois de adotadas, estas normas cristalizam um consenso mundial e tornam-se um ponto de referência e um modelo para inspirar reformas e melhorar os sistemas nacionais de proteção social.

Porque razão deverão os países ratificar as Convenções da OIT relativas à segurança social?

Existem diversas razões pelas quais a ratificação das Convenções da OIT relativas à segurança social deverá ser considerada e colocada no topo de qualquer agenda nacional.

► **Figura 2: Mapa de ratificação das convenções atualizadas da OIT relativas à segurança social**



Os Estados membros que ratificarem as Convenções da OIT assumem as obrigações e os deveres legais constantes da Convenção aquando da sua entrada em vigor e têm de demonstrar o seu cumprimento, tanto na lei como na prática, de forma regular. A aplicação das convenções ratificadas da OIT é controlada por um mecanismo de supervisão baseado em relatórios periódicos e procedimentos especiais, incluindo queixas e declarações.

As recomendações da OIT fornecem orientações não vinculativas baseadas nas melhores práticas. Não estão abertas a ratificação, mas fornecem orientações essenciais aos constituintes da OIT na formulação das suas estratégias nacionais e dos seus quadros jurídicos de proteção social, bem como na conceção, implementação e desenvolvimento progressivo dos seus sistemas de proteção social.

Promoção dos direitos humanos e atingir objetivos globais

A ratificação das Convenções da OIT relativas à segurança social demonstra um compromisso na concretização do direito humano à segurança social, tal como estabelecido na *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, 1948, no *Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais*, 1966, e noutros instrumentos em matéria de direitos humanos. Assim, a ratificação e a implementação das convenções da OIT relativas à segurança social representam um passo concreto no sentido do cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito dos instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos².

A ratificação e a aplicação destas normas contribuem igualmente para a consecução da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030, nomeadamente do objetivo 1.3 dos ODS relativo à implementação, a nível nacional, de medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, para atingir uma proteção social universal. São também um meio para alcançar outros

² (CESCR da ONU, 2008; ONU OHCHR, 2012)

ODS relacionados com a saúde e o bem-estar (nomeadamente, através da cobertura universal de saúde), a igualdade de género, o trabalho digno e a redução de desigualdades.

Além disso, a ratificação das Convenções da OIT relativas à segurança social constitui um compromisso no sentido de respeitar normas mínimas internacionalmente acordadas que garantam condições equitativas adequadas às economias e a sociedades cada vez mais globalizadas. A adesão a estas normas apoia a promoção do crescimento inclusivo e do desenvolvimento sustentável e incentiva os investimentos nas pessoas. Além disso, ao criarem sistemas abrangentes de proteção social, os países contribuem para fortalecer o seu contrato social e para reforçar os estabilizadores económicos e sociais, incluindo em tempos de crise.

Definição de referências acordadas internacionalmente

As normas da OIT e a Convenção n.º 102 em particular definem requisitos mínimos acordados internacionalmente, que servem de quadro para a criação de sistemas abrangentes de proteção social. A Convenção n.º 102 estabelece o conjunto de riscos que deverão ser progressivamente tratados pelos sistemas nacionais de proteção social e especifica os requisitos mínimos aplicáveis a cada zona no que diz respeito à cobertura, ao nível das prestações, às condições de elegibilidade e a outros parâmetros essenciais. Os anexos do compêndio das normas de segurança social da OIT apresentam um resumo dos requisitos mínimos para cada zona³. Para além destas referências quantitativas mínimas, as Convenções estabelecem também os princípios fundamentais que garantem um financiamento sólido, uma governação e uma administração boas e participativas, que assegurem que os sistemas de proteção social sejam eficazes, eficientes, equitativos e sustentáveis.

Roteiro para o reforço dos sistemas nacionais de proteção social

As Convenções da OIT relativas à segurança social orientam o desenvolvimento progressivo de sistemas universais de proteção social baseados na solidariedade social através do financiamento coletivo. Ao definir um quadro mínimo aplicável aos sistemas de proteção social, as normas de segurança social da OIT orientam a criação, a manutenção e a reforma desses sistemas. Deste modo, mesmo na ausência de ratificação, estas normas fornecem referências que garantem sistemas eficazes, equitativos e sustentáveis, baseados em direitos e obrigações claramente definidos.

Este quadro mínimo inclui, em particular, a extensão gradual da cobertura para alcançar a proteção social universal, medidas para melhorar a adequação das prestações e assegurar mecanismos eficazes de governança e financiamento indispensáveis para sistemas de proteção social sustentáveis e equitativos.

A ratificação da Convenção n.º 102 e das outras convenções atualizadas relativas à segurança social tem sido um catalisador para melhorias significativas nos sistemas nacionais de proteção social, que são guiadas por um quadro internacionalmente aceite apoiado pelos governos, trabalhadores e empregadores. As normas de segurança social da OIT também têm revestido, em geral, particular importância para os países em processo de reforma ou em crise⁴. Por último, a ratificação destas Convenções constitui uma garantia para beneficiar, com carácter prioritário, dos conhecimentos técnicos da OIT na sua aplicação.

Quadro flexível para o desenvolvimento de sistemas de proteção social

As Convenções da OIT relativas à segurança social são únicas, na medida em que estabelecem um quadro flexível para orientar a expansão progressiva de todo e qualquer tipo de sistema de proteção social. Embora a Convenção n.º 102 estabeleça referências relativas

► **Figura 3: Passos comuns para a ratificação de uma convenção da OIT relativa à segurança social**



³ (OIT, 2019a)

⁴ (OIT, 2017)

aos diferentes parâmetros dos regimes contributivos ou dos regimes não contributivos, normas mais avançadas baseiam-se nesses parâmetros mínimos, estabelecendo níveis de proteção mais elevados.

Tal permite alcançar progressivamente uma cobertura abrangente, permitindo derrogações temporárias para países cuja economia e instalações médicas não estejam suficientemente desenvolvidas, ou a ratificação progressiva de diferentes riscos. No caso da Convenção n.º 102, por exemplo, os países podem ratificá-la aceitando pelo menos três dos nove ramos, desenvolvendo ao mesmo tempo os seus sistemas de proteção social e aceitando obrigações em relação a ramos adicionais e normas mais avançadas, à medida que os seus sistemas se desenvolvem.

Uma garantia de que serão mantidos níveis mínimos de proteção, incluindo em tempo de crise

O impacto social das crises financeiras e económicas sobre os trabalhadores e as suas famílias pode ser atenuado pela proteção social. Ao ratificar as Convenções da OIT relativas à segurança social, um país compromete-se a implementar normas mínimas de segurança social internacionalmente acordadas através de um quadro jurídico; isso exige a manutenção permanente das normas mínimas que estabelecerem. As Convenções, depois de ratificadas, podem, portanto, servir como poderosos instrumentos para a preservação das garantias e dos direitos em matéria de segurança social a nível nacional – e, por conseguinte, para a preservação de um nível de vida e de saúde digno. A ratificação pode, pois, produzir um efeito de catraca e, por conseguinte, evitar retrocessos abaixo dos mínimos acordados internacionalmente, atenuando as consequências sociais a longo prazo das crises.

Como ratificar as Convenções da OIT relativas à Segurança Social?

Promover a ratificação e a implementação efetiva das Convenções atualizadas é uma prioridade para a OIT e para os seus constituintes, e a OIT apoia-os proativamente na ratificação das Convenções relativas à segurança social.

A OIT pode prestar apoio técnico ajustado em cada fase do processo de ratificação, tendo devidamente em conta as circunstâncias nacionais e o quadro constitucional de cada país (consultar a Figura 3). Este aspeto faz parte da assistência integrada prestada aos governos e aos parceiros sociais para formularem e implementarem de forma eficaz as políticas e os quadros jurídicos adequados como forma de melhorar e manter os seus sistemas de proteção social. Esta assistência inclui uma vasta gama de atividades de apoio técnico especializado e de reforço das capacidades e centra-se num diálogo social eficaz e inclusivo.

O apoio técnico do *Bureau* consiste principalmente em ajudar os seus homólogos nacionais a avaliarem a compatibilidade do seu sistema de proteção social face aos requisitos mínimos estabelecidos pelas normas pertinentes da OIT. Após a sua conclusão, os relatórios comparativos são normalmente discutidos por grupos de trabalho tripartidos nacionais, com vista a determinar os próximos passos para uma eventual ratificação ou a identificar obstáculos à ratificação e as possíveis formas de os abordar.

De facto, os Estados membros que tenham ratificado a Convenção (n.º 144) relativa às Consultas Tripartidas (normas internacionais do trabalho), 1976, devem proceder a uma consulta tripartida sempre que considerem ratificar uma nova Convenção da OIT.

O *Bureau* fornece igualmente aos países envolvidos num processo de ratificação cópias autênticas da Convenção em causa, normalmente exigidas no contexto dos procedimentos parlamentares nacionais. Após a conclusão do processo de ratificação a nível nacional, para que o seu registo seja devidamente efetuado e comece a produzir efeitos decorridos 12 meses, a ratificação deve ser transmitida ao Diretor-Geral da OIT. No caso da Convenção n.º 102, o documento de ratificação transmitido ao Diretor-Geral da OIT tem de especificar quais os três (pelo menos) dos nove ramos da segurança social são aceites após a ratificação, entendendo-se que os países poderão sempre aumentar o número de ramos aceites no futuro.

A aplicação das normas de segurança social da OIT

Na sequência da ratificação das Convenções da OIT relativas à Segurança Social, a sua aplicação, na lei e na prática, é supervisionada pelo sistema de supervisão da OIT⁵. Caso surjam questões relativas à forma como as Convenções são implementadas na lei ou na prática, o *Bureau* pode prestar aos constituintes serviços jurídicos e técnicos com vista a resolver os problemas. Está também disponível assistência para ajudar os países que cumpram as suas obrigações de apresentação de relatórios sobre a aplicação de normas ratificadas.

Para além de apoiar a ratificação e a aplicação das Convenções ratificadas, a OIT tem uma vasta experiência na prestação de assistência técnica aos seus constituintes, em conformidade com as normas internacionais de segurança social. Estes serviços vão desde a criação e melhoria dos regimes de proteção social até à reforma de sistemas de proteção social inteiros. Incluem aconselhamento político, jurídico e financeiro, avaliações atuariais e estudos, assistência para a elaboração de legislação, aconselhamento sobre a governança dos regimes de segurança social e sobre o seu enquadramento institucional, bem como sobre o acompanhamento do desempenho dos sistemas e regimes de proteção social.

► **Aceda ao “Conjunto de ferramentas sobre Normas de Segurança Social da OIT – aprender, ratificar e aplicar”**

Foi desenvolvido um conjunto de ferramentas com o objetivo de sensibilizar para as normas de segurança social da OIT e promover a sua ratificação. Ao reunir informações e recursos sobre essas normas, o conjunto de ferramentas serve ainda para aumentar o seu impacto e aplicação em contextos nacionais. O conjunto de instrumentos fornece conhecimentos muito práticos e úteis sobre o processo de ratificação, os modelos de instrumentos de ratificação, bem como informações interativas sobre as principais disposições destas normas.

Aceda ao conjunto de ferramentas:

<http://ratification.social-protection.org>



⁵ Para mais informações, consultar o sistema de informação da OIT sobre as normas internacionais do trabalho ([www.https://www.ilo.org/dyn/normlex/](https://www.ilo.org/dyn/normlex/)).

Referências bibliográficas

- OIT (Bureau Internacional do Trabalho) 2001. *Segurança social: Questões, desafios e perspetivas*, Relatório VI, Conferência Internacional do Trabalho, 89.ª Sessão, Genebra, 2001 (Genebra). <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/pr-16.pdf>
- 2011a. *Seguimento dado ao debate sobre a segurança social na 100.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (2011): Plano de ação*, Conselho de Administração, 312.ª Sessão, Genebra, novembro de 2011, GB.312/POL/2.
 - 2011b. *Segurança social e Estado de direito: Inquérito Geral relativo aos instrumentos de segurança social à luz da Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa de 2008*, Relatório III (Parte 1B), Conferência Internacional do Trabalho, 100.ª Sessão, Genebra, 2011.
 - 2012. *Questões decorrentes dos trabalhos da 101.ª Sessão (2012) da Conferência Internacional do Trabalho: Seguimento dado à adoção da deliberação relativa aos esforços para tornar os pisos de proteção social uma realidade nacional a nível mundial*, Conselho de Administração, 316.ª Sessão, Genebra, novembro de 2012, GB.316/INS/5/1 (&Corr.).
 - 2017. *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-2019: Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (Genebra).
 - 2019a. *Criação de sistemas de proteção social: Normas internacionais e instrumentos em matéria de direitos humanos* (Genebra), 2.ª edição.
 - 2019b. *Manual de procedimentos relativos às Convenções e Recomendações internacionais do trabalho*, ed. do centenário (Genebra).
 - 2019c. *Regras do Jogo: Uma introdução ao trabalho relacionado com as normas da Organização Internacional do Trabalho*, ed. do centenário (Genebra).
 - 2019d. *Proteção social universal para a dignidade humana, a justiça social e o desenvolvimento sustentável: Inquérito Geral sobre a Recomendação (n.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social, 2012*, Relatório III (Parte B), Conferência Internacional do Trabalho, 108.ª Sessão, Genebra, 2019 (Genebra).
- OHCHR (Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos) 2012. *Princípios orientadores sobre a pobreza extrema e os direitos humanos, apresentados pelo Relator Especial sobre a pobreza extrema e os direitos humanos* (Genebra).
- CESCR da ONU (Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas), 2008. *Observações Gerais n.º 19: O direito à segurança social* (Genebra).



- 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.

- Esta síntese de política foi elaborada por Kroum Markov e Maya Stern Plaza com contributos de Christina Behrendt.
- Para mais informações, contactar: Kroum Markov: markov@ilo.org e Maya Stern Plaza: stern-plaza@ilo.org
- Bureau Internacional do Trabalho, 4, route des Morillons, 1211 Genebra 22, Suíça