



## ► Síntese de políticas

Julho 2022

### ► Alargar a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal: o que as organizações de trabalhadores precisam de saber

#### Pontos-chave

- Mais de 60 por cento da mão de obra mundial, dois mil milhões de homens e mulheres, têm um emprego informal. São múltiplos os fatores que dão origem a lacunas na cobertura da proteção social, incluindo a exclusão da cobertura legal, a falta de informação e representação, a não aplicação e o baixo nível de cumprimento, bem como custos elevados, procedimentos administrativos complexos e falta de coerência política.
- Embora quase todos os países tenham alargado os seus programas e sistemas de proteção social de forma inédita em resposta à crise da COVID-19, a pandemia expôs as enormes lacunas de cobertura da proteção social dos trabalhadores da economia informal.
- A experiência internacional demonstra que o alargamento da cobertura da proteção social é viável, mesmo nos países de baixos rendimentos, se houver vontade política, e que podem ser alcançados resultados positivos quando as políticas e reformas de proteção social se baseiam num diálogo social influente e inclusivo.
- O alargamento da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal é uma prioridade para a OIT e um fator essencial para a criação de sistemas de proteção social abrangentes, adequados e sustentáveis para todos, em conformidade com as normas de segurança social da OIT e a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. É também um fator essencial para a transição para a economia formal, bem como para o acesso à saúde e à segurança dos rendimentos ao longo do ciclo de vida. Beneficia os trabalhadores, os empregadores e a sociedade em geral.
- A estratégia bidimensional da OIT para o alargamento da segurança social, adotada pelos constituintes da OIT na Conferência Internacional do Trabalho de 2011, fornece orientações aos países para que estabeleçam e mantenham pisos nacionais de proteção social e assegurem progressivamente níveis mais elevados de proteção ao maior número possível de pessoas através da expansão dos regimes não contributivos e contributivos ou de uma combinação destes.
- É da maior importância que os representantes dos trabalhadores adquiram conhecimentos técnicos sólidos e reforcem as suas capacidades para contribuir eficazmente para a conceção, aplicação, acompanhamento e avaliação das políticas e reformas de proteção social, que visam alargar a cobertura aos trabalhadores da economia informal.
- As organizações de trabalhadores devem considerar a crise da COVID-19 como um alerta para contribuir para uma melhor conceção com uma abordagem centrada no ser humano, em consonância com as prioridades estabelecidas na *Declaração do Centenário da OIT*, no *Apelo Mundial à Ação* e na *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Os resultados alcançados durante a crise devem servir como primeiro passo para uma recuperação com proteção social para todos, incluindo os trabalhadores da economia informal.
- Por conseguinte, esta nota informativa visa ajudar os representantes dos trabalhadores a compreender melhor a complexidade e os desafios do alargamento da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal, bem como as diferentes opções políticas que os países implementaram para ultrapassar esses desafios. O seu objetivo final é fornecer uma base para os representantes dos trabalhadores contribuírem eficazmente para os debates de políticas sobre o alargamento da proteção social aos trabalhadores da economia informal.

## 1. Introdução

A proteção social é um direito humano e um investimento com elevados retornos sociais e económicos. Reduz a pobreza e a desigualdade, reforçando simultaneamente a inclusão social, a paz e a resiliência. Reforça a produtividade e a procura agregada, especialmente em períodos de recessão económica, proporcionando simultaneamente segurança de rendimentos e apoio às pessoas ao longo do ciclo de vida. Os sistemas universais de proteção social são também um elemento de política fundamental para contribuir para a realização da *Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável*, nomeadamente as metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relativas à proteção social (1.3) e à cobertura universal de saúde (3.8).

Apesar dos progressos registados nos últimos anos no alargamento da proteção social em muitas partes do mundo, a crise da COVID-19 expôs desigualdades profundas e lacunas significativas na cobertura, abrangência e adequação da proteção social em todos os países. Em 2020, apenas 46,9 por cento da população mundial estava efetivamente coberta por pelo menos uma prestação de proteção social, enquanto os restantes 53,1 por cento, cerca de 4,1 mil milhões de pessoas, estavam totalmente desprotegidas (ILO 2021a).

Embora os sistemas de proteção social tenham desempenhado um papel indispensável na resposta política coordenada à crise, esta também revelou as enormes lacunas na cobertura da proteção social dos trabalhadores da economia informal, uma vez que, normalmente, não têm cobertura através de mecanismos contributivos<sup>1</sup> e, ao mesmo tempo, são excluídos de programas explicitamente dirigidos a pessoas pobres ou a agregados familiares com capacidade reduzida de auferir rendimentos. Um rendimento regular, um seguro de saúde, subsídios de desemprego se perderem o emprego e uma pensão quando se reformarem são um sonho distante para os trabalhadores da economia informal, que em muitos países constituem a maior parte da mão de obra. Muitos deles sofreram graves perdas económicas devido à crise da COVID-19, sem acesso, ou com acesso limitado, a medidas de proteção social, o que tem efeitos negativos, potencialmente duradouros, nos seus agregados familiares e meios de subsistência.

Os governos de todo o mundo envidaram esforços sem paralelo para dar resposta aos desafios socioeconómicos colocados pela pandemia de COVID-19, através do alargamento das medidas de proteção social, incluindo agrupos vulneráveis como os trabalhadores da economia informal, que foram afetados de forma desproporcionada devido à falta de cobertura e/ou a níveis de proteção inadequados. Entre 1 de fevereiro de 2020 e 16 de fevereiro de 2022, foram anunciadas 1721 medidas de

proteção social por 209 países em todo o mundo (ILO 2021b; Razavi *et al* 2020).<sup>2</sup>

No entanto, apesar de todos estes esforços, os efeitos da pandemia inverteram grande parte dos progressos alcançados na redução da pobreza, com a pobreza extrema mundial a aumentar em 2020 pela primeira vez desde a crise financeira asiática do final da década de 1990 (UN 2021a). Se os trabalhadores da economia informal não tiverem acesso a cuidados de saúde e, pelo menos, a um nível básico de segurança de rendimentos, é provável que fiquem presos num círculo vicioso de vulnerabilidade, pobreza e exclusão social. Garantir que os trabalhadores da economia informal beneficiam de proteção social é essencial não só por razões sociais, mas também para o desenvolvimento económico.

As experiências de vários países demonstraram que a proteção social pode ser alargada aos trabalhadores da economia informal. Por conseguinte, é fundamental que os países desenvolvam ou transformem progressivamente as medidas temporárias de apoio adotadas no contexto da pandemia em sistemas de proteção social abrangentes e que respondam aos choques, que proporcionem segurança de rendimentos e cuidados de saúde a todos os trabalhadores e respetivas famílias, incluindo os da economia informal. A menos de nove anos da concretização da Agenda 2030, os países são incitados a agir no sentido da proteção social universal, caso contrário, a meta 1 dos ODS de erradicar a pobreza até 2030 continuará a não ser alcançada.

## 2. O que é a economia informal e o emprego informal?

O termo "**economia informal**" refere-se a todas as atividades económicas que - na lei ou na prática - não estão cobertas ou estão insuficientemente cobertas por disposições formais (*Recomendação (n.º 204) sobre Transição da Economia Informal para a Formal, 2015, para 2(a)*).

O termo "**sector informal**" refere-se a um subconjunto de empresas não constituídas como entidades separadas, independentemente dos seus proprietários, operando tipicamente a um baixo nível de organização, em pequena escala e com pouca ou nenhuma divisão do trabalho e do capital como fatores de produção (ILO 2021b).

O termo "**emprego informal**" refere-se a regimes de trabalho que, *de facto* ou *de jure*, não estão sujeitos à legislação laboral nacional, ao imposto sobre o rendimento ou ao direito à proteção social ou a outros benefícios de emprego (por exemplo, aviso prévio de des-

<sup>1</sup> Os regimes contributivos são regimes em que as contribuições feitas pelas pessoas protegidas (beneficiários efetivos ou potenciais) determinam diretamente o direito às prestações (direitos adquiridos). A forma mais comum de regime contributivo de segurança social é um regime legal de seguro social, que abrange geralmente os trabalhadores com emprego por conta de outrem formal e, em alguns países, os trabalhadores por conta própria.

<sup>2</sup> Ver Monitor da Proteção Social da OIT (*ILO's Social Protection Monitor*), disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3426>.

pedimento, indemnização por despedimento, férias anuais ou licença paga por doença). Os trabalhadores com emprego informal são definidos como aqueles que trabalham em empregos informais, quer sejam realizados em empresas do sector formal, em empresas do sector informal ou em agregados familiares. Incluem os trabalhadores com empregos informais; empregadores e trabalhadores por conta própria empregados nas suas próprias empresas do sector informal; membros de cooperativas de produtores informais; trabalhadores familiares contribuintes em empresas do sector formal ou informal; e trabalhadores por conta própria envolvidos na produção de bens para utilização final pelo seu agregado familiar (ILO-FAO 2021; ILO 2021b).

### 3. Porque é que o alargamento da proteção social aos trabalhadores da economia informal é uma prioridade?

#### Porque é que os trabalhadores da economia informal precisam de proteção social?

A proteção social contribui para facilitar o acesso à saúde e à educação e proporciona segurança de rendimentos aos trabalhadores em caso de doença, desemprego, acidente de trabalho, subsistência da família, maternidade, invalidez, morte do elemento que sustenta a família e velhice. Além disso, evita o pagamento de montantes elevados a título de cuidados médicos. Contribui, assim, para a redução da pobreza, sustentando o desenvolvimento dos meios de subsistência e permitindo aos trabalhadores planear melhor o seu futuro e assumir maiores riscos. Gera assim resultados positivos em termos de capital humano e produtividade que facilitarão a médio e longo prazo a formalização do emprego.

#### Quais são as vantagens para os empregadores?

Os empregadores beneficiam de uma maior produtividade e competitividade do trabalho, por exemplo, através de um melhor estado de saúde dos trabalhadores, de taxas de absentismo mais baixas, de uma maior retenção dos trabalhadores e de uma maior motivação. Os empregadores beneficiam igualmente da transferência da sua responsabilidade individual (responsabilidade do empregador) em caso de acidente de trabalho, doença, maternidade ou despedimento para o sistema de segurança social, que constitui um importante instrumento de mutualização dos riscos financeiros das empresas.

### Como é que a proteção social contribui para a formalização?

Um dos fatores é a contribuição da proteção social para o aumento da produtividade do trabalho, que ajuda a colocar os empregos informais em trajetórias de crescimento sustentável. Ao mesmo tempo, as formalidades necessárias para a cobertura da segurança social, como a inscrição dos agregados familiares ou das pessoas junto das autoridades públicas, podem constituir um primeiro passo para a sua formalização e para a realização dos seus direitos civis, económicos e sociais. As experiências mostram como a proteção social, conjugada com outros instrumentos económicos e laborais, proporciona vias para a formalização (ILO 2021b).

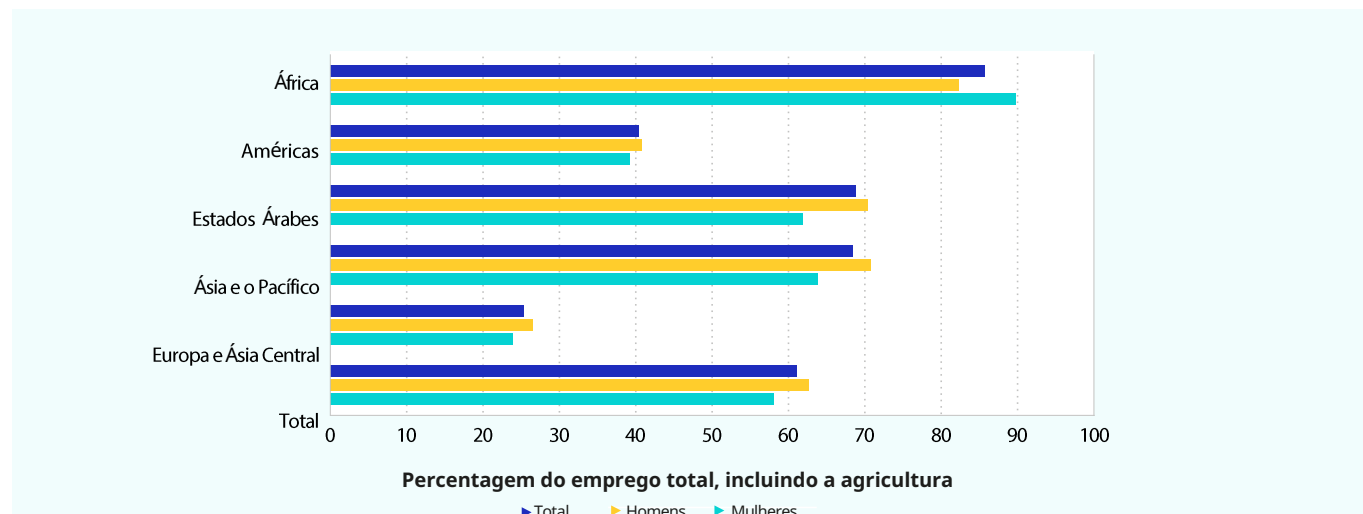
#### Quais são os benefícios para os governos e as sociedades em geral?

Uma vez que a proteção social constitui um investimento nas pessoas e tem impacto no capital humano, no desenvolvimento humano e na produtividade do trabalho, produz não só benefícios para trabalhadores e empregadores, mas também benefícios agregados para as sociedades no seu conjunto, por exemplo, facilitando a formalização do emprego e apoiando o crescimento económico. A proteção social contribui igualmente para reforçar a legitimidade do Estado, aumentando a sua capacidade de resposta às expectativas dos seus cidadãos. Além disso, contribui para reduzir a exclusão social e promover a justiça social, reduzindo a vulnerabilidade e a desigualdade e ajudando a superar a desvantagem estrutural devido ao seu impacto redistributivo. Por último, o alargamento da proteção social a todos, incluindo os trabalhadores da economia informal, não só ajuda os Estados a alcançar os ODS, em particular os objetivos n.º 1 e 3, mas também a tornar o direito humano à segurança social uma realidade para todos.

### 4. Quais são os desafios no alargamento da proteção social aos trabalhadores da economia informal?

**Mais de 60 por cento da mão de obra mundial, dois mil milhões de homens e mulheres, estão em situação de emprego informal**, com 93 por cento deles a trabalhar em países emergentes e em desenvolvimento. Em África, 85,8 por cento do emprego é informal, enquanto a proporção é de 68,2 por cento na Ásia e no Pacífico, 68,6 por cento nos Estados Árabes, 40,0 por cento nas Américas e 25,1 por cento na Europa e na Ásia Central (ILO 2018; ver figura 1).

► **Figura 1. Percentagem do emprego informal no emprego total, incluindo a agricultura, por sexo, dados mais recentes**



As mulheres estão mais expostas ao emprego informal na maioria dos países de baixo e médio-baixo rendimento e encontram-se mais frequentemente nas situações mais vulneráveis. Mais de 60 por cento da mão de obra mundial está em situação de emprego informal e muitos dos trabalhadores da economia informal estão entre os 55 por cento da população mundial que não têm qualquer acesso à proteção social, enquanto muitos outros estão apenas parcialmente protegidos (ILO 2021b).

**Os trabalhadores da economia informal não têm normalmente cobertura através de mecanismos contributivos** (seguro social e outros regimes contributivos), devido a uma série de fatores. Simultaneamente, a maioria dos trabalhadores da economia informal está excluída dos programas explicitamente destinados a pessoas pobres ou a agregados familiares com capacidade limitada de auferir rendimentos, deixando muitos trabalhadores da economia informal, muitos deles mulheres, sem uma cobertura efetiva de proteção social. Por esta razão, os trabalhadores da economia informal são frequentemente descritos como o "*missing middle*".<sup>Nt</sup>

Tendo em conta a diversidade do emprego informal, é importante identificar os fatores que dão origem a lacunas de cobertura no contexto de cada país, a fim de desenvolver políticas para proteger esta categoria vulnerável de trabalhadores e facilitar a sua transição para a economia formal. Diferentes fatores contribuem para as lacunas de cobertura da proteção social, tais como (ILO 2021b):

► **Exclusão da cobertura jurídica:** Os quadros jurídicos nacionais excluem ou restringem frequentemente a participação de certas categorias de trabalhadores nos regimes de segurança social, por exemplo, devido ao tipo de contrato, ao tipo de trabalho ou à ausência de relação de trabalho, ou devido a limiares mínimos no que respeita à dimensão da empresa, à duração do contrato, ao número de horas de trabalho ou ao salário. Consequentemente, certas categorias de trabalhadores ficam desprotegidas.

- **Falta de informação, de sensibilização e de confiança:** A falta de informação e de sensibilização para a segurança social contribui para a falta de incentivos à inscrição. O analfabetismo e as barreiras linguísticas, geralmente mais acentuados nas populações rurais, dificultam aos trabalhadores a compreensão das normas jurídicas que, normalmente, estão redigidas apenas nas línguas oficiais. Além disso, se os trabalhadores e os empregadores não tiverem confiança na instituição de segurança social, ou se a considerarem ineficaz, mal gerida ou incapaz de proporcionar as prestações que respondem às necessidades dos trabalhadores, podem ter relutância em aderir ao sistema de segurança social.
- **Benefícios não alinhados com as prioridades:** Em alguns casos, quando os sistemas de segurança social não satisfazem as necessidades prioritárias dos trabalhadores, por exemplo, a exposição a certos tipos de riscos no local de trabalho, os trabalhadores e os seus empregadores podem ter relutância em aderir e contribuir para o sistema.
- **Custos e modalidades de financiamento inadequadas:** Para os trabalhadores da economia informal com rendimentos baixos ou irregulares, o custo da participação em regimes contributivos de segurança social pode parecer demasiado elevado quando comparado com as suas necessidades imediatas, especialmente se não tiverem empregador e precisarem de pagar tanto as contribuições dos trabalhadores como as dos empregadores.
- **Procedimentos e serviços administrativos complexos e onerosos:** A existência de procedimentos complexos e onerosos pode desencorajar os empregadores e os trabalhadores a inscreverem-se nos regimes de proteção social, em especial se tiverem de percorrer longas distâncias ou se tiverem de suportar elevados custos de oportunidade para se poderem inscrever, pagar contribuições ou receber prestações e serviços.

<sup>Nt</sup> Trabalhadores cujas necessidades não se encontram adequadamente asseguradas.

Alargar a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal: o que as organizações de trabalhadores precisam de saber

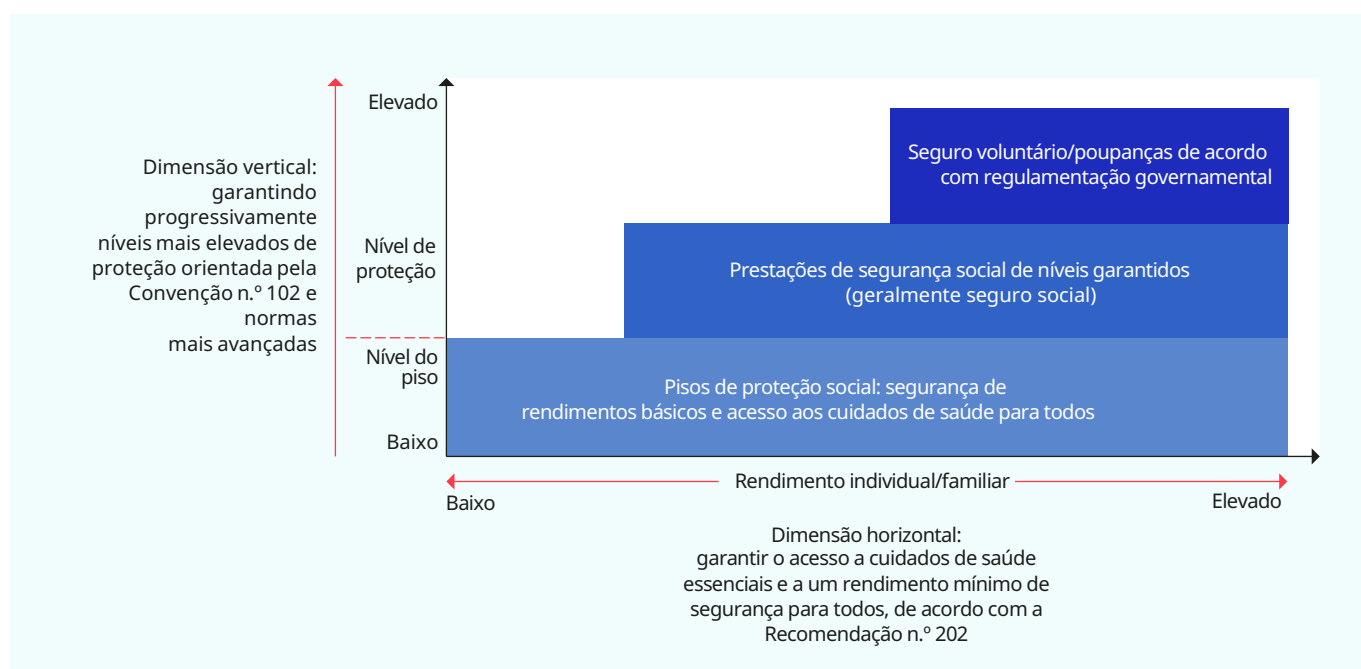
- **Regimes de segurança social mal concebidos e aplicados:** Os regimes de segurança social mal concebidos e mal aplicados podem criar um incentivo à informalização. Esta é uma das razões pelas quais os esforços para melhorar a governação e a eficiência da segurança social devem ser considerados entre o conjunto de políticas necessárias para reduzir a informalização do emprego e alargar a cobertura (ILO 2013).
- **Falta de aplicação, controlo e baixo cumprimento:** A falta de aplicação efetiva da legislação laboral e de segurança social aplicável pode contribuir para um baixo nível de cumprimento. Os controlos são ainda mais difíceis quando as relações de trabalho são ocultas ou não declaradas. As características de alguns locais de trabalho, como casas privadas utilizadas como locais de trabalho para os trabalhadores que trabalham a partir de casa e os trabalhadores domésticos, ou os espaços públicos utilizados como locais de trabalho para os vendedores ambulantes e os trabalhadores da recolha do lixo, também colocam desafios aos inspetores do trabalho. Além disso, os governos podem negligenciar as inspeções às pequenas empresas devido aos recursos mais elevados ou procedimentos complexos envolvidos.
- **Falta de representação e de organização:** É amplamente reconhecido que existe uma relação direta entre a capacidade de organização dos trabalhadores e a facilidade de os incluir nos regimes de segurança social. A falta de organização de algumas categorias de trabalhadores contribui para a sua marginalização e reduz as suas hipóteses de representação e apoio quando se considera a sua inclusão no sistema de segurança social.

## 5. Qual é a estratégia da OIT para o alargamento da cobertura da trabalhadores da economia informal?

A persistência ou mesmo o crescimento da economia informal - frequentemente associada à baixa produtividade, à persistência de défices de trabalho digno, à pobreza dos trabalhadores e a desigualdades excessivas - exige uma atenção urgente ao duplo desafio de alargar a proteção aos trabalhadores da economia informal e facilitar a sua transição para a economia formal. O alargamento da cobertura da proteção social a estas categorias de trabalhadores é uma prioridade para a OIT e um fator essencial para a criação de sistemas de proteção social abrangentes e sustentáveis para todos, em conformidade com as normas de segurança social da OIT e a *Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável*.

A abordagem da OIT à proteção social baseia-se nas normas internacionais do trabalho e centra-se numa estratégia bidimensional de alargamento da proteção social que foi adotada pelos constituintes da OIT no primeiro debate recorrente sobre proteção social na 100.<sup>a</sup> Sessão (2011) da Conferência Internacional do Trabalho (ver figura 2).

► Figura 2. A estratégia bidimensional de alargamento da proteção social da OIT



A estratégia bidimensional da OIT fornece orientações claras sobre o desenvolvimento futuro da segurança social em países de todos os níveis de desenvolvimento. A estratégia visa a rápida implementação de pisos nacionais de proteção social baseados em direitos,<sup>3</sup> contendo garantias básicas de segurança social ao longo do ciclo de vida, que assegurem o acesso universal a cuidados de saúde essenciais e a segurança de rendimentos básicos a um nível mínimo definido a nível nacional (dimensão horizontal) como elemento fundamental dos sistemas nacionais de segurança social, em conformidade com a [Recomendação \(n.º 202\) relativa aos Pisos de Proteção Social de 2012](#). Ao mesmo tempo, os países devem procurar alcançar progressivamente níveis mais elevados de proteção para o maior número possível de pessoas (dimensão vertical), orientados por normas de segurança social atualizadas, incluindo a [Convenção \(n.º 102\) relativa à Norma Mínima da Segurança Social de 1952](#), o único tratado internacional com uma visão sistémica da segurança social (ver também ILO 2021f). Em conjunto, estas duas dimensões visam a criação de sistemas de segurança social abrangentes, em conformidade com as prioridades, os recursos e as circunstâncias nacionais.

A estratégia bidimensional exige igualmente que as políticas de proteção social e a sua aplicação e acompanhamento se baseiem na participação tripartida com organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores, bem como na consulta de outras organizações relevantes e representativas das pessoas em causa.

A urgência de estabelecer sistemas de proteção social universais, abrangentes, sustentáveis e adequados, colocados sob a responsabilidade global e primária do Estado e seguindo a estratégia bidimensional da OIT, foi reafirmada pela **Resolução e pelas conclusões relativas ao segundo debate recorrente sobre proteção social**, adotadas pelos constituintes tripartidos da OIT na 109.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (CIT), em junho de 2021 (ILO 2021c).

A Resolução e as conclusões apelam igualmente aos Estados-membros para que **alarguem a cobertura da proteção social aos trabalhadores de todos os tipos de emprego**, formal ou informal, a fim de **facilitar a transição da economia informal para a economia formal e garantir um financiamento adequado e sustentável através de uma combinação de regimes contributivos e não contributivos<sup>4</sup> fontes de financiamento** contributivas e não contributivas.

Além disso, a Organização **comprometeu-se a reforçar o seu papel de liderança na garantia da coerência política em matéria de proteção social no sistema multilateral**, nomeadamente através do reforço dos mecanismos de cooperação interinstitucional existentes destinados a

promover a coerência das políticas a nível nacional e internacional.

Além disso, os Estados-membros são convidados a **criar e manter sistemas universais de proteção social** através de um forte diálogo social, em conformidade com as normas de segurança social da OIT. Para este efeito, a OIT comprometeu-se a **promover um diálogo social inclusivo em todas as suas formas**, com vista a envolver os parceiros sociais na conceção, implementação e acompanhamento das políticas e estratégias de proteção social e na gestão dos sistemas e fundos nacionais de segurança social, quando existentes.

*“As conclusões sublinham que muitas das medidas implementadas durante a pandemia foram uma tábua de salvação para muitos trabalhadores e famílias vulneráveis em todo o mundo e permitiram a muitas empresas sobreviver. No entanto, o desenvolvimento de sistemas de proteção social eficazes não pode ser alcançado através de medidas pontuais de resposta a crises; exige uma ação sustentada e um compromisso político. As nossas conclusões abordam esta questão e conseguimos chegar a conclusões sólidas que estabelecem um quadro de ação a nível dos Estados-membros e ajudam a definir o trabalho da OIT em matéria de proteção social para os próximos anos.” –*

**M. Norðdahl, Workers' Vice-Chair of the Recurrent Discussion Committee**

Complementarmente à resolução e às conclusões, a Conferência adotou igualmente um apelo global à ação para uma recuperação da crise da COVID-19 centrada no ser humano, que seja inclusiva, sustentável e resiliente, no qual os Estados-membros reiteraram o compromisso de alcançar o acesso universal a uma proteção social abrangente, adequada e sustentável.

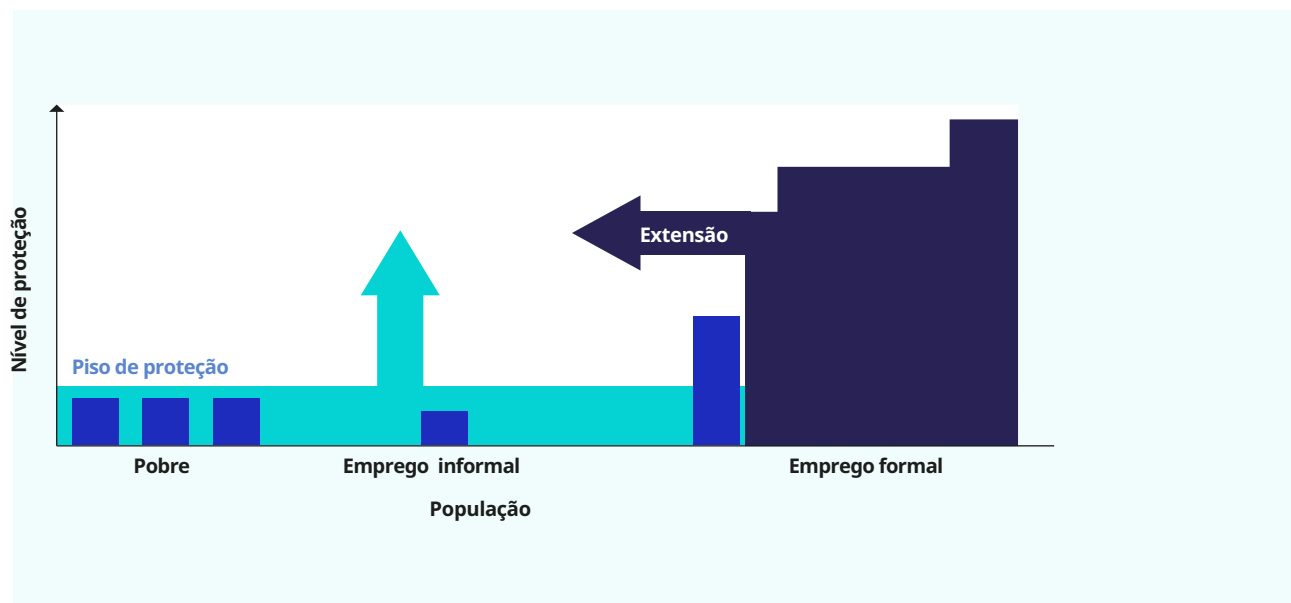
## 6. Como pode a proteção social ser alargada aos trabalhadores da economia informal?

A economia informal inclui trabalhadores com características muito diferentes em termos de rendimento (nível, regularidade, sazonalidade), estatuto no emprego (trabalhadores, empregadores, trabalhadores por conta própria, trabalhadores ocasionais, etc.), sector de atividade (comércio, agricultura, indústria, etc.) e necessidades. O alargamento da cobertura a um conjunto tão heterogéneo de trabalhadores exige a aplicação de vários instrumentos adaptados às características específicas dos diferentes grupos, às contingências a abranger e ao contexto nacional (ILO 2013; ILO 2021b; ILO e FAO 2021).

3 Os pisos de proteção social devem incluir, pelo menos, as seguintes garantias de segurança social, tal como definidas a nível nacional: (a) acesso a cuidados de saúde essenciais, incluindo cuidados de maternidade; (b) segurança de rendimentos básicos para as crianças, proporcionando acesso a alimentação, educação, cuidados e quaisquer outros bens e serviços necessários; (c) segurança de rendimentos básicos para as pessoas em idade ativa que não possam auferir um rendimento suficiente, nomeadamente em caso de doença, desemprego, maternidade e invalidez; (e) segurança de rendimentos básicos para as pessoas idosas (Recomendação n.º 202, par. 5).

4 Os regimes não contributivos são geralmente financiados através de impostos ou de outras receitas do Estado e não exigem uma contribuição direta dos beneficiários ou dos seus empregadores como condição para o direito a receber as prestações relevantes. O termo abrange um vasto leque de regimes, incluindo regimes universais para todos os residentes (como os serviços nacionais de saúde), regimes de categorias específicas para determinados grupos alargados da população (como as crianças abaixo de uma certa idade ou os idosos acima de uma certa idade) e regimes sujeitos a condição de recursos (como os regimes de assistência social).

► Figura 3. Estratégias para o alargamento da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal



Fonte: ILO 2021, 17, caixa 1.12.

A estratégia de proteção social bidimensional tem em conta que a cobertura universal da proteção social baseada nos direitos exigirá a aplicação de um certo número de instrumentos complementares adaptados às características específicas dos diferentes grupos, nomeadamente os regimes contributivos de segurança social, a assistência social não contributiva financiada pelos impostos ou os regimes universais, bem como uma combinação destes últimos.

O alargamento dos mecanismos contributivos aos trabalhadores da economia informal que têm capacidade para contribuir para um regime de segurança social pode facilitar a sua transição para a economia formal e ajudar a obter uma melhor articulação de financiamentos para o sistema de proteção social, aliviando as pressões sobre as prestações de assistência social financiadas pelos impostos. No entanto, para evitar a exclusão de alguns grupos de trabalhadores, especialmente dos grupos com baixos rendimentos da economia informal, os regimes contributivos têm normalmente de ser adaptados ou complementados por regimes não contributivos dirigidos às pessoas com capacidade limitada ou nula para pagar contribuições (ILO 2021b). A figura 3 mostra as estratégias para o alargamento da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal, enquanto a caixa 1 resume os pontos fortes e fracos dos regimes contributivos e não contributivos para esse alargamento.

- Colocar os trabalhadores não cobertos sob a alçada dos regimes de seguros sociais existentes ou criar novos regimes (seta azul-escura na figura 3).

- Estabelecimento de um piso de proteção social definido a nível nacional através de mecanismos não contributivos e contributivos (seta azul-clara na figura 3). Este piso de proteção social garante a todos um nível básico de segurança social, proporcionando, no mínimo, um acesso efetivo aos cuidados de saúde e um nível básico de segurança de rendimentos.

## 7. Quais são os exemplos de boas práticas do alargamento da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal?

Os exemplos de boas práticas de alargamento da cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal têm-se centrado numa conjugação de **regimes contributivos e não contributivos**, combinando a segurança social com regimes universais ou de categorias específicas<sup>5</sup> e assistência social (ILO 2017), tal como preconizado pela estratégia bidimensional de alargamento da proteção social da OIT e reiterada pelos constituintes tripartidos na Conferência Internacional do Trabalho de 2021. Quase nenhum país conseguiu atingir uma cobertura universal e níveis adequados de prestações apenas com uma destas abordagens (ver caixa 1).

5 Os regimes de assistência social de categorias específicas concedem prestações, em condições específicas, a determinados grupos da população, como as pessoas com deficiências, as pessoas idosas ou as famílias com crianças com menos de 15 anos. As pessoas que pertencem a estas categorias e preenchem as condições podem receber prestações independentemente da sua situação profissional. Os níveis de prestações proporcionados por esses regimes tendem a ser, em princípio, inferiores aos proporcionados pela segurança social ou por regimes universais financiados por impostos. Entre os exemplos destes regimes contam-se as transferências monetárias condicionais ou os regimes específicos de "pensões sociais".

Alargar a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal: o que as organizações de trabalhadores precisam de saber

► Caixa 1. Pontos fortes e fracos dos regimes contributivos e não contributivos para o alargamento da cobertura da segurança social aos trabalhadores da economia informal

Dimensão	Regimes contributivos	Regimes não contributivos
<b>Cobertura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ A segurança social pode abranger as pessoas com capacidade contributiva; no entanto, para as pessoas com capacidade contributiva limitada, são necessários mecanismos de subsídio.</li> <li>- Outros mecanismos contributivos (fundos de pensões, fundos mutualistas, seguros privados) não oferecem qualquer potencial de redistribuição ou têm um potencial limitado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Os regimes universais/de categorias específicas podem abranger a grande maioria da população, incluindo a que trabalha na economia informal.</li> <li>+ Os regimes sujeitos a condições de recursos prestam um apoio fundamental às pessoas que vivem em situação de pobreza ou às mais vulneráveis, mas muitas vezes abrangem apenas algumas das pessoas que trabalham na economia informal.</li> </ul>
<b>Adequação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Pode oferecer um nível de proteção mais elevado.</li> <li>+ Os quadros jurídicos estabelecem geralmente as fórmulas das prestações, as condições de elegibilidade e as regras de indexação das prestações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Oferecem geralmente um nível básico de proteção social.</li> <li>+ O quadro jurídico pode não existir ou pode não especificar os níveis de prestações e os procedimentos de indexação.</li> </ul>
<b>Financiamento e sustentabilidade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ O financiamento através de contribuições proporciona um certo isolamento da dinâmica política dos processos orçamentais.</li> <li>+ A disponibilidade para pagar é potencialmente mais elevada para o seguro social do que para o sistema geral de impostos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Normalmente financiada pelo sistema geral de tributação I ou por outras receitas do Estado - potencialmente uma ampla base fiscal - no entanto, em muitos países em desenvolvimento, a base fiscal efetiva é bastante reduzida.</li> <li>- Os programas são vulneráveis às decisões orçamentais anuais, o que tem um impacto negativo na sustentabilidade financeira.</li> <li>- Quando os recursos financeiros provêm de subvenções ou empréstimos externos, a sustentabilidade pode ser limitada.</li> </ul>
<b>Governança e administração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ A segurança social baseia-se geralmente num quadro jurídico sólido.</li> <li>+ As instituições de segurança social são normalmente geridas com a participação de representantes das pessoas protegidas e dos empregadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Os regimes universais/de categorias específicas gozam normalmente de um amplo apoio político, ao passo que os programas sujeitos a condição de recursos não.</li> <li>- A complexidade dos mecanismos de seleção pode limitar a transparência e a responsabilidade.</li> </ul>

Fonte: ILO 2021b.

### Alargamento da proteção social através de regimes contributivos (regimes de segurança social)

Em muitos países, o alargamento da cobertura da proteção social através de regimes contributivos visa grupos específicos de trabalhadores que já estão próximos da economia formal e têm alguma capacidade

contributiva. Além disso, muitos países adaptaram os seus regimes de segurança social às características específicas dos trabalhadores da economia informal, por exemplo, facilitando os processos administrativos e tendo em conta a sazonalidade na conceção das taxas de contribuição e dos pacotes de prestações para os trabalhadores e produtores rurais. Os países que se seguem são exemplos desta estratégia:

O regime de pensões rurais do **Brasil**; as parcerias com cooperativas e associações profissionais na **Costa Rica** e nas **Filipinas**; a introdução de categorias de contribuições para facilitar a cobertura da segurança social dos trabalhadores por conta própria em **Cabo Verde** e na **Mongólia**; a criação de um regime para os trabalhadores não assalariados na **Argélia**; medidas para facilitar a inclusão dos trabalhadores domésticos no seguro de maternidade e no seguro de emprego na **África do Sul** o alargamento da cobertura aos trabalhadores por conta própria na **Guiana** e em **Marrocos** (*régime des autoentrepreneurs*), que prevê mecanismos a testar e a adaptar; medidas para facilitar a inclusão dos trabalhadores por conta própria nos regimes de segurança social no **Gana**, no **Quênia** e na **República Unida da Tanzânia**; o alargamento da proteção da saúde através de contribuições adaptadas no **Ruanda**; e a facilitação do registo de microempresas e da cobrança de impostos/contribuições através de mecanismos de taxa única na **Argentina**, no **Brasil** e no **Uruguai**.

Fonte: ILO 2021b.



Alguns países alargaram o seu regime de segurança social não só aos trabalhadores com capacidade contributiva, mas também aos grupos vulneráveis, subsidiando a sua inclusão. O Gana é um exemplo desta estratégia:

O Regime Nacional de Seguro de Doença do **Gana** (NHIS) foi implementado como um regime obrigatório baseado numa estratégia de financiamento diferenciada. Os trabalhadores com emprego formal contribuem com uma determinada percentagem do seu salário para o regime; os outros trabalhadores pagam uma contribuição fixa reduzida; e várias outras categorias da população (crianças, idosos, mulheres grávidas e população indígena) estão parcialmente abrangidas pelo regime, ou totalmente isentos do pagamento de contribuições. Para além das contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais, a estratégia de financiamento inclui uma percentagem reservada do IVA sobre o álcool, o tabaco e os produtos de luxo.

Fonte: ILO 2021b.

## Alargamento da proteção social através de regimes não contributivos (regimes financiados por impostos)

Os mecanismos não contributivos (transferências monetárias e proteção da saúde) desempenham um papel fundamental para assegurar um nível básico de proteção no âmbito do sistema de proteção social, em especial para os grupos de camadas da população mais pobres e vulneráveis que não têm acesso a quaisquer outros mecanismos. Esta abordagem facilita o acesso aos serviços sociais e de saúde, aumenta a segurança de rendimentos e permite que os trabalhadores assumam maiores riscos. Procura combinar as transferências destinadas a suprir as necessidades imediatas e fundamentais das pessoas não abrangidas pelos regimes de segurança social com o apoio ativo para reforçar o seu acesso às oportunidades económicas e aos serviços sociais básicos. Deste modo, podem ser gerados resultados positivos em termos de capital humano e de produtividade, tendo em vista a formalização do emprego a médio e longo prazo. Os países que se seguem são exemplos desta estratégia:

Programas de transferências monetárias para crianças e famílias na **Argentina, Brasil, México e Mongólia**; pensões sociais no **Lesoto, Maurícia, Namíbia, Nepal, África do Sul e Timor-Leste**; o alargamento da proteção da saúde financiada através de uma combinação de impostos progressivos e contribuições na **Colômbia, Gabão, Gana, México, Ruanda e Tailândia**; e programas públicos de emprego na **Etiópia, Índia, Nepal e Uzbequistão**.

Fonte: ILO 2021b.

## 8. Como pode o alargamento da cobertura ser financiado<sup>6</sup>?

Enquanto os regimes contributivos são normalmente financiados através das contribuições para a segurança social pagas pelos trabalhadores e pelos seus empregadores e, em alguns países, através de subsídios adicionais do governo, os regimes não contributivos (transferências monetárias) são em grande parte financiados através das receitas do governo provenientes dos impostos, das receitas dos recursos minerais ou da reafectação das despesas públicas, entre outros, como demonstram os exemplos seguintes:

- ▶ A Costa Rica e a Tailândia reafectaram as despesas militares aos cuidados de saúde universais.
- ▶ O Brasil utilizou um imposto sobre as transações financeiras para alargar a cobertura da proteção social.
- ▶ A Bolívia está a tributar os hidrocarbonetos para financiar a "Renta Dignidad", uma pensão social universal para todos os idosos.
- ▶ A Mongólia financiou um abono de família universal a partir de um imposto sobre as exportações de cobre.
- ▶ O Botsuana e a Zâmbia estão a tributar a extração de minerais para investimentos sociais.
- ▶ O Gana, a Libéria e as Maldivas introduziram impostos sobre o turismo.
- ▶ O Chile, a Noruega e a Venezuela, entre outros, estão a utilizar as reservas orçamentais para apoiar o desenvolvimento social.
- ▶ O Equador e a Islândia reestruturaram a sua dívida soberana e estão a utilizar as poupanças do serviço da dívida para programas sociais.

## 9. Regimes obrigatórios ou voluntários?

Uma das opções políticas que os governos têm de fazer é saber se o alargamento da cobertura deve ser obrigatório ou voluntário - ou seja, se os trabalhadores abrangidos devem ter a opção de aderir ou não ao regime. Não é uma escolha fácil de fazer, nomeadamente em situações em que a informação sobre a capacidade contributiva dos trabalhadores é limitada. Obrigar os trabalhadores (e eventualmente os seus empregadores) com fraca capacidade contributiva a pagar quotizações que não podem suportar pode ser mais prejudicial do que benéfico. Esta é uma das razões pelas quais muitos governos decidem alargar a cobertura numa base voluntária. No entanto, muitos exemplos mostram que a cobertura voluntária raramente conduz a um alargamento significativo da cobertura efetiva (**Namíbia, Vietname**) (ILO 2019a).

Nos exemplos seguintes, perante as baixas taxas de cobertura dos regimes voluntários, os governos esforçaram-se por criar regimes de grande escala com cobertura obrigatória (ILO 2021b)<sup>7</sup>.

6 Para mais informações, ver também ILO 2019b.

7 Ver também ILO 2021b, Caixa 6.7 sobre os mecanismos de taxa única na Argentina, Brasil e Uruguai.

Alargar a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal: o que as organizações de trabalhadores precisam de saber

Nas **Filipinas**, três anos após a sua aplicação em 1999, o Programa de Pagamento Individual destinado aos trabalhadores por conta própria abrangia apenas 8,4 por cento da população-alvo. Posteriormente, o Governo criou o regime obrigatório PhilHealth, que conduziu a um alargamento significativo da cobertura.

Na **Tailândia**, o Regime do Cartão de Saúde Voluntário foi aplicado entre 1983 e 2002 e tinha como objetivo proporcionar o acesso aos cuidados de saúde aos trabalhadores da economia informal. O programa, que se destinava a agregados familiares que não são pobres, não elegíveis para o Regime de Assistência Médica, registou uma cobertura de 19 por cento da população-alvo em 1999. O regime foi posteriormente alargado através da criação de um regime obrigatório e subsidiado para alcançar a cobertura universal de saúde.

Desde 2000, o **Ruanda** tem vindo a alargar gradualmente a sua cobertura de seguros de saúde, assegurando uma cobertura obrigatória nas organizações mutualistas de saúde. Atualmente, cerca de 96 por cento da população total está coberta por uma tabela diferenciada de contribuições, apoiada por transferências substanciais do orçamento do Estado e por financiamento externo.

O fundo nacional de segurança social para trabalhadores não assalariados (Caisse nationale de sécurité sociale des non-salariés (CASNOS)) da **Argélia** (CASNOS) foi criada em 1992 para consolidar e melhorar a proteção social das diferentes categorias de trabalhadores por conta própria e de outros trabalhadores não assalariados, incluindo empresários, artesãos, agricultores e membros de profissões liberais. A CASNOS assegura a cobertura obrigatória de todos os trabalhadores não assalariados, com base nos princípios da solidariedade e da partilha coletiva dos riscos. O fundo cobre a proteção da saúde (cuidados médicos), a maternidade, a invalidez, a sobrevivência e a pensão de velhice. Em 2017, tinha 1,7 milhões de membros filiados.

## 10. Como podem os sistemas de proteção social adaptar-se às necessidades dos trabalhadores da economia informal?<sup>8</sup>

Muitos países em todo o mundo adaptaram mecanismos de várias formas para permitir que a cobertura da proteção social seja alargada aos trabalhadores por conta própria, aos trabalhadores da economia informal e aos trabalhadores em formas atípicas de emprego (ILO 2021a). Estas adaptações incluem o seguinte:

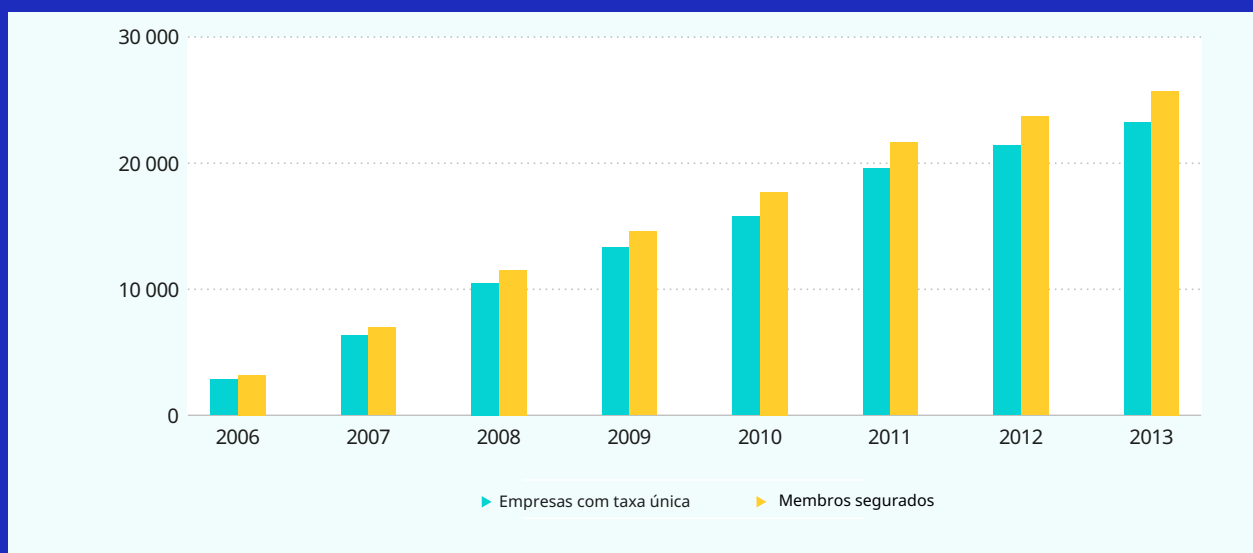
- **Alargar a cobertura legal, tendo em conta a situação dos diferentes tipos de trabalhadores** (por exemplo, trabalhadores domésticos no *Uruguai* e na *África do Sul*; trabalhadores agrícolas no *Brasil* e no *Equador*)
- **Redefinição do conceito de "trabalhador" na legislação sobre segurança social** (relação de trabalho)(*Índia*, *Malawi*)
- **Redução ou supressão dos limiares mínimos de cobertura em função da dimensão da empresa** (*Jordânia*, *República da Coreia*, *Tailândia*, *Vietname*)
- **Adaptar os mecanismos de financiamento, reforçar a coordenação e reduzir a fragmentação dos sistemas de segurança social:** reduzir os custos e simplificar a inscrição e oferecer aos pequenos contribuintes "regimes simplificados", tanto em termos de inscrição como de cumprimento das obrigações fiscais (**por exemplo, taxa única, economia rural**), **subsidiar os grupos com baixos rendimentos através de impostos progressivos** (*Uruguai*, ver caixa 2)
- **Adaptar o nível, a frequência, o cálculo e a cobrança das contribuições**, por exemplo, tendo em conta as flutuações de rendimento ou os rendimentos sazonais, e introduzir mecanismos específicos para determinar os níveis de contribuição dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores por conta própria, quando os rendimentos reais são difíceis de avaliar (*Brasil*, *Equador*, *China*, *Filipinas*)
- **Simplificar os procedimentos administrativos, facilitar o acesso e assegurar a portabilidade e a transparência** (por exemplo, soluções integradas de prestação de serviços na *Mongólia* e no *Camboja*; expansão dos pontos de acesso físicos e móveis/eletrónicos na *África do Sul* e no *México*, entre outros).
- **Assegurar mecanismos adaptados de inspeção, cumprimento e incentivo ao cumprimento** (*Chile*, *Costa Rica*, *Malásia*, *Arábia Saudita*)
- **Reforço da sensibilização e da informação, muitas vezes dirigindo-se ativamente a categorias específicas de trabalhadores** (*Argentina*, *Costa Rica*, *Quirguizistão*, *Uruguai*, *Zâmbia*)
- **Facilitar a organização dos trabalhadores** (por exemplo, ações de sensibilização em *Cabo Verde* e na *Tunísia*; acordos de registo coletivo na *República Dominicana*)
- **Reforço dos incentivos à formalização** (por exemplo, políticas de contratos públicos na *África do Sul*; programa de apoio às PME na *Costa Rica*; incentivos fiscais para os empregadores de trabalhadores domésticos em *França* e na *Bélgica*)

8 Para mais informações, consultar as notas informativas da OIT sobre categorias específicas de trabalhadores ou aspetos específicos da proteção social em <https://www.social-protection.org/gimi/Emodule.action?id=127>. Ver leituras adicionais abaixo, em Referências.

## Caixa 2. Alargar a proteção social e facilitar a transição para a economia formal: Taxa única do Uruguai

A taxa única é um mecanismo simplificado de cobrança de impostos e contribuições para os pequenos contribuintes no Uruguai. Os microempresários que escolhem esta opção, bem como os seus trabalhadores, têm automaticamente direito às prestações do regime contributivo de segurança social (exceto a proteção no desemprego). Através do mecanismo de taxa única, o Instituto Uruguaio de Segurança Social (BPS) recolhe um pagamento de impostos e contribuições único, que transfere os pagamentos de impostos para a autoridade fiscal e utiliza a parte restante para financiar as prestações de segurança social dos membros filiados e das suas famílias. O mecanismo da taxa única revelou-se um instrumento eficaz para alargar a cobertura da segurança social aos trabalhadores por conta própria, especialmente às mulheres, e para formalizar as micro e pequenas empresas. A Argentina, o Brasil e o Equador desenvolveram mecanismos semelhantes.

### ► Número de empresas com taxa única registadas e de segurados, Uruguai, 2006-13



Fonte: Baseado em ILO, 2014g. Link: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54798>.

Os seguintes países são exemplos da utilização crescente de serviços móveis e de meios eletrónicos de administração e comunicação:

Na **África do Sul**, os serviços móveis do Programa Integrado de Sensibilização para o Registo Comunitário (ICROP) facilitam o registo e o pagamento de prestações de segurança social (subsídios). Os serviços móveis deslocam-se regularmente a aldeias remotas para permitir que as populações rurais tenham acesso a benefícios e serviços. A aplicação móvel JKN na **Indonésia** é um balcão único baseado nas TIC, desenvolvido pelo Programa Nacional de Seguro de Saúde em 2016. Os participantes recebem informações em tempo real e já não precisam de se deslocar às agências. A aplicação é adaptada às necessidades dos membros de seguro de saúde e permite-lhes

inscreverem-se no sistema, atualizarem os dados pessoais, acederem ao cartão de participação digital e apresentarem queixas. Desde a implementação da JKN móvel, a satisfação dos participantes melhorou e o número médio de visitas dos membros às sucursais diminuiu 68,5 por cento, contribuindo para uma maior eficiência operacional.

O Fundo Nacional de Seguro Social (IPS-CNPS) da **Costa do Marfim** facilitou a declaração dos dados dos trabalhadores pelos empregadores através da introdução de uma ferramenta eletrónica. Introduzida em 2013, foi utilizada em cerca de 65 por cento das declarações até 2016.

A Caixa de Previdência Nacional das **Fiji** criou em 2016 um portal *online* através do qual os empregadores podem comunicar as suas

declarações de segurança social. Consequentemente, o cumprimento das contribuições aumentou significativamente, alcançando 98 por cento dos pagamentos devidos em 2017. Além disso, enquanto a produtividade do pessoal e a integridade dos dados melhoraram, os erros no lançamento das contribuições diminuíram consideravelmente. Em 2017, o Serviço de Segurança Social (SSO) da **Tailândia** iniciou uma reforma significativa dos serviços digitais para incentivar o pagamento eletrónico das contribuições por parte dos empregadores através de computadores e de *browsers* de telemóveis, e para dar às pessoas seguradas acesso a informações relevantes (tais como hospitais registados, registos de contribuições e de pedidos de reembolso e poupanças para a reforma) através da aplicação móvel SSO. Ambos os objetivos foram alcançados até ao final de 2017: o número de empresas que pagam contribuições *online* aumentou quase 50 por cento, e 20 por cento de todas as pessoas seguradas descarregaram a aplicação.

Fonte: OIT 2021a.

## 11. Como pode ser reforçada a sensibilização entre trabalhadores e empregadores?

O alargamento da cobertura da proteção social depende também da sensibilização dos trabalhadores e dos empregadores para os seus direitos e obrigações e para a necessidade de alargar a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal. É da maior importância que as organizações de trabalhadores defendam e realizem campanhas de sensibilização e de informação. Seguem-se alguns exemplos de medidas de sensibilização baseadas nas experiências dos países:

- Os empregadores e os trabalhadores devem ser informados dos seus direitos e obrigações. As informações devem ser fornecidas numa **linguagem simples, direta e acessível** e, idealmente, traduzidas para todas as línguas faladas na região ou no país, incluindo as faladas pelas minorias étnicas e pelos migrantes. O exemplo da Geórgia ilustra este facto:

No contexto da crise da COVID-19, a Confederação dos Sindicatos (GTUC) da **Geórgia** lançou uma campanha de sensibilização a nível nacional para apoiar 10 000 vendedores de mercado, por conta própria e com emprego informal, que eram elegíveis para apoio financeiro como compensação pelo confinamento (ILO 2021d).

- É importante que as informações essenciais estejam disponíveis e acessíveis a todos e sejam divulgadas **através de múltiplos canais**:

Na **República da Moldávia**, uma campanha mediática destinada a sensibilizar a população para as armadilhas do trabalho não declarado incluiu a difusão diária de vídeos e de anúncios de rádio, a colocação de painéis e de cartazes em locais públicos e a distribuição de folhetos para chegar a um vasto leque de pessoas.

Na **Jamaica**, foram distribuídos folhetos de sensibilização para os direitos dos trabalhadores domésticos ao longo de trajetos de transporte populares.

No **Paraguai**, os potenciais empregadores de trabalhadores domésticos receberam brochuras informativas anexadas à sua fatura de eletricidade.

Na **África do Sul**, ao abrigo da Lei sobre as Condições Básicas de Emprego, os empregadores são obrigados a afixar no local de trabalho uma declaração sobre os direitos dos trabalhadores, que deve ser redigida na língua oficial utilizada no local de trabalho.

- Pode ser útil **aumentar o número de pontos de acesso físico** (proximidade física), como os serviços de segurança social ou os terminais de informação onde as pessoas podem procurar respostas às suas questões ou obter mais informações. Os países que se seguem são exemplos desta estratégia:

Para estar mais próximo dos seus membros, o Fundo Nacional de Segurança Social de **Madagáscar** aumentou o número das suas agências a nível regional em 2012. Em algumas zonas remotas, foi criado um gabinete móvel para divulgar informações e sensibilizar para os regimes e prestações de segurança social.

Em **Cabo Verde**, foi desenvolvida uma campanha de comunicação dirigida aos trabalhadores independentes localizados em zonas urbanas, utilizando vários canais, incluindo brochuras informativas, anúncios televisivos, programas de rádio e anúncios nos jornais. Mais tarde, a proximidade física com os trabalhadores rurais foi estabelecida através do reforço da presença da instituição de segurança social nas zonas rurais.

Desde 2013, os *One-Stop-Shops* (OSSs) - um ponto de entrega único que permite que as pessoas acedam a informações sobre os programas de proteção social existentes e utilizem serviços e transferências sociais - contribuíram significativamente para o alargamento da cobertura da proteção social na **Mongólia** (ILO 2016a).

Alargar a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal: o que as organizações de trabalhadores precisam de saber

- **A criação de parcerias** com organizações de trabalhadores e de empregadores, organizações da sociedade civil e outros parceiros de desenvolvimento é uma abordagem eficaz para divulgar informações e aumentar a sensibilização, especialmente quando os países implementam novas leis de proteção social. Os países que se seguem são exemplos desta estratégia:

Nas **Filipinas**, uma campanha de sensibilização para a declaração do Dia Nacional dos Trabalhadores Domésticos, levada a cabo por organizações da sociedade civil, contribuiu significativamente para aumentar a consciencialização e criar uma base para o diálogo nacional e compromisso político a nível nacional e local, que acabou por conduzir à implementação da Lei dos Trabalhadores Domésticos em 2013.

Na **Tunísia**, uma campanha publicitária conduzida pelo Governo em conjunto com as organizações de empregadores e de trabalhadores desempenhou um papel importante no sucesso da reforma do sistema de segurança social em 1996.

- **Prestação de informações personalizadas sobre os direitos de segurança social:** Muitos países tornaram-se recentemente mais ativos na informação dos seus membros sobre os seus registos de contribuições e direitos (por exemplo, **Jordânia**, **México** e **Turquia**). Com um melhor conhecimento dos seus registos de contribuições e dos seus direitos, os trabalhadores têm **mais probabilidades de controlar os seus próprios registos de contribuições** e de insistir para que os seus empregadores paguem as contribuições corretamente e regularmente em seu nome. A participação dos membros no sistema de segurança social  **aumenta a responsabilidade, reforçando assim a sua eficácia e eficiência.**
- **A sensibilização dos empregadores** é essencial para qualquer estratégia de alargamento da segurança social. Os empregadores devem saber por que razão a proteção social é importante para os seus trabalhadores e para as suas empresas, e como podem registar os seus trabalhadores e pagar as contribuições em seu nome. A integração de conhecimentos sobre os programas de segurança social e as prestações sociais em programas de formação relevantes dirigidos a tipos específicos de empresas ou unidades económicas pode ser particularmente eficaz para as PME, os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores agrícolas, cujos interesses podem não ser refletidos em campanhas de informação gerais. Por exemplo, na **Zâmbia**, uma campanha de informação visou especificamente as micro e pequenas empresas do sector da construção.

- **Educar a sociedade:** A educação para a proteção social pode ajudar as sociedades a criar uma cultura e um ambiente favoráveis ao alargamento da cobertura da segurança social. A fim de sensibilizar para os direitos e responsabilidades em matéria de segurança social, alguns países, como a **Argentina**, o **Belize**, o **Gana** e o **Peru**, integraram os programas de educação nos currículos do ensino geral e na formação profissional. O programa de educação para a segurança social mais completo existe no **Uruguai**, onde um sofisticado programa de educação para a segurança social faz parte do currículo das escolas e universidades públicas, bem como dos institutos de formação profissional, desde uma idade muito precoce (5 anos) até à licenciatura. No **Tajiquistão**, o Governo pretende sensibilizar o público para as consequências e os riscos do emprego informal através de um teatro móvel que percorre o país e apela aos trabalhadores para que se filiem nos sindicatos. Após cada espetáculo, são distribuídos folhetos com informações sobre a legislação nacional e as vantagens do emprego formal (ILO 2021b).

## 12. Como podem os trabalhadores apoiar o alargamento da cobertura?

As organizações de trabalhadores devem encarar a crise da COVID-19 como um sinal de alerta para fazerem tudo o que estiver ao seu alcance para garantir que as conquistas em matéria de proteção social alcançadas durante a crise sirvam como ponto de partida para uma recuperação com proteção social para todos. Está na hora de passar para um novo contrato social.

Neste sentido, o debate recorrente sobre proteção social na Conferência Internacional do Trabalho de 2021 não poderia ter sido mais oportuno (ILO 2021e). Nessa ocasião, os constituintes da OIT apelaram aos Estados-membros para que se comprometessem, com uma forte vontade política e um diálogo social tripartido, a conceber e manter progressivamente, e o mais rapidamente possível, sistemas de proteção social universais, abrangentes, sustentáveis e adequados. Reconheceu-se igualmente o importante papel do diálogo social na definição das políticas nacionais de proteção social para uma recuperação da COVID-19 inclusiva e centrada no ser humano rumo à proteção social universal, em conformidade com as prioridades definidas na Declaração do Centenário da OIT e na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS 1.3, 3.8, 5.4, 8.5 e 10.4<sup>9</sup>).

Os regimes contributivos e não contributivos estão a completar-se mutuamente, e as organizações de trabalha-

<sup>9</sup> Meta 5.4 dos ODS refere-se à necessidade de reconhecer e valorizar os cuidados não remunerados e o trabalho doméstico através da prestação de serviços públicos, infraestruturas e políticas de proteção social e da promoção da responsabilidade partilhada no seio do agregado familiar e da família, conforme apropriado a nível nacional; a meta 8.5 dos ODS estabelece o objetivo de alcançar, até 2030, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todas as mulheres e homens, incluindo os jovens e as pessoas com deficiências, e a igualdade de remuneração por trabalho de igual valor; e a meta 10.4 dos ODS sublinha a necessidade de adotar políticas, especialmente fiscais, salariais e de proteção social, e de alcançar progressivamente uma maior igualdade.

dores têm um papel vital na definição dos termos dos debates nacionais para os orientar em torno das prestações do ciclo de vida no âmbito da estratégia bidimensional da OIT. A integração desta perspetiva nos quadros políticos nacionais exige uma visão estratégica de alto nível, e é vital que as organizações de trabalhadores lutem pelo espaço para o diálogo social, a fim de gerar consenso para as mudanças transformadoras necessárias para "construir um futuro melhor".

À luz do exposto e das soluções apresentadas acima, a agenda das organizações de trabalhadores para a resiliência e a capacitação no contexto da crise e da recuperação da COVID-19 deve visar o seguinte:

- A extensão da proteção social deve basear-se no **diálogo social nacional**. O diálogo social e as consultas com os parceiros sociais são particularmente importantes para a elaboração de respostas políticas coordenadas, incluindo as respostas políticas à pandemia da COVID-19. As organizações de trabalhadores devem, por conseguinte, trabalhar no sentido de **criar uma vontade política entre os decisores**, uma vez que tal constitui um pré-requisito para estabelecer um ambiente propício a um diálogo social construtivo.
- As organizações de trabalhadores devem desempenhar um papel fundamental no **reforço dos mecanismos e das instituições de diálogo social**, a fim de garantir a criação das infraestruturas necessárias para que estes mecanismos e instituições possam funcionar melhor durante e após os períodos de crise.
- **Os trabalhadores da economia informal têm sido frequentemente excluídos ou permanecido sub-representados nas instituições e processos de diálogo social. As organizações de trabalhadores têm de aumentar a sua capacidade de representação** através do desenvolvimento e implementação de estratégias e serviços inovadores para atrair, reter e representar todos os trabalhadores, independentemente da sua vulnerabilidade no mercado de trabalho e das suas relações de emprego, incluindo os trabalhadores da economia formal. **A pandemia da COVID-19 é uma oportunidade para reforçar as parcerias com os trabalhadores da economia informal e as suas organizações representativas.** É também uma oportunidade para reforçar a participação das mulheres, de modo que os seus condicionalismos específicos na economia informal sejam incluídos nas medidas.
- As organizações de trabalhadores devem **identificar quem são os trabalhadores da economia informal, e quais deles têm pelo menos alguma capacidade contributiva** para serem progressivamente incluídos no sistema nacional de segurança social.
- **À medida que a prolongada crise da COVID-19 continua, que os países emergem dela e que as pressões para reduzir as despesas e aplicar medidas de austeridade aumentam**, será crucial que os representantes dos trabalhadores estejam ativamente envolvidos e sejam consultados para garantir que possam influenciar eficazmente quaisquer potenciais medidas de reforma para salvaguardar os resultados sociais.
- **O reforço da capacidade das organizações de trabalhadores** é essencial para garantir a realização de um diálogo social eficaz e contribuir para a elaboração de respostas políticas coordenadas para enfrentar a atual crise e a recuperação. A existência de **conhecimentos técnicos sólidos entre os representantes dos trabalhadores** contribui também para a formulação de políticas nacionais de proteção social e de quadros jurídicos e para a sua aplicação em conformidade com a Convenção n.º 102, a Recomendação n.º 202 e a Recomendação n.º 204. Uma conceção informada das políticas melhora a eficácia da aplicação e contribui para a apropriação das medidas adotadas bem como a confiança entre os agentes tripartidos e os trabalhadores em geral.
- As organizações de trabalhadores têm um papel importante a desempenhar na **promoção da ratificação, implementação e acompanhamento da Convenção (n.º 102) relativa à Norma Mínima da Segurança Social de 1952**, por exemplo, através do lançamento de campanhas de ratificação, bem como da aplicação da Recomendação (n.º 202) sobre Pisos de Proteção Social, 2012.
- As organizações de trabalhadores deveriam também **utilizar a ferramenta/matriz de avaliação da OIT para aumentar** a sensibilização para as principais questões políticas e de implementação relativas aos seus sistemas nacionais de proteção social.
- As organizações de trabalhadores desempenham um papel fundamental na **divulgação de informações aos trabalhadores e empregadores e na sensibilização destes para os seus direitos e obrigações em matéria de proteção social.**
- **Os representantes dos trabalhadores nos conselhos de administração tripartidos das instituições de segurança social devem lutar pela boa governação do sistema de proteção social.** Os membros do conselho de administração são "administradores" de regimes de proteção social e têm de exercer um nível razoável de cuidados em nome de todos os beneficiários dessa entidade, incluindo atuar em conformidade com as regras do regime, no âmbito da lei, bem como agir de forma prudente, consciente e de boa-fé e no melhor interesse dos constituintes do regime, e estabelecer um equilíbrio justo entre as diferentes categorias. Os representantes das

- organizações de trabalhadores representam os interesses dos trabalhadores no seu conjunto e não apenas os da sua própria federação. Ao mesmo tempo, um membro do conselho de administração tem de ser equilibrado e justo na sua abordagem, porque está num conselho que cuida de todo o regime de segurança social e não apenas da parte que mais afeta a sua própria organização (ILO 2010). O alargamento da cobertura deve ser considerado como uma opção política no interesse dos trabalhadores. Os representantes dos trabalhadores nos conselhos de administração tripartidos deveriam também abordar as preocupações relativas à sustentabilidade do fundo através, por exemplo, subsídios do governo às contribuições dos trabalhadores com baixa capacidade contributiva.
- Além disso, é importante que os representantes dos trabalhadores **participem nos processos das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável**, que oferecem às organizações de trabalhadores e a outros constituintes da OIT em geral o espaço e o ímpeto necessários para participarem em decisões multilaterais democráticas e transparentes (ver UN 2021a e 2021b). Oferecem-lhes igualmente a oportunidade de exigir uma maior coerência política, uma melhor aplicação e uma maior responsabilidade. As organizações de trabalhadores podem demonstrar o importante papel do diálogo social e da parceria social para o desenvolvimento nacional.
  - Por último, as organizações de trabalhadores devem empenhar-se e **contribuir** ativamente **para o Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social e para o atual debate sobre um novo mecanismo de financiamento internacional**, como um Fundo Mundial de Proteção Social, dando voz às necessidades dos trabalhadores e assegurando que os compromissos assumidos a nível internacional se transformam **em políticas concretas e compromissos financeiros a nível nacional que conduzam a progressos tangíveis para a realização da Agenda 2030, com base num forte diálogo social**. Isto inclui a participação ativa nos mecanismos de coordenação entre os ministérios da tutela a nível nacional, juntamente com as organizações de empregadores e a sociedade civil. Implica também a elaboração e a partilha de propostas concretas para mais e melhores investimentos, a fim de alcançar a proteção social universal e a adoção de abordagens políticas integradas para ultrapassar a crise, acelerar a recuperação, combater a informalidade e facilitar as transformações para uma economia verde, de cuidado e digital da sociedade.

Alargar a cobertura da proteção social aos trabalhadores da economia informal: o que as organizações de trabalhadores precisam de saber

## Referências

- ILO. 2010. *Governance of Social Security: A Guide for Board Members in Africa*.
- . 2013. *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide supporting transitions to formality*. 8. *Extension of Social Protection*.
- . 2016a. *Mongolia: A one-stop shop for accessible, transparent and efficient public service delivery*.
- . 2016b. *Rwanda: Progress towards Universal Health Coverage*.
- . 2017. *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*.
- . 2018. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*.
- . 2019a. *Extending Social Protection Coverage to the Rural Economy, Decent Work in the Rural Economy Policy Guidance Notes*.
- . 2019b. *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options*.
- . 2020. *Social Protection Monitor: Social Protection Responses to the COVID-19 Crisis around the World*, ILO Brief, 31 December 2020.
- . 2021a. *World Social Protection Report 2020-22: Social Protection at the Crossroads – In Pursuit of a Better Future*.
- . 2021b. *Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience* (Good Practice Guide).
- . 2021c. *Resolution and conclusions concerning the second recurrent discussion on social protection (social security)*, International Labour Conference, 109th Session.
- . 2021d. *A Global Trend Analysis on the Role of Trade Unions in Times of COVID-19: A Summary of Key Findings*.
- . 2021e. *Building the Future of Social Protection for a Human-centred World of Work*, ILC.109/V.
- . 2021f. *Building Social Protection Systems: International Standards and Human Rights Instruments*.
- . 2022a. *Closing the genders gaps in social protection: What workers' organizations need to know*, ACTRAV Research Package on Social Protection for Workers' Organizations.
- . 2022b. *Creating fiscal space for financing social protection: What workers' organizations need to know*, ACTRAV Research Package on Social Protection for Workers' Organizations.
- . 2022c. *Pension models worldwide from an ILO perspective: What workers' organizations need to know*, ACTRAV Research Package on Social Protection for Workers' Organizations.
- ILO and FAO 2021. *Extending social protection to rural populations: Perspectives for a common FAO and ILO approach*.
- Razavi, Shahra, Christina Behrendt, Mira Bierbaum, Ian Orton, and Lou Tessier. 2020. *Reinvigorating the Social Contract and Strengthening Social Cohesion: Social Protection Responses to COVID-19*. *International Social Security Review* 73 (3): 55–80
- UN. 2021a. *The Sustainable Development Goals Report 2021*.
- . 2021b. *Investing in Jobs and Social Protection for Poverty Eradication and a Sustainable Recovery*, Secretary General's Policy Brief.

## Para mais informações:

- ILO. 2021g. *Extending Social Health Protection: Accelerating Progress towards Universal Health Coverage in Asia and the Pacific*. Regional Report. Bangkok and Geneva.
- . 2021h. *Extending Social Protection to Migrant Workers, Refugees and Their Families: A Guide for Policymakers and Practitioners*.
- . 2021y. *Extending Social Protection to the Cultural and Creative Sector*. Social Protection Spotlight.
- . 2021j. *Extending Social Security to Domestic Workers: Lessons from International Experience*. Social Protection Spotlight.
- . 2021k. *Extending Social Security to Self-Employed Workers: Lessons from International Experience*. Issue Brief.
- . 2021l. *Extending Social Security to Workers in Micro and Small Enterprises: Lessons from International Experience*. Social Protection Spotlight.
- . 2021m. *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Information and Awareness*. Social Protection Spotlight.
- . 2021n. *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Key Lessons Learned from International Experience*. Spotlight brief.
- . 2021o. *Intervention Model: For Extending Social Protection to Migrant Domestic Workers*.
- ILO and FAO. 2021. *Extending Social Protection to Rural Populations: Perspectives for a Common FAO and ILO Approach*.