



Organização  
Internacional  
do Trabalho

## Estratégia Regional de Proteção Social para África, 2021-2025

Rumo aos 40 % - um quadro de aceleração da cobertura  
da proteção social para alcançar os ODS







Organização  
Internacional  
do Trabalho



## Estratégia Regional de Proteção Social para África, 2021-2025

Rumo aos 40 % - um quadro de  
aceleração da cobertura da proteção  
social para alcançar os ODS

As publicações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) gozam de direitos de autor ao abrigo do Protocolo 2 da Convenção Universal sobre o Direito de Autor. No entanto, pequenos excertos das mesmas podem ser reproduzidos sem autorização, na condição de ser indicada a fonte. Para direitos de reprodução ou tradução, o pedido deve ser feito à Editora OIT (Direitos e Licenciamento), Organização Internacional do Trabalho, CH-1211 Genebra 22, Suíça, ou por e-mail: [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org). Todos os pedidos serão bem-vindos.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados numa organização de direitos de reprodução podem fazer cópias em conformidade com as licenças que lhes tenham sido emitidas para o efeito. Visite [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) para encontrar a organização dos direitos de reprodução no seu país.

---

*Estratégia Regional de Proteção Social para África, 2021-2025: Rumo aos 40 % - um quadro de aceleração da cobertura da proteção social para alcançar os ODS*

ISBN:

9789220316245 (impresso),

9789220316252 (web PDF)

*Africa Regional Social Protection Strategy, 2021-2025: Towards 40 % - a social protection coverage acceleration framework to achieve the SDGs*

ISBN (versão inglesa):

9789220359921 (impresso),

9789220359938 (web PDF)

*Stratégie régionale pour l'accélération de la couverture de la protection sociale en Afrique : Vers 40 % - un cadre pour l'accélération de la couverture en protection sociale afin d'atteindre les ODD*

ISBN

9789220359945 (impresso)

9789220359952 (web PDF)

---

A versão em português do documento *Estratégia Regional de Proteção Social para África, 2021-2025: Rumo aos 40 % - um quadro de aceleração da cobertura da proteção social para alcançar os ODS* foi realizada no âmbito do Projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de proteção social nos PALOP e Timor-Leste implementado pela OIT e pelo CIF-OIT e financiado pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal -

<https://actionportugal.org>



---

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido, não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte da OIT em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades, ou à delimitação das suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições cabe exclusivamente aos seus autores, e a sua publicação não constitui um aval do Bureau Internacional do Trabalho às opiniões neles expressas.

A referência a nomes de empresas, produtos ou procedimentos comerciais não implica a sua aprovação e o facto de não se mencionar uma determinada empresa, produto ou processo comercial não constitui um sinal de desaprovação.

---

Créditos fotográficos

Página de rosto:

Mulher idosa na Tunísia, foto de Marcel Crozet/OIT

Formação, projeto PROMOPECHE, Mauritânia, foto de Alfredo Cáliz/OIT

Mercado de Ambatomaro, Madagáscar, foto de E. Raboanal/OIT

Pg.7 - Zimbabué, KB Mpofu/ILO

Pg.8 - Quénia, Marcel Crozet/OIT

Pg.19 - Madagáscar, Marcel Crozet/OIT

Pg.20 - Zimbabué, KB Mpofu/OIT

Pg.23 - Madagáscar, Marcel Crozet/OIT

Pg.31 - Madagáscar, Marcel Crozet/OIT

Pg.34 - Tunísia, Marcel Crozet/OIT

Pg.37 - Costa do Marfim, Jennifer A. Patterson/OIT

As informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT podem ser consultadas em: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

A OIT esforça-se por utilizar papel proveniente de florestas geridas de forma sustentável do ponto de vista ambiental e socialmente responsável.

# Conteúdo

▶ Prefácio	6
▶ Análise e Justificação do Problema	8
1.1. Proteção social: um direito humano e uma necessidade social e económica	9
1.2. O contexto africano	12
1.3. Causas profundas dos défices de cobertura da proteção social em África	18
▶ Estratégia	20
2.1. Princípios	21
2.2. Um ambiente propício	21
2.3. Áreas de ação estratégica	24
▶ Domínio de ação 1: Melhorar a cobertura e a adequação através do reforço das estratégias, dos quadros jurídicos e dos programas de proteção social	24
▶ Domínio de ação 2: Colmatar as lacunas de financiamento, assegurando um financiamento adequado e sustentável	28
▶ Domínio de Ação 3: Desenvolver parcerias estratégicas	30
▶ O Papel da OIT	32

# Prefácio

A segurança social é um direito humano fundamental que tem por objetivo garantir que todas as pessoas gozem de uma vida saudável e digna. Desde os primórdios dos processos de independência na década de 1960, a histórica Convenção sobre Segurança Social (Normas Mínimas), adotada pelos constituintes da OIT em 1952, tem inspirado e orientado os países africanos no sentido de desenvolverem e implementarem sistemas de proteção social com o apoio técnico da OIT.

Embora o alargamento da proteção social tenha abrandado nos últimos 30 anos, os países africanos continuam a demonstrar uma forte vontade política para expandir a cobertura e reconhecer a importância da proteção social na redução da pobreza, no combate à desigualdade, na promoção da igualdade de género e no desenvolvimento socioeconómico global. De facto, este compromisso político está refletido na [Declaração Tripartida de Yaoundé sobre a implementação do Piso de Proteção Social \(2011\)](#), que precedeu a Recomendação da OIT sobre Pisos de Proteção Social, de 2012, e na [Declaração e Plano de Ação de Ouagadougou+10 da Comissão da União Africana sobre Emprego, Erradicação da Pobreza e Desenvolvimento Inclusivo \(2015\)](#), entre outros. A [Agenda 2063: A África que Queremos](#) define um quadro estratégico da União Africana para a transformação socioeconómica de África no prazo de 50 anos, enquanto a [Declaração de Abidjan - Promover a Justiça Social: Moldar o futuro do trabalho em África](#), adotada pelos constituintes da OIT durante a 14.ª Reunião Regional Africana, em dezembro de 2019, apela ao alargamento progressivo da cobertura da proteção social sustentável a todos.

Apesar da importância relativa atribuída às políticas de proteção social, tanto a nível regional como nacional, a cobertura de proteção social continua a ser limitada em África. As estimativas mais recentes da OIT ([OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22](#)) mostram que o continente tem a cobertura de proteção social mais baixa do mundo, com 17% da população total, em comparação com a média mundial de 47% (OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22). Este facto é em grande parte atribuído à prevalência da economia informal como principal fonte de emprego, bem como um subinvestimento

significativo na proteção social, que, em média, é inferior a 5% do PIB de um país, enquanto a média mundial é de 12,9% (OIT, Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22).

A crise financeira global de 2008 e a pandemia de COVID-19, combinadas com um cenário de mudanças profundas e constantes no mundo do trabalho, continuam a evidenciar a importância de investir em sistemas de proteção social para mitigar e enfrentar os desafios que surgem dessas crises.

Na prossecução deste objetivo, o Escritório Regional da OIT para África desenvolveu uma estratégia regional para apoiar as iniciativas dos constituintes que visam a proteção social universal. A **Estratégia Regional de Proteção Social para África** é moldada pelos recentes desenvolvimentos na proteção social, tanto a nível global como regional. Baseia-se na [Resolução relativa ao segundo debate recorrente sobre proteção social \(segurança social\)](#) adotada pela Conferência Internacional do Trabalho (CIT) em junho de 2021, proporcionando aos Estados-membros um quadro de ação para sistemas de proteção social universais, adequados, abrangentes e sustentáveis, adaptados à evolução do mundo do trabalho. Este quadro global reafirma o mandato e a liderança da OIT em matéria de proteção social no sistema multilateral.

O ambiente propício ficou ainda mais reforçado com o recente [Relatório Nossa Agenda Comum](#) do Secretário-Geral das Nações Unidas, especialmente o contrato social renovado entre os governos e seus povos e dentro das sociedades. Juntamente com o [Acelerador Global para o Emprego e a Proteção Social](#), este relatório apela a uma nova era de proteção social universal, a um crescimento verde e rico em emprego e coloca o mundo de novo no bom caminho para alcançar o ODS 1, o ODS 8 e os objetivos conexos.

Com esta estratégia regional, o Escritório Regional para a África reafirma o seu compromisso de apoiar e facilitar os diálogos nacionais para moldar os programas nacionais de aceleração da proteção social destinados a alcançar progressivamente a proteção social universal para todos. Agora é o momento de agir.

Recomendo a **Estratégia Regional de Proteção Social para África** aos governos, organizações de trabalhadores e empregadores, organizações da sociedade civil, académicos e instituições de investigação; instituições de segurança social; parceiros de desenvolvimento e instituições financeiras. A oportunidade apresentada é a de seguir uma abordagem de alto nível para acelerar o progresso em direção à proteção social universal como chave para uma maior resiliência, trabalho digno e justiça social em África. Devemos às jovens gerações fazer o nosso melhor para tornar a proteção social em África uma realidade para todos através das ações decisivas e concretas delineadas nesta estratégia. Comprometamo-nos a aproveitar ao máximo esta oportunidade única numa geração para reconstruir melhor a visão da África que queremos. Juntos podemos torná-la realidade.



### **Cynthia Samuel-Olonjuwon**

Diretora-Geral Adjunta da OIT e Diretora Regional para África

1.

## ANÁLISE E JUSTIFICAÇÃO DO PROBLEMA



## ► 1.1. Proteção social: um direito humano e uma necessidade social e económica

De acordo com os artigos 22.º e 25.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), todas as pessoas têm direito à segurança social e a um nível de vida digno. Este entendimento tem sido consistentemente reforçado através das normas internacionais do trabalho, nomeadamente a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Segurança Social (Normas Mínimas), 1952 (n.º 102) e a Recomendação sobre Pisos de Proteção Social, 2012 (n.º 202).

A proteção social é um fator essencial para reduzir a pobreza, a exclusão e a desigualdade, reforçando simultaneamente a estabilidade política e a coesão social (Figura 1). É um instrumento poderoso para a prevenção e recuperação de crises económicas, catástrofes naturais e conflitos, como ilustra claramente a experiência com a pandemia de COVID-19. A proteção social contribui para o crescimento económico, apoiando o rendimento das famílias e o consumo interno e reforçando o capital humano e a produtividade, pelo que é essencial para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável. O avanço da proteção social é também uma condição para a justiça social e a mudança transformadora no mundo do trabalho e para alcançar com sucesso vários Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No rescaldo da crise financeira mundial de 2008, os representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores adotaram por unanimidade a [Recomendação da OIT sobre Pisos de Proteção Social, 2012 \(n.º 202\)](#) em junho de 2012. Muitas organizações internacionais e parceiros multilaterais, incluindo a União Africana, o Grupo dos 20 (G20) e a Organização das Nações Unidas (ONU), aprovaram a abordagem e as orientações para alargar a cobertura da proteção social a todos, tal como nela se descreve.

A Recomendação afirma que “os *pisos de proteção social são conjuntos de garantias básicas de segurança social definidos a nível nacional, que asseguram uma proteção destinada a prevenir ou mitigar a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social*” (parágrafo 2), incluindo

- (a) acesso a (...) cuidados de saúde essenciais, incluindo a assistência à maternidade (...);
- (b) segurança básica de rendimento para crianças (...) que proporcione o acesso à alimentação, educação, cuidados e outros bens e serviços necessários;
- (c) segurança básica de rendimento (...) para pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente, particularmente nos casos de doença, desemprego, maternidade e invalidez; e
- (d) segurança básica de rendimento (...) para as pessoas idosas” (parágrafo 5).

**Figura 1: O papel da proteção social no lançamento de um ciclo virtuoso de desenvolvimento**



Fonte: Departamento de Proteção Social da OIT.

Os pisos de proteção social (PPS) devem ser definidos a nível nacional através do diálogo social e estabelecidos por lei. Podem ser assegurados através de uma combinação de segurança social, prestações sociais financiadas pelas receitas do setor público administrativo, serviços de assistência social, programas de obras públicas e outros regimes que garantam a segurança básica de rendimento.

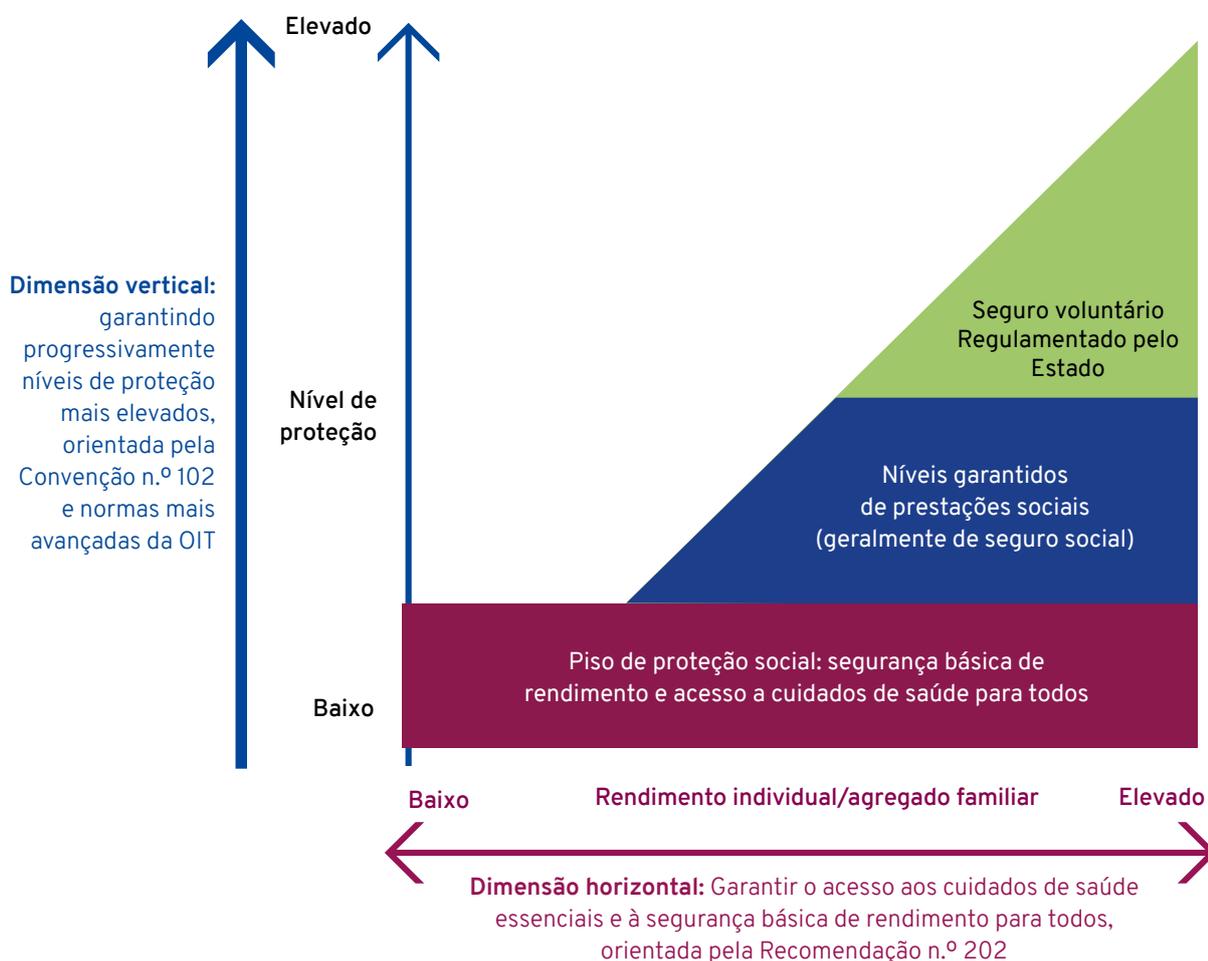
A Recomendação n.º 202 baseia-se numa estratégia de duas dimensões para o alargamento da proteção social (ver Figura 2 abaixo para ilustração):

- ▶ a rápida implementação de um PPS nacional que contenha garantias básicas de segurança social que assegurem o acesso universal a cuidados de saúde essenciais e à segurança dos rendimentos, pelo menos a um nível mínimo definido a nível nacional (dimensão horizontal); e
- ▶ a obtenção progressiva de níveis mais elevados de proteção (dimensão vertical) no seio de sistemas de segurança social abrangentes, em conformidade com a Convenção sobre Segurança Social (normas mínimas), 1952 (n.º 102) e outras normas mais avançadas da OIT.

Em setembro de 2015, os Estados Membros da ONU comprometeram-se a alcançar os 17 ODS até 2030. O compromisso de construir sistemas universais de proteção social, incluindo PPS, está integrado em pelo menos cinco dos Objetivos, nomeadamente o Objetivo 1 de erradicação da pobreza, o Objetivo 3 de garantir vidas saudáveis, o Objetivo 5 de alcançar a igualdade de género, o Objetivo 8 de promover o trabalho digno e o Objetivo 10 de reduzir a desigualdade (Figura 3).

À luz da pandemia da COVID-19 e das suas consequências socioeconómicas, a Conferência Internacional do Trabalho, na sua 109th Sessão, em junho de 2021, adotou a resolução relativa a um apelo mundial à ação para uma recuperação da crise da COVID-19 centrada nas pessoas, que seja inclusiva, sustentável e resiliente. Os governos e as organizações de empregadores e de trabalhadores de todo o mundo comprometeram-se a “avançar melhor” na sequência da crise, trabalhando para “alcançar o acesso universal a uma proteção social abrangente, adequada e sustentável, incluindo pisos de proteção social definidos a nível nacional” (parágrafos 8 e 11(C)(a)).

**Figura 2: Estratégia bidimensional para o alargamento da proteção social**



**Figura 3: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relevantes para os pisos de proteção social**

Fonte: UNDESA Desenvolvimento Sustentável e Departamento de Proteção Social da OIT.

Também na sua 109.<sup>a</sup> Sessão, em conformidade com a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa (2008), a Conferência realizou um segundo debate recorrente sobre proteção social (segurança social), a fim de analisar a forma como a OIT deve responder às realidades e necessidades dos seus membros no que diz respeito ao alargamento da proteção social. A Conferência adotou a resolução relativa ao segundo debate recorrente sobre a proteção social (segurança social). A resolução inclui uma secção em que os constituintes tripartidos reafirmam a plena relevância dos princípios orientadores contidos na Recomendação n.º 202 e aprovam a sua estratégia bidimensional para o alargamento da proteção

social a todos através da implementação de PSS definidos a nível nacional. A resolução fornece um quadro para o progresso no sentido de sistemas de proteção social universais, adequados, abrangentes e sustentáveis que respondam à evolução do mundo do trabalho e afirma que “[a] proteção social universal implica ações e medidas para concretizar o direito humano à segurança social através da criação e manutenção progressivas de sistemas de proteção social adequados a nível nacional, para que todos tenham acesso a uma proteção abrangente, adequada e sustentável ao longo do ciclo de vida, em conformidade com as normas da OIT”

## ▶ 1.2. O contexto africano

Os países africanos, ao mais alto nível, demonstraram uma forte vontade política para pôr em prática políticas destinadas a construir uma via de desenvolvimento sustentável que inclua o combate à pobreza através da promoção de políticas de proteção social e da garantia de que toda a sua população tem acesso efetivo à segurança social.

**Estima-se que a cobertura efetiva em África seja tão baixa quanto 17% da população total. Isto tem impedido o continente de colher os benefícios que a proteção social traz.**

Em 2010, ao adotarem a Declaração Tripartida de Yaoundé sobre a implementação do Piso de Proteção Social, 47 Estados africanos membros da OIT reconheceram a necessidade urgente de “iniciar a implementação efetiva e rápida de um Piso de Proteção Social para todos os africanos”.<sup>1</sup> Reconheceram que “a maior prioridade deve ir para as políticas e iniciativas para alargar a cobertura da segurança social àqueles que não a têm; não só a segurança social é importante para o bem-estar dos/as trabalhadores/as, das suas famílias e da comunidade como um todo, como também aumenta a produtividade e apoia o desenvolvimento económico” (secção I(a)).

A Declaração de Ouagadougou + 10 e o Plano de Ação da Comissão da União Africana (CUA) sobre o Emprego, a Erradicação da Pobreza e o Desenvolvimento Inclusivo em África, adotado pela Conferência em janeiro de 2015, identifica a “proteção Social e a produtividade para um crescimento sustentável e inclusivo” como uma das suas seis áreas políticas prioritárias. Em conformidade com a área prioritária 4 da Declaração de Ouagadougou e do Plano de Ação sobre a Promoção do Emprego e a Luta contra a Pobreza de 2004, foram adotados dois instrumentos: o Programa de melhoria da economia informal e o Plano de proteção social para os trabalhadores da economia informal e os trabalhadores rurais (SPIREWORK). Adotado na Conferência de Chefes

de Estado e de Governo da UA em 2011, o programa SPIREWORK tem dois objetivos principais, ambos centrados em regimes baseados na comunidade: (1) acesso universal à proteção social para trabalhadores/as informais e rurais e suas famílias; e (2) facilitação da cooperação internacional e mobilização de recursos, incluindo a cooperação Sul-Sul. Estes instrumentos políticos refletem a importância que a liderança política da UA atribui ao crescimento inclusivo, à equidade e ao respeito pelos direitos de todas as categorias de trabalhadores num mercado de trabalho dominado pela economia informal e pelos setores rurais.

A Declaração de Adis Abeba sobre a Transformação de África através do Trabalho Digno para o Desenvolvimento Sustentável foi adotada na 13.ª Reunião Regional Africana da OIT, realizada em Adis Abeba em 2015. As prioridades políticas a nível continental da Declaração incluem “alargar a proteção social através da criação e manutenção de pisos de proteção social nacionais com base na Recomendação (n.º 202), 2012, sobre os pisos de proteção social” (parágrafo 13). O direito à segurança social para todos está consagrado nas constituições da maioria dos países africanos.

A [Agenda 2063](#) da UA: [A África que Queremos](#), adotada em 2015, define um quadro estratégico para a transformação socioeconómica de África nos próximos 50 anos. A Agenda procura alcançar um elevado nível de vida, qualidade de vida e bem-estar para todos os cidadãos graças a uma segurança e proteção social acessíveis para todos e aumentar os rendimentos e proporcionar empregos dignos para as pessoas em idade ativa, conduzindo, entre outras coisas, a cidadãos saudáveis e bem nutridos e a um acesso sustentável e acessível a necessidades básicas de vida de alta qualidade. Os objetivos de proteção social a nível nacional no âmbito do [primeiro plano de execução decenal da Agenda 2063 \(2013-2023\)](#) são os seguintes:

- ▶ pelo menos 20% da população informal e rural tem acesso à segurança social até 2023;
- ▶ pelo menos 30% das populações vulneráveis, incluindo pessoas com deficiência, pessoas idosas e crianças beneficiam de proteção social até 2023.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Terceiro parágrafo preambular da Declaração Tripartida de Yaoundé sobre a implementação da Plataforma de Proteção Social, adotada no Segundo Simpósio Africano sobre Trabalho Digno, “Building a Social Protection Floor with the Global Jobs Pact” (Yaoundé, 6-7 de outubro de 2010). Disponível em: [https://www.ilo.org/africa/information-resources/publications/WCMS\\_181374/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/africa/information-resources/publications/WCMS_181374/lang--en/index.htm)

<sup>2</sup> União Africana, Agenda 2063: A África Que Queremos. Primeiro Plano de Implementação Decenal, 2015, p. 26. Disponível em: Agenda 2063 - FIRST TEN YEAR PLAN September 2015.pdf (unep.org).

A análise mais recente da UA sobre o impacto do Coronavírus (COVID-19) na economia africana afirma que a CUA deve “reforçar os sistemas de saúde e de proteção social dos países africanos”.<sup>3</sup>

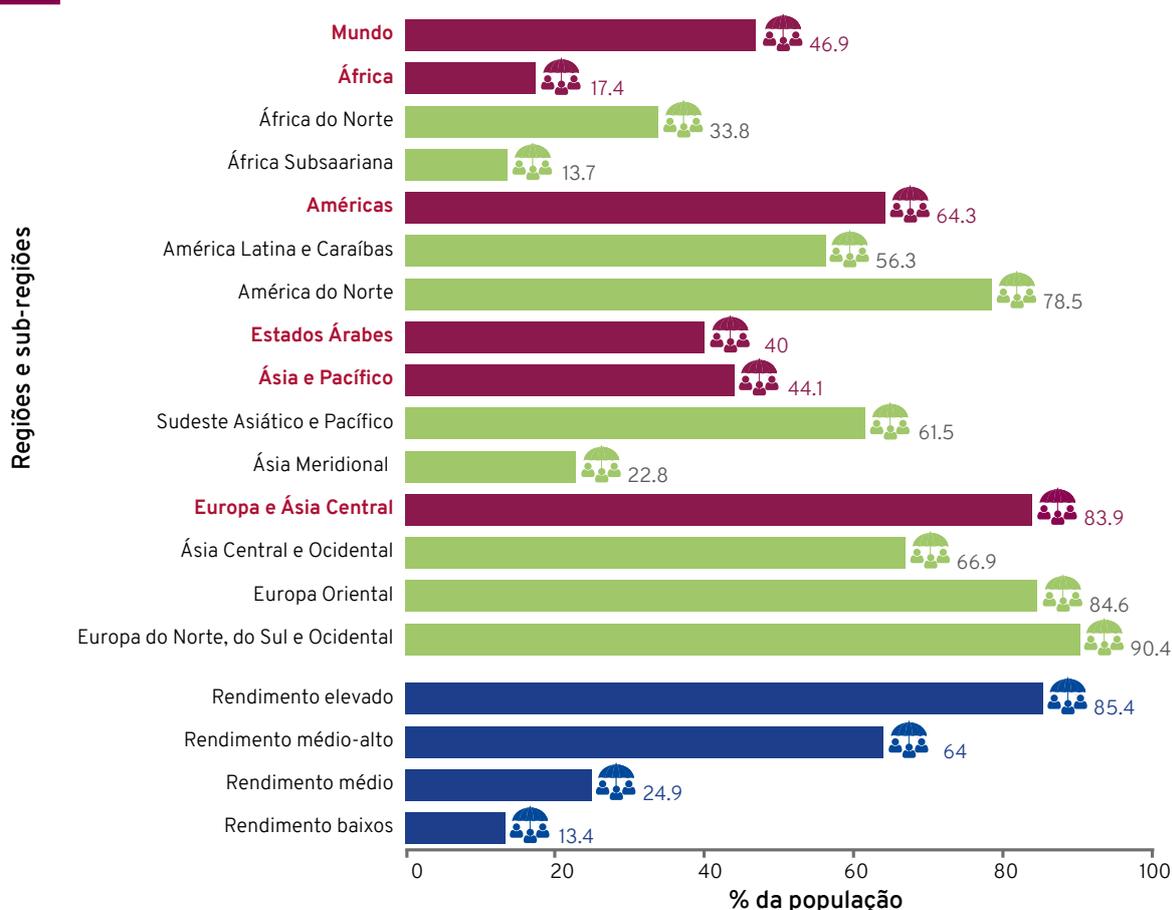
A [Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho](#), adotada na 108.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho em junho de 2019 e aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua 74.ª Sessão em setembro de 2019, apela igualmente ao “desenvolvimento e reforço dos sistemas de proteção social, que são adequados, sustentáveis e adaptados à evolução do mundo do trabalho” (secção II(A)(xv)).

Por último, a [Declaração de Abidjan sobre a promoção da justiça social: Moldar o futuro do trabalho em África](#), adotada por ocasião do Centenário da OIT na 14.ª Reunião Regional Africana em dezembro de 2019, apela a “alargar progressivamente a cobertura da proteção social sustentável” (parágrafo 1(b)(iii)).

Muitos países africanos ratificaram a Convenção sobre Segurança Social (Normas Mínimas), 1952 (n.º 102) e outras convenções relevantes da OIT - incluindo a Convenção sobre Proteção da Maternidade, 2000 (n.º 183), ratificada pelo Benim, Burkina Faso, Djibuti, Mali, Maurícias, Marrocos, Níger, São Tomé e Príncipe e Senegal - nos últimos anos. A maioria dos países africanos, incluindo, entre outros, os Camarões, a Costa do Marfim, a Etiópia, o Quênia, o Mali, o Níger, a Nigéria, o Senegal, a República Unida da Tanzânia e a Zâmbia, também adotaram políticas e estratégias nacionais de proteção social que se centram no alargamento da cobertura para todos.

Apesar da importância relativa atribuída à proteção social a nível regional e nacional, a África continua a ser a região com a mais baixa cobertura de proteção social. De acordo com os últimos dados disponíveis da base de dados do Inquérito sobre Segurança Social (SSI) da OIT, a maioria dos habitantes de África não tem acesso a sistemas de proteção social. A cobertura efetiva

**Figura 4: ODS 1.3.1: Percentagem da população total coberta por pelo menos uma prestação de proteção social (cobertura efetiva), 2020**



Fontes: Base de dados mundial sobre proteção social da OIT, com base no SSI, ILOSTAT e fontes nacionais.

Nota: As estimativas regionais e sub-regionais são ponderadas por grupo populacional relevante.

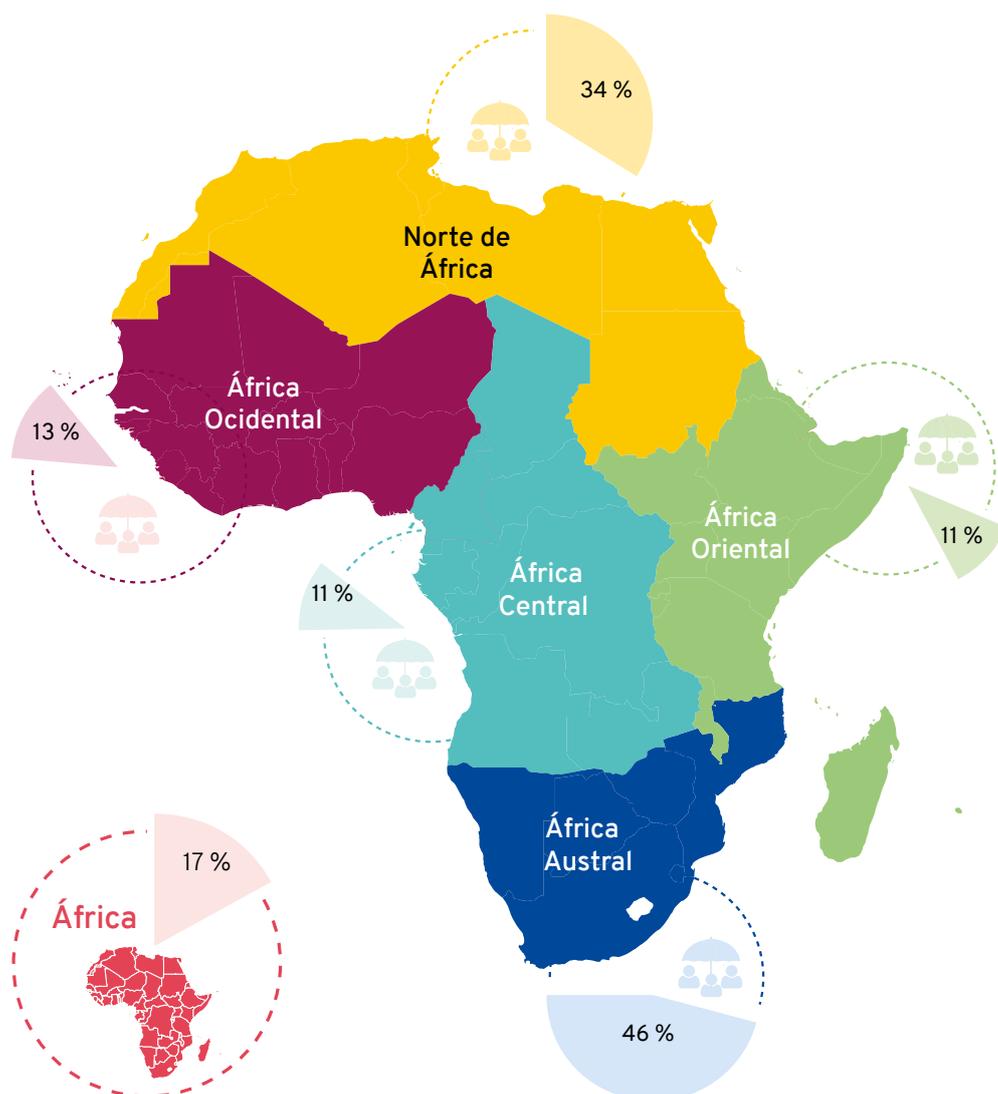
<sup>3</sup> União Africana, Impacto do Coronavírus (COVID-19) na economia africana, abril de 2020. Disponível em: <https://www.tralac.org/documents/resources/covid-19/3218-impact-of-the-coronavirus-covid-19-on-the-african-economy-african-union-report-april-2020/file.html>.

(incluindo os regimes contributivos e não contributivos) está estimada em somente 17 por cento da população total (Figura 4). Esta situação tem impedido o continente de colher os benefícios da proteção social, tais como a redução da pobreza e da vulnerabilidade, a formalização dos/as trabalhadores/as informais e a eliminação do trabalho forçado e infantil. A pandemia da COVID-19 exacerbou esta situação, expondo as lacunas gritantes na proteção social e sublinhando as consequências preocupantes de uma cobertura insuficiente, particularmente na economia informal. Destacou igualmente a importância de garantir uma cobertura adequada da proteção social ao longo do ciclo de vida e em todas as formas de emprego, com vista a uma maior resiliência em tempos de crise e a uma recuperação económica mais eficiente.

Existem disparidades significativas em todo o continente: A África Austral e Norte de África têm taxas de cobertura relativamente elevadas (46 e 34%, respetivamente), enquanto que nas outras sub-regiões menos de 15% da população está coberta (Figura 5; ver Figura 6 para a percentagem da população coberta por país).

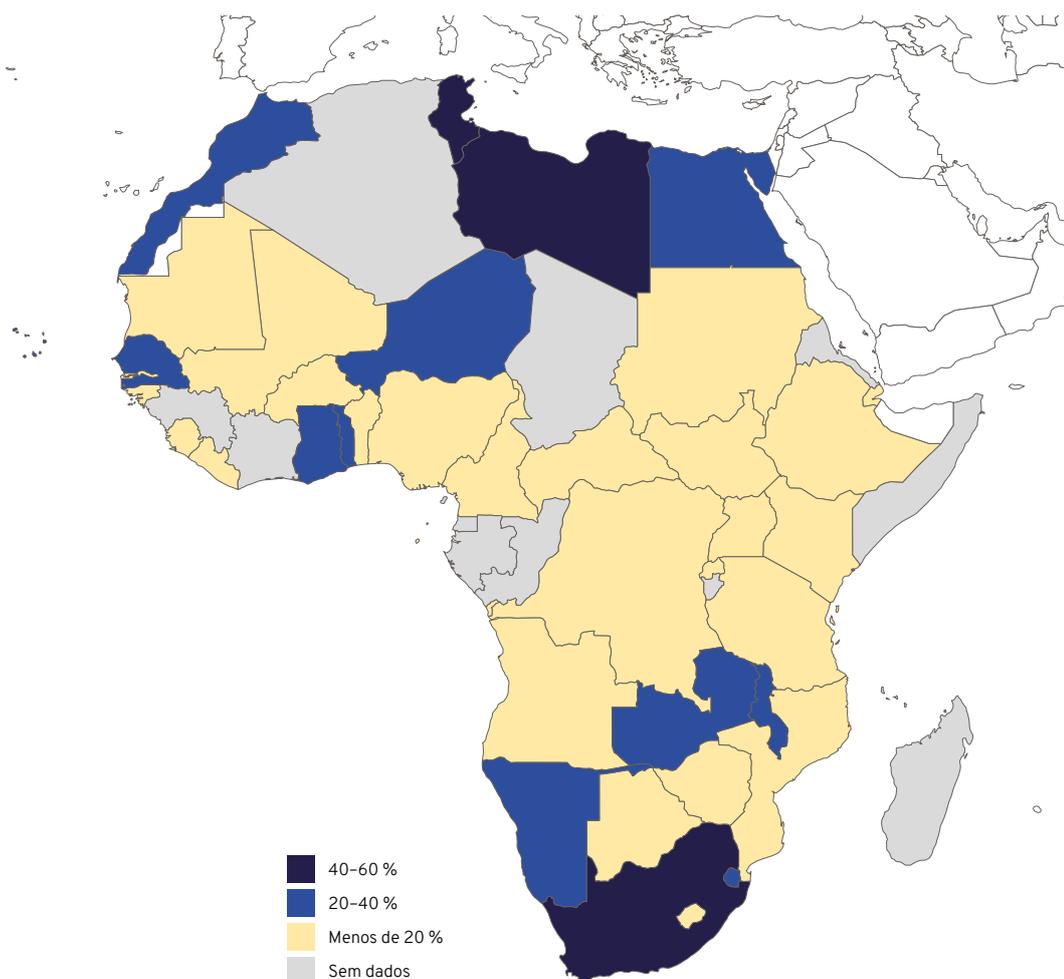
Embora a meta de 40 por cento de cobertura com pelo menos uma prestação de proteção social definida pelo Escritório Regional da OIT para África seja alcançável no Norte de África e na África Austral até 2025, atingir esta meta a nível continental exigirá esforços e financiamentos significativos, uma vez que os países da África Central, Oriental e Ocidental têm taxas de cobertura muito mais baixas e taxas de informalidade muito mais elevadas entre a sua força de trabalho.

**Figura 5: ODS 1.3.1: População que recebe pelo menos uma prestação monetária de proteção social, 2020**



Fonte: Base de dados mundial sobre proteção social da OIT, com base no SSI e na Plataforma de Proteção Social da OIT.

**Figura 6: ODS 1.3.1: Percentagem da população coberta por pelo menos uma prestação de proteção social**



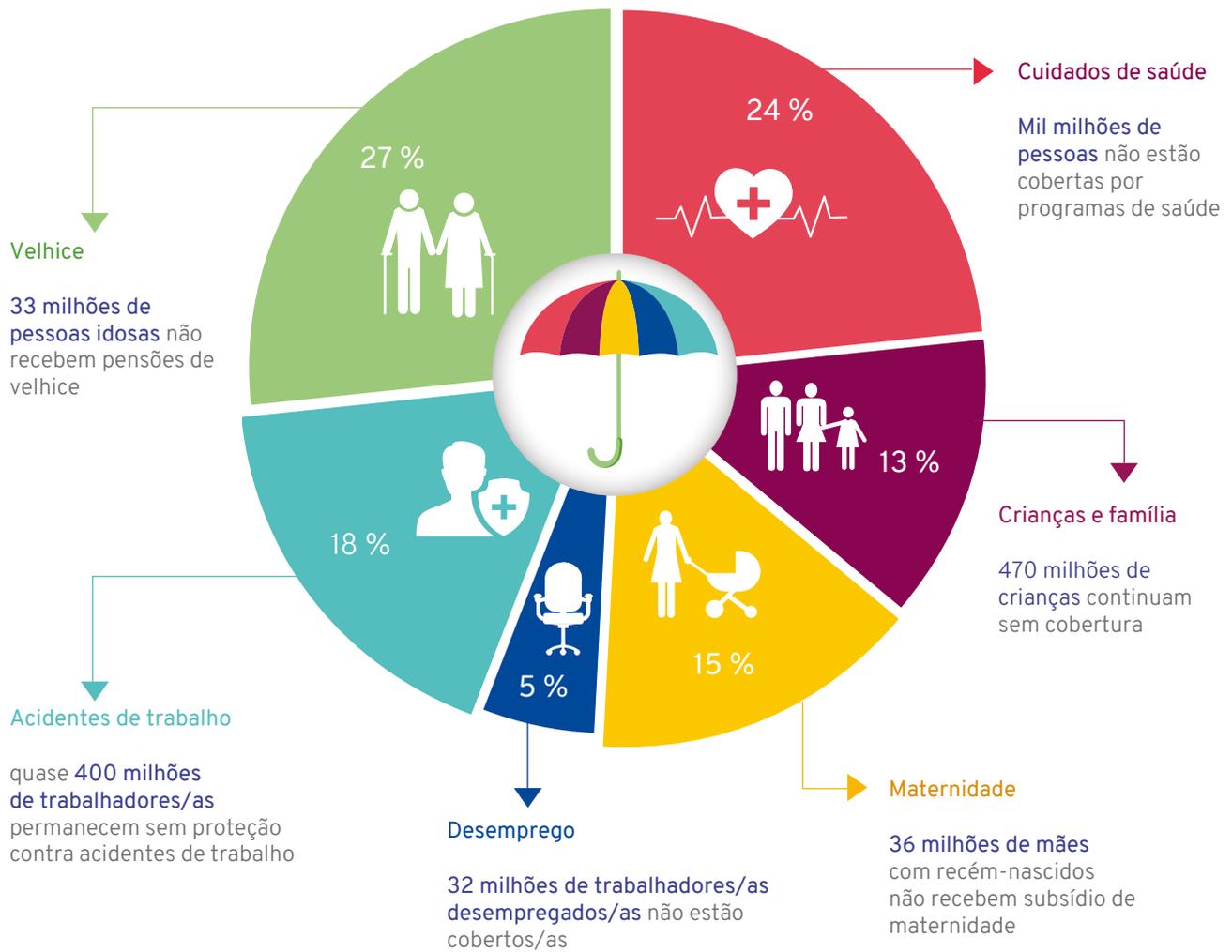
Fonte: Base de dados mundial sobre proteção social da OIT, com base no SSI.

Os dados disponíveis sobre a cobertura de proteção social mostram que apenas 13,9% da força de trabalho africana está inscrita numa instituição contributiva de segurança social. Além disso, a cobertura é normalmente mais ampla para os homens do que para as mulheres, que são impedidas de entrar no mercado de trabalho formal devido aos obstáculos ligados ao género. Embora existam regimes legais de segurança social em todos os países, a cobertura é extremamente limitada e está confinada aos/às trabalhadores/as da economia formal.

Subsistem lacunas significativas de cobertura nos domínios da proteção da maternidade, da proteção no desemprego e das prestações de invalidez (Figura 7). Registaram-se maiores progressos na extensão das pensões de velhice, que cobrem agora 27% dos idosos em África, com uma cobertura universal alcançada ou aproximada no Botsuana, Cabo Verde, Eswatini,

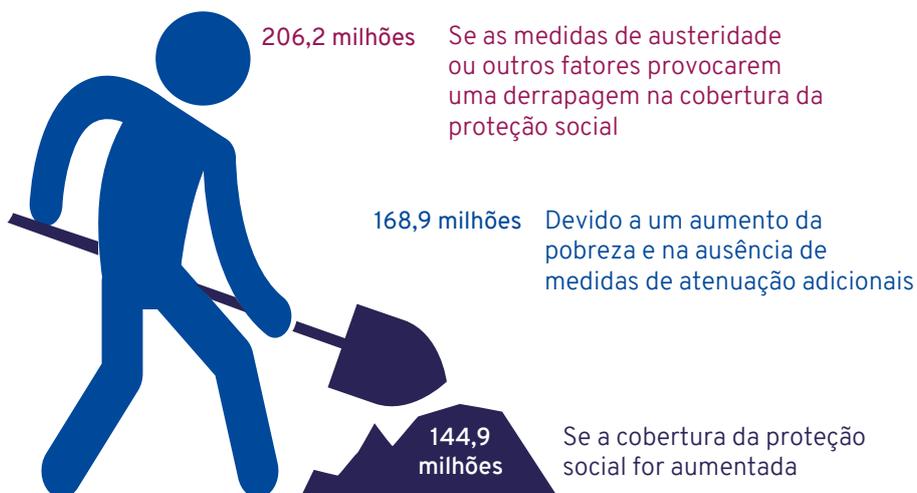
Lesoto e Maurícias, Namíbia, Seychelles, África do Sul e República Unida da Tanzânia. No entanto, no que diz respeito à segurança de rendimento das camadas mais jovens, registou-se um declínio no número de crianças que recebem prestações familiares ou para a infância. O relatório da OIT e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), *Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward*, mostra que, pela primeira vez nos últimos 20 anos, o número de crianças trabalhadoras está a aumentar. Um total de 92 milhões de crianças africanas trabalham e é provável que este número aumente em resultado da crescente pobreza causada pela pandemia da COVID-19; em todo o mundo, e até ao final de 2022, este número vai aumentar em 8,9 milhões de crianças (Figura 8). O alargamento da proteção social pode atenuar a pobreza e a incerteza económica que estão na base do trabalho infantil.

**Figura 7: Cobertura efetiva por algumas funções de proteção social, 2020**



Fonte: Base de dados mundial sobre proteção social da OIT, com base no SSI.

**Figura 8: Projeção: Crianças de 5 a 17 anos em trabalho infantil até ao final de 2022**



Fonte: OIT e UNICEF Estimativas globais 2020, tendências e caminho a seguir

Apesar dos maiores esforços para investir em prestações pecuniárias não contributivas, apenas 9,3% das populações vulneráveis em África as recebem.<sup>4</sup> Embora a cobertura universal da saúde seja uma das principais prioridades de vários governos, a proteção social da saúde continua a ser extremamente limitada.

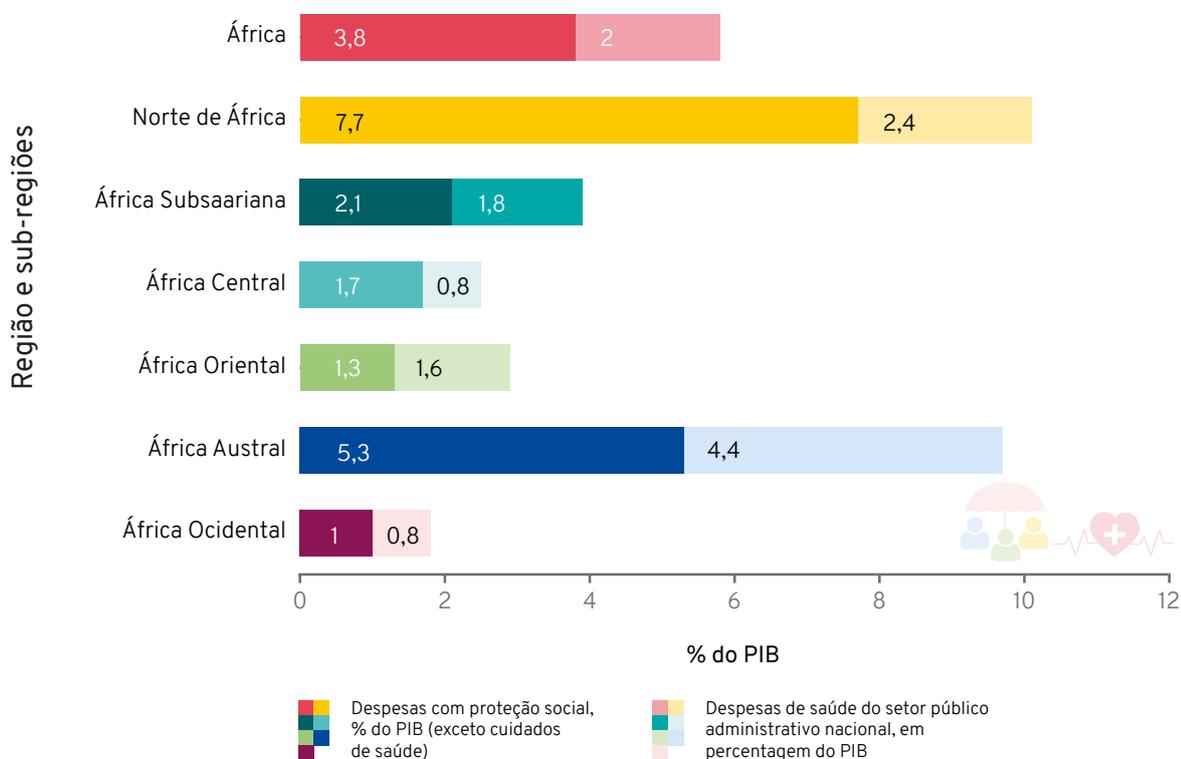
O défice de cobertura em África está associado a um subinvestimento significativo na proteção social; a despesa média com a proteção social em África é inferior a 5% do produto interno bruto (PIB). O Norte de África e a África Austral são as sub-regiões que mais gastam em proteção social (uma despesa média de 7,7 e 5,3 por cento do PIB, respetivamente), enquanto a taxa de despesa mais baixa se encontra na África Ocidental (1 por cento do PIB, ver Figura 9).

Na ausência de sistemas de proteção social robustos, a resposta ao impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19 constituiu um desafio significativo para a maioria dos países africanos. As medidas de proteção social foram postas em prática de forma ad hoc.

De acordo com o Monitor de Proteção Social da OIT, entre fevereiro e dezembro de 2020, quase **todos os países em África** introduziram 230 medidas de proteção social de emergência. Estas medidas eram maioritariamente **não contributivas** (86%) e novos programas (64%). Incluíam a introdução de subsídios especiais (20%), alimentação e nutrição (16%), saúde (13%), proteção do rendimento/emprego e subsídios de desemprego (13%). 36% das medidas consistiram num **ajustamento/atualização** de um programa pré-existente. Este é o caso de Moçambique (extensão das transferências monetárias a mais 1 milhão de agregados familiares); 64% das medidas foram **programas desenvolvidos de raiz**. O Togo, por exemplo, lançou um novo programa, Novissi (que significa ajuda mútua), para apoiar os/as trabalhadores/as da economia informal mais afetados/as pelas medidas de confinamento.

No entanto, os países africanos podem tirar lições importantes da resposta à COVID-19 para ajudar a construir uma estratégia eficaz para reforçar os sistemas de proteção social no continente.

**Figura 9: Despesas com proteção social e cuidados de saúde em percentagem do PIB, estimativas regionais e sub-regionais**



Fontes: OIT, Base de Dados Mundial sobre Proteção Social, com base no SSI, no Fundo Monetário Internacional (FMI) e em fontes nacionais.

<sup>4</sup> Plataforma de Proteção Social da OIT.

### ▶ 1.3. Causas profundas dos défices de cobertura da proteção social em África

- ▶ **Necessidade de uma abordagem baseada nos direitos:** Um pré-requisito para a cobertura universal é a tradução do direito à proteção social em direito às prestações, tal como previsto na legislação nacional. Embora a maioria dos países africanos tenha consagrado o direito à segurança social nas suas constituições, muitos dos programas de proteção social existentes não estão consagrados na lei. É imperativo traduzir estas garantias constitucionais em leis e estratégias que tornem o direito à segurança social uma realidade para todos.
- ▶ **Subfinanciamento dos sistemas de proteção social:** O nível de despesas públicas afetas à proteção social em África encontra-se entre as mais baixas do mundo. De acordo com as estimativas da OIT, o défice de financiamento para a provisão de quatro prestações de proteção social (maternidade, crianças, invalidez e velhice) e cuidados de saúde ascende a 8,5% do PIB. Em muitos países, os doadores bilaterais e multilaterais tornaram-se os principais financiadores da proteção social não contributiva e estão a influenciar o tipo de programas de proteção social oferecidos, incluindo a sua conceção e implementação, por vezes com poucos contributos dos intervenientes nacionais. É necessária uma maior apropriação nacional no desenvolvimento de estratégias e políticas de proteção social coerentes que respondam às necessidades e prioridades nacionais, baseadas nas normas da OIT e informadas pelo diálogo social.
- ▶ **Desigualdades que afetam os/as trabalhadores/as da economia informal, os/as migrantes, os/as refugiados/as e outros grupos minoritários:** O emprego informal é a norma em muitos países da África Subsariana; em alguns deles, o trabalho informal representa mais de 80 por cento do emprego total. Dados recentes mostram um ligeiro declínio no emprego informal: de 85,8% em 2019 para 82,9% em 2021.<sup>5</sup> Os/As trabalhadores/as em empregos informais são, pela própria natureza desses empregos, normalmente não cobertos/as pela proteção social ou legislação laboral, tornando-os/as mais vulneráveis em caso de desemprego, perda de rendimento ou acidente de trabalho, para citar alguns exemplos.”<sup>6</sup> A economia informal está

Os países africanos podem tirar lições importantes da resposta à COVID-19 para ajudar a construir uma estratégia eficaz para reforçar os sistemas de proteção social no continente.

alargar a proteção social aos/às trabalhadores/as informais e facilitar a sua transição para a economia formal. Os obstáculos financeiros e a exclusão da legislação em matéria de segurança social dificultam ou impedem frequentemente a adesão dos/as trabalhadores/as informais e dos/as migrantes aos regimes de segurança social. A baixa capacidade contributiva daí resultante (para construir um regime contributivo) e a limitada base fiscal (para financiar um regime não contributivo) são os principais obstáculos ao estabelecimento de sistemas de proteção social sustentáveis. O aumento da cobertura desses trabalhadores é uma forma fiável de financiar a proteção social, libertando assim espaço orçamental para outras despesas sociais.

- ▶ **Governança e administração fracas:** Em muitos países, a melhoria contínua da governança e da administração dos regimes e programas poderia conduzir a uma cobertura alargada e mais sustentável. As questões a abordar são a ausência de um diálogo social tripartido eficaz e a ineficiência dos processos administrativos, como o registo, a cobrança de contribuições, a gestão financeira e o acompanhamento.
- ▶ **Ausência de coordenação política e institucional:** Os sistemas de proteção social são altamente fragmentados e sem coerência política intersetorial, em especial entre os setores social, do emprego e económico.
- ▶ **Falta de proteção social nas zonas rurais e nas zonas frágeis:** Existem disparidades na cobertura entre as zonas urbanas e rurais. A maioria da população africana - 57% de acordo com os dados mais recentes (ILOSTAT 2019) - vive em zonas rurais. A cobertura da proteção social é extremamente limitada na África rural, onde a maioria dos/as trabalhadores/as trabalha na agricultura e, por conseguinte, é frequentemente excluída das leis de segurança social. Para além da cobertura, o acesso aos serviços sociais, como os cuidados de saúde, é limitado nas zonas remotas.

<sup>5</sup> OIT, World Economic and Social Outlook: Trends 2021, 2021.

<sup>6</sup> OIT, Rural and urban labour markets: Different challenges for promoting decent work, Spotlight Brief on Work Statistics No. 11, outubro de 2020, p. 13. Disponível em: [https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms\\_757960.pdf](https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_757960.pdf).



# 2.

## ESTRATÉGIA



Para atingir a meta de 40% de cobertura da proteção social em África até 2025, é necessária uma estratégia abrangente.

Em 2012, a maioria dos países africanos apoiou a adoção da Recomendação n.º 202. A Recomendação fornece orientações aos países africanos nos seus esforços para estabelecer e manter um piso de proteção social nacional como um elemento fundamental da segurança social abrangente e para desenvolver estratégias de alargamento que possam garantir níveis mais elevados de segurança social ao maior número possível de pessoas, o mais rapidamente possível, refletindo os objetivos nacionais e as capacidades económicas e orçamentais e orientando-se por outras normas de segurança social da OIT.

## ► 2.1. Princípios

Tendo em conta a responsabilidade global e primária do Estado (Recomendação n.º 202, parágrafo 3), os seguintes princípios devem orientar o alargamento da proteção social:

- ▶ abordagem baseada nos direitos e considerando as prestações previstas na legislação nacional;
- ▶ diversidade de métodos e abordagens e realização progressiva;
- ▶ universalidade da proteção baseada na solidariedade social e no financiamento coletivo;
- ▶ adequação e previsibilidade das prestações e proteção dos direitos e da dignidade dos beneficiários;
- ▶ não-discriminação, igualdade entre homens e mulheres e capacidade de resposta a necessidades especiais;
- ▶ sustentabilidade financeira, orçamental e económica;
- ▶ transparência, responsabilização e boa gestão e administração financeira; e
- ▶ participação tripartida e consulta dos representantes das pessoas em causa.

## ► 2.2. Um ambiente propício

Um sistema de proteção social coerente e inclusivo deve ser construído gradualmente. As políticas e os programas devem ser integrados na legislação e basear-se em planos abrangentes a longo prazo que sejam incorporados nos planos de ação nacionais de proteção social. Estes, por sua vez, devem fazer parte de planos nacionais de desenvolvimento que reflitam os elementos básicos detalhados na presente estratégia e se baseiem nos princípios enunciados na secção 2.1 supra.

O alargamento da cobertura de proteção social com vista à proteção universal em África exigirá uma transformação estrutural a fim de garantir a eficácia, a eficiência e a sustentabilidade dos sistemas de proteção social nos Estados-membros, nomeadamente através de:

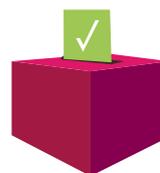
- (a) uma abordagem sistémica da proteção social;
- (b) boa governação;
- (c) diálogo social;
- (d) investimento na recolha e análise de dados com vista ao desenvolvimento de políticas empiricamente sólidas;
- (e) acompanhamento e avaliação do sistema com vista a futuras reformas;
- (f) a preparação do sistema deve incluir uma abordagem de reação aos choques

## Uma abordagem sistémica



Uma **abordagem sistémica** da proteção social é crucial para o desenvolvimento de um sistema nacional de proteção social que seja abrangente, coerente e evite lacunas de cobertura. Esta abordagem promove a coordenação de todas as iniciativas de proteção social ao longo do ciclo de vida num sistema coerente que oferece cobertura universal a todos. Isto garante a sustentabilidade dos regimes e programas e uma abordagem da proteção social baseada nos direitos. É também conducente à solidariedade no financiamento e proporciona uma oportunidade para os grupos de baixos rendimentos subirem na hierarquia - por exemplo, da assistência social para a segurança social subsidiada - e tornarem-se contribuintes para o sistema. Esta abordagem baseia-se numa combinação de mecanismos contributivos e não contributivos para garantir que todos os grupos populacionais possam ser abrangidos por regimes de proteção social adaptados.

## Boa governação



A **boa governação** de um sistema de segurança social é complexa e exige competências em diferentes domínios, incluindo a administração pública, o desenvolvimento das tecnologias da informação (TI), a gestão financeira, as estatísticas, o trabalho social, o direito, a saúde, os mercados de trabalho e o diálogo social. O investimento nas capacidades das administrações e instituições nacionais de segurança social, a fim de desenvolver as competências necessárias para uma aplicação eficaz e eficiente dos sistemas criados, é crucial para manter a confiança. A boa governação também inclui o estabelecimento de um quadro jurídico eficaz com uma identificação clara dos direitos e responsabilidades dos titulares de direitos e dos poderes públicos. Uma vez que a responsabilidade global pela segurança social cabe principalmente aos Estados-membros, isto permite que os poderes públicos cumpram a sua responsabilidade para com a população.

## Uma abordagem baseada nos direitos



Uma **abordagem baseada** nos direitos, assente nos direitos de proteção social prescritos pela legislação nacional, exige que os sistemas de proteção social assentem num quadro jurídico e institucional sólido que garanta a estabilidade dos programas e o reconhecimento dos beneficiários como titulares de direitos. Quadros jurídicos sólidos que estabeleçam claramente os direitos e obrigações contribuem para a sustentabilidade do sistema.

## Diálogo social



O **diálogo social** é importante para promover o diálogo nacional e criar consensos. Um processo de diálogo social nacional permite que os Estados-membros cheguem a um consenso sobre as prioridades nacionais e as medidas a tomar para formular e implementar as suas estratégias nacionais de proteção social. Também promove a confiança, convidando os/as trabalhadores/as e a população em geral a participar nos processos de tomada de decisão.

## Investimento na disponibilidade de dados



O investimento na disponibilidade de dados permite a avaliação dos sistemas de proteção social existentes, a identificação de lacunas na cobertura (incluindo no que respeita às garantias dos pisos de proteção social), a estimativa dos custos e a simulação do impacto da eliminação dessas lacunas na redução da pobreza e da desigualdade, bem como a identificação de potenciais fontes de financiamento. A disponibilidade de dados também permite acompanhar os progressos na implementação de sistemas de proteção social e na consecução dos outros objetivos das estratégias nacionais de alargamento da segurança social. De acordo com o parágrafo 21 da Recomendação n.º 202, os Estados-membros são incentivados a “recolher, compilar, analisar e publicar regularmente um conjunto adequado de dados, estatísticas e indicadores de segurança social, desagregados, em particular, por sexo”. Por conseguinte, é importante investir em sistemas que garantam a disponibilidade de dados fidedignos com vista à reforma dos sistemas nacionais de proteção social existentes.

## Reação aos choques



Os sistemas de proteção social devem ser reativos aos choques, para que possam enfrentar os desafios sistémicos e os acontecimentos imprevistos, como as alterações demográficas, as recessões económicas, as crises políticas e as alterações climáticas, e facilitar de forma pró-ativa a transformação da economia e da sociedade. Devem ser incorporadas salvaguardas na conceção ou na reforma dos programas e regimes de proteção social, a fim de garantir que estes se possam adaptar rápida e facilmente à evolução das circunstâncias nacionais. Os sistemas de proteção social beneficiam igualmente da criação de sinergias entre a gestão dos riscos de catástrofe e a adaptação às alterações climáticas, para reduzir a vulnerabilidade ao impacto das alterações climáticas e de outras catástrofes.



## 2.3. Áreas de ação estratégica

Para alargar a cobertura da proteção social em África para pelo menos 40%, os países africanos precisam de dar prioridade à proteção social e ir além de intervenções limitadas e fragmentadas para prosseguir projetos e programas ambiciosos com escala suficiente para provocar mudanças efetivas. A estratégia visa aproveitar a resposta dada à COVID-19, reconstruindo melhor com sistemas de proteção social mais inclusivos, abrangentes e sustentáveis. Para o efeito, e a fim de alcançar os objetivos estabelecidos na Agenda 2030 das Nações Unidas e na Agenda 2063 da União Africana, a OIT continuará a criar parcerias estratégicas com as Nações Unidas, o setor privado e as organizações não-governamentais internacionais (ONG) e a prosseguir formas de cooperação bilaterais e outras. A estratégia baseia-se numa abordagem coerente e adaptável que apoia as três etapas do desenvolvimento de pisos de proteção social nacionais nos países africanos:

- (1) apoiar a adoção de políticas e estratégias de proteção social em países onde não existe um quadro global de proteção social;
- (2) conceber regimes de proteção social e reformar os que já existem;
- (3) melhorar as operações.

A maioria dos países africanos adotou estratégias e políticas de proteção social como parte dos seus quadros de progresso social e de redução da pobreza. A OIT apoia estes países nos seus esforços para passar da conceção de políticas à implementação e operacionalização de regimes e programas de proteção social que alarguem a cobertura a categorias anteriormente não abrangidas, como os/as trabalhadores/as independentes, rurais, urbanos e migrantes.

A estratégia identifica três áreas em que é necessário agir para que se produzam mudanças tangíveis:

- (1) aumentar a cobertura e a adequação através de estratégias de proteção social, quadros jurídicos e programas mais sólidos e da intensificação das iniciativas existentes e de novas iniciativas;
- (2) colmatar as lacunas de financiamento, assegurando um financiamento adequado e sustentável;
- (3) desenvolver parcerias estratégicas.



**Domínio de ação 1:**  
**Melhorar a cobertura e a adequação através do reforço das estratégias, dos quadros jurídicos e dos programas de proteção social**

### **Alargar a segurança social aos/as trabalhadores/as das economias informal e rural**

Embora as micro e pequenas empresas, que fazem parte da economia informal, sejam responsáveis pela maior parte do emprego em África, tem sido difícil para os sistemas de segurança social cobrir uma proporção significativa da população fora do setor público e das grandes empresas do setor privado que estão registadas e fazem parte da economia formal.

Vários obstáculos têm impedido a cobertura da segurança social dos/as trabalhadores/as informais. Entre outras coisas, as leis de segurança social de muitos países abrangem grupos específicos de trabalhadores/as, excluindo expressamente outros, como os/as trabalhadores/as agrícolas.

Noutros casos, a organização dos sistemas contributivos não está adaptada aos/às trabalhadores/as; as regras administrativas podem exigir o pagamento mensal de contribuições para a segurança social, mesmo aos/às trabalhadores/as e às empresas com atividade sazonal e receitas periódicas irregulares.

Estas barreiras legislativas, administrativas e financeiras são questões importantes que muitas vezes comprometem o alargamento dos programas de segurança social aos/às trabalhadores/as da economia informal.

## Exemplos de países:

Em 2019, a Costa do Marfim adotou uma lei que estabelece um regime obrigatório para os/as trabalhadores/as independentes, gerido pelo Fundo Nacional de Segurança Social (CNPS), e a Zâmbia adotou o Instrumento Estatutário n.º 72, que estabelece a base jurídica para o alargamento da proteção social aos/às trabalhadores/as informais através da Autoridade Nacional de Pensões (NAPSA).

Em 2003, os/as trabalhadores/as domésticos/as da África do Sul beneficiaram legalmente, pela primeira vez, de determinadas prestações de proteção social. A lei que emenda o seguro de desemprego inclui os/as trabalhadores/as domésticos/as no fundo de seguro de desemprego, que proporciona (a) apoio em caso de desemprego parcial ou total devido a despedimento, redução de efetivos, doença ou morte do empregador; e (b) prestações de maternidade para as trabalhadoras domésticas grávidas, antes ou depois do nascimento dos seus filhos, consoante as suas contribuições. Reconhecendo a situação específica dos/as trabalhadores/as domésticos/as, a lei estabelece o direito a prestações de desemprego mesmo para os/as trabalhadores/as que ainda estão parcialmente empregados/as, por exemplo, aqueles que perderam o emprego com um/a empregador/a mas ainda trabalham para outro/a. Dá igualmente direito ao subsídio de desemprego em caso de morte do/a empregador/a. Os/As empregadores/as e os/as trabalhadores/as domésticos/as pagam cada um 1% do seu salário mensal para o fundo de seguro de desemprego. A aplicação da lei foi acompanhada pela disponibilização de recursos financeiros e humanos para a formação e contratação de mais inspetores do trabalho, a fim de reforçar os mecanismos de controlo. Em 2008, 324.000 dos 633.000 trabalhadores/as domésticos/as registados/as no país, empregados/as por 556.000 empregadores/as, tinham recebido prestações e, em abril de 2009, mais 23.000 empregadores/as (num total de 579.000) tinham registado os/as seus/suas trabalhadores/as.

**A maioria dos países africanos adotou estratégias e políticas de proteção social como parte dos seus quadros de progresso social e de redução da pobreza**

**Recomendação 1: Alargar a proteção social através da extensão da cobertura da segurança social a categorias de trabalhadores/as anteriormente desprotegidas.** Esta abordagem tende a dar prioridade a grupos específicos de trabalhadores/as que já estão próximos da economia formal e têm alguma capacidade contributiva ou já estão organizados (como as cooperativas e os mercados) e que podem, assim, ser cobertos com relativa facilidade pelos regimes de segurança social, especialmente se forem introduzidos alguns subsídios às contribuições. Para tal, é necessário não só uma legislação nova ou alterada, mas também a eliminação de obstáculos, facilitando os processos administrativos e adaptando as taxas de contribuição, por exemplo, subsidiando a parte patronal das contribuições e das prestações. Ao adaptar os pacotes de prestações, é importante centrarmos nas prestações imediatas (saúde, maternidade e

acidentes de trabalho) com um efeito demonstrativo; as prestações diferidas (pensões) podem ser cobertas através de um regime universal (pensões sociais em Cabo Verde, Namíbia e África do Sul). A COVID-19 ofereceu uma oportunidade para alargar a cobertura através de regimes parcialmente subsidiados, financiados a curto prazo através de empréstimos e subvenções da comunidade internacional. A pandemia tornou ainda mais importante o registo das pessoas e contribuiu para uma cultura de segurança social, aumentando o reconhecimento dos benefícios da proteção social. Além disso, é necessária uma coordenação com as políticas de emprego (incluindo a formação profissional e outras formações específicas), macroeconómicas e fiscais (acesso ao financiamento), bem como com as políticas de apoio às empresas sustentáveis.

Vários obstáculos têm impedido a cobertura da segurança social dos/as trabalhadores/as informais. A legislação de segurança social de muitos países abrange grupos específicos de trabalhadores/as, excluindo expressamente outros.

### Conceber e aplicar programas de assistência social eficazes e sustentáveis

Nos últimos anos, as prestações não contributivas têm recebido maior atenção como forma de colmatar as lacunas na cobertura da proteção social e garantir pelo menos um nível básico de proteção para todos. No entanto, apesar dos progressos significativos no alargamento da cobertura através de regimes não contributivos, a grande maioria dos africanos continua desprotegida, em grande parte devido aos elevados níveis de emprego informal e às condições de elegibilidade restritivas e específicas que excluem a maioria dos/as trabalhadores/as informais.

Os programas de transferências monetárias sujeitos a condição de recursos foram testados e implementados em vários países africanos, muitas vezes no contexto de reformas orçamentais mais estruturais em que outros benefícios, como subsídios alimentares ou energéticos, são substituídos por um programa de transferências monetárias somente para as famílias mais pobres. Além disso, em alguns países (Egipto), apenas uma pequena parte do orçamento libertado através da eliminação dos subsídios é reinvestida em programas de transferências monetárias, em vez de se implementar um programa de proteção social mais vasto e ambicioso que inclua prestações universais para algumas categorias da população. O impacto líquido na redução da pobreza pode ser difícil de mensurar quando os programas de proteção social são concebidos para substituir outros regimes.

A condição de recursos pode não ser a metodologia mais adequada quando existe uma elevada incidência de pobreza e poucos dados fiáveis e atempados sobre o rendimento dos agregados familiares (o que leva à utilização de condicionalismos substitutivos altamente problemáticos). Nesses casos, os agregados familiares com rendimentos ligeiramente acima do limiar podem ser penalizados pela supressão de outros programas, como os subsídios alimentares e energéticos, sem beneficiarem do novo programa de assistência social.

Os programas de assistência social também oferecem níveis de prestações muito baixos que não permitem que os agregados familiares saiam da pobreza. Além disso,

não são vistos como uma oportunidade para passar da assistência social para o seguro social, pelo que não promovem a complementaridade e as ligações entre as diferentes dimensões de um sistema.

**Recomendação 2: Reforçar a adequação e o âmbito dos atuais programas de assistência social.** Os programas de assistência social não só têm um âmbito limitado em termos de prestações, como também restringem frequentemente a cobertura aos mais pobres dos pobres, de modo que apenas uma pequena percentagem dos agregados familiares abaixo do limiar de pobreza é elegível. Para aumentar a eficácia e a aceitação social destes programas de assistência social, é importante alargar a sua cobertura. Em conformidade com uma abordagem baseada nos direitos, os programas e regimes universais ou categóricos ou as abordagens geográficas devem ser preferidos sempre que possível. No entanto, isto exigirá um aumento do espaço orçamental para a proteção social, que pode ser conseguido através de vários meios (ver abaixo).

**Recomendação 3: Promover uma abordagem sistémica dos programas de redes de segurança.** As redes de segurança existentes não estão, frequentemente, consagradas na lei, estão desligadas do resto do sistema de proteção social e incluem disposições de execução não conformes com uma abordagem baseada nos direitos (universalidade da proteção e não discriminação). Todos estes programas devem centrar-se (i) na coordenação e na criação de ligações entre programas, a fim de aproveitar as sinergias entre as redes de segurança, outros programas/instituições de proteção social e investimentos setoriais (políticas ativas do mercado de trabalho - PAMT) para garantir que os beneficiários da assistência social tenham a oportunidade de se qualificarem para um nível mais elevado de prestações através de regimes de seguro social adaptados à economia rural e informal; (ii) aumentar a coordenação institucional entre os ministérios responsáveis pelas redes de segurança (normalmente o ministério da proteção social, mas por vezes o ministério do planeamento ou da economia e finanças) e os outros ministérios responsáveis pela proteção social (os ministérios da saúde e do trabalho); e (iii) criar e reforçar os sistemas operacionais, nomeadamente através do desenvolvimento de sistemas de informação de gestão eficientes e de registos únicos que incluam não só os mais pobres dos pobres, mas também segmentos mais vastos da população.

### Alcançar a cobertura universal de saúde

O acesso a cuidados de saúde pelo menos essenciais é uma meta dos ODS (n.º 3.8) e uma das quatro garantias dos

pisos de proteção social identificadas na Recomendação n.º 202. A nível mundial, a população rural de África é a mais privada de cobertura sanitária e de acesso aos cuidados de saúde necessários (OIT, *Relatório Mundial sobre a Proteção Social 2017-2019*). As graves desigualdades em matéria de saúde em África são agravadas pela escassez de profissionais de saúde; também neste caso, o défice é muito maior nas zonas rurais do que nas zonas urbanas, em especial no caso das mulheres (OIT, *Relatório Mundial sobre a Proteção Social 2020-2022*). Os défices nas despesas de saúde per capita são também significativos.

O *Relatório Mundial sobre a Proteção Social 2017-2019* estima que mais de 80% da população rural, em comparação com cerca de 60% da população urbana, está excluída do direito à proteção da saúde em África (p.104). Existem várias razões para esta exclusão, nomeadamente a grave escassez de profissionais de saúde e os elevados níveis de despesas pagas diretamente pela população. Em África, mais do que em qualquer outro continente, o fosso rural/urbano dos ODS reflete os desequilíbrios na disponibilidade de profissionais de saúde e a consequente desigualdade no acesso aos serviços de saúde entre as populações rurais e urbanas. Além disso, as despesas diretas entre as populações rurais de África representam mais de 50 e, em casos extremos, até 80,4 por cento do total das despesas de saúde. Estes indicadores ilustram o subinvestimento significativo no setor da saúde e a ausência de mecanismos de proteção social da saúde adaptados.

No passado, foram tentadas diferentes formas de alargar a cobertura, mas ainda não foi feita uma análise pragmática das experiências bem-sucedidas. Embora os regimes de seguro social de saúde tenham tido uma cobertura extremamente limitada em África, foram testados vários modelos.

**Recomendação 4: Investir no setor da saúde.** Num contexto de elevadas necessidades internas e de subemprego da população em idade ativa, os défices de profissionais de saúde constituem um paradoxo que se explica pelo facto de os sistemas de saúde de países como o Gana, a Nigéria, a África do Sul, a Zâmbia e o Zimbabué, que já se encontravam numa situação difícil, registarem um êxodo líquido de trabalhadores/as do setor da saúde que migram para países de elevado rendimento. Dado que as mulheres (enfermeiras, parteiras e outras profissionais de saúde) constituem a espinha dorsal dos sistemas de saúde, o investimento nos serviços de saúde aumentará as oportunidades de emprego feminino e inverterá a tendência de emigração das enfermeiras, uma vez que as enfermeiras africanas procuram emprego em países africanos mais ricos, como a África do Sul, e em países desenvolvidos, como o Reino Unido, o Canadá e os Estados Unidos da América.<sup>7</sup> Os governos e as organizações de trabalhadores e de empregadores devem ser encorajados a promover o trabalho digno e o crescimento do emprego no setor da saúde.

### Exemplos de países:

**Ruanda:** O Ruanda fez um esforço significativo para desenvolver o seu sistema de saúde a nível nacional e comunitário, permitindo à maioria da população o acesso a cuidados de saúde a preços acessíveis. Em 2011, 96% da população estava coberta por vários regimes de seguro de saúde, a maioria dos quais (91%) através de regimes de seguro de saúde de base comunitária (CBHI). Com o tempo, estes regimes transformaram-se num sistema nacional de seguro social de saúde com cobertura universal, administrado pelo Conselho de Segurança Social do Ruanda desde 2015. O progresso na cobertura foi alcançado através do compromisso político de uma rede forte e descentralizada de unidades e profissionais de saúde e da utilização de elementos culturais de ação coletiva e socorros mútuos. Os regimes CBHI subsidiam as contribuições das pessoas pobres e vulneráveis, tornando possível alargar a cobertura a grupos de outra forma excluídos. Estes programas melhoraram consideravelmente os padrões de saúde no país, incluindo o aumento da esperança de vida e a redução das taxas de mortalidade infantil e materna. A experiência do Ruanda mostra que é possível fazer progressos nos países de baixo rendimento, mesmo quando a grande maioria da população vive em zonas rurais e trabalha na economia informal.

**Egipto:** A lei de 2018 sobre o seguro de saúde universal foi concebida para alargar progressivamente a cobertura a toda a população egípcia. As pessoas atualmente cobertas pelo organismo de seguro de saúde no país continuam a participar num novo sistema nacional de seguro de saúde, as contribuições das pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza são subsidiadas e a lei introduziu uma série de impostos que se destinam a esta subvenção e ao financiamento da saúde. Embora a lei alargue a cobertura, está a ser aplicada progressivamente em cada província, não estando prevista uma cobertura nacional completa antes de 2032.

<sup>7</sup> Christoph Aluttis, Tewabech Bishaw e Martina W. Frank, "The workforce for health in a globalized context - global shortages and international migration", em *Global Health Action* 7, No. 1 (2014). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.3402/gha.v7.23611> [acedido em 7 de maio de 2021].

**Recomendação 5:** Apoiar o financiamento da proteção da saúde a partir de uma combinação de fontes para permitir a redução ou, sempre que possível, a eliminação dos co-pagamentos. Os mecanismos de pré-pagamento são necessários para evitar que os africanos caiam na pobreza devido a despesas de saúde catastróficas. Para os grupos mais vulneráveis, estes mecanismos reduzem o risco da “armadilha da pobreza” gerada por despesas de saúde inesperadas. Foram realizadas várias experiências adaptadas ao contexto nacional nos países africanos. O alargamento da cobertura da proteção da saúde deve ser apoiado através de uma combinação de recursos que vão desde as contribuições dos empregadores e dos trabalhadores até aos sistemas parcialmente subsidiados (Cabo Verde, Egípto, Ruanda e Senegal) e à cobertura universal da saúde.

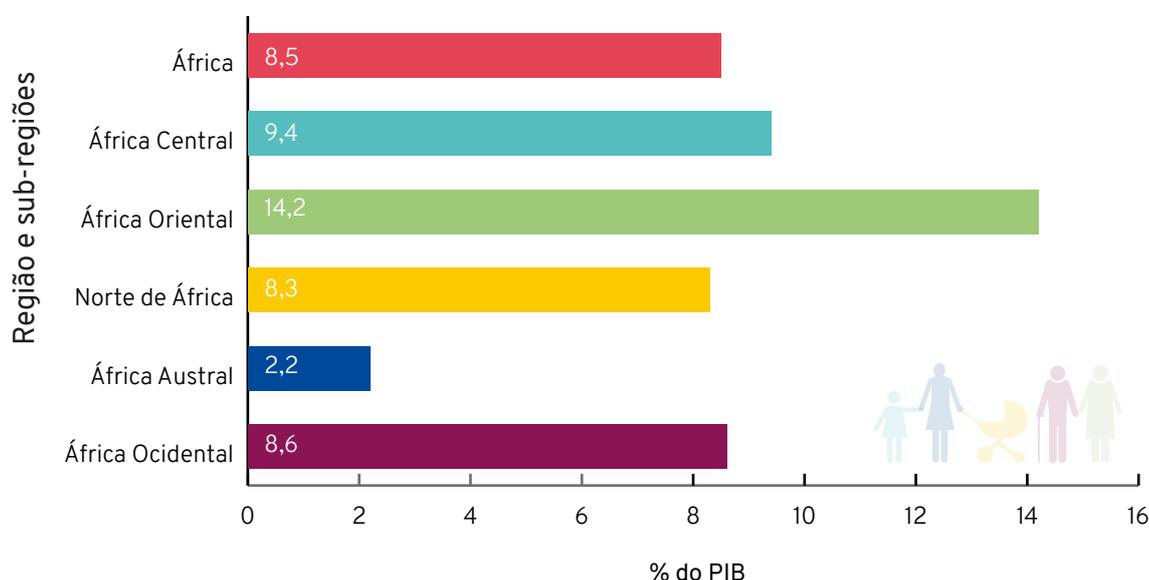


## Domínio de ação 2: Colmatar as lacunas de financiamento, assegurando um financiamento adequado e sustentável

A despesa pública com a proteção social em África continua a ser baixa, tanto em comparação com outras regiões como em relação à necessidade de uma cobertura abrangente da população.

Em 2020, de acordo com as estimativas da OIT, o custo do fornecimento de quatro prestações de proteção social (maternidade, infância, invalidez e velhice) a 100% dos potenciais beneficiários em África foi calculado em 131,1 mil milhões de dólares (5,6 por cento do PIB). Tendo em conta as atuais despesas orçamentais com estas quatro prestações, há ainda um défice de financiamento total de 99,4 mil milhões de dólares (4,3 por cento do PIB) a colmatar (Figura 10).

**Figura 10: Défices de financiamento na provisão de quatro prestações de proteção social não contributivas (maternidade, infância, invalidez e velhice) e cuidados de saúde em percentagem do PIB**



Fonte: Estimativas baseadas em Fabio Durán-Valverde, José F. Pacheco-Jiménez, Taneem Muzaffar e Hazel Elizondo-Barboza, Financing Gaps in Social Protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond, Documento de Trabalho da OIT n.º 13, 2020.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_758705.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_758705.pdf).

O déficit de financiamento para a cobertura da saúde está estimado em 198,6 mil milhões de dólares (4,2 por cento do PIB).

A despesa necessária para o financiamento dos sistemas de proteção social é um investimento a longo prazo nas pessoas. As sociedades que não investem na proteção social enfrentam custos significativos associados à ausência de uma força de trabalho saudável e produtiva, à insegurança económica e à exclusão social.

O alargamento da cobertura e o aumento dos montantes das prestações devem ser planeados e avaliados. Os modelos de estimativa de custos mostram que os pacotes de prestações limitadas são acessíveis e representam apenas uma pequena parte das receitas públicas. Devem ser efetuadas análises do espaço orçamental para apoiar as decisões políticas.

**Recomendação 6: Criar mais espaço orçamental para a proteção social através do aumento das receitas internas e de uma afetação mais eficaz do envelope orçamental existente.**

#### As opções para os países africanos incluem:

▶ *umentar as receitas fiscais.* Este é um meio essencial<sup>9</sup> para gerar receitas públicas através da tributação dos lucros das empresas, das atividades financeiras, da propriedade, das importações/exportações e dos recursos naturais ou reforçar a eficiência dos métodos de cobrança de impostos e o cumprimento em geral. Para financiar a proteção social, muitos países estão a aumentar os impostos existentes ou a introduzir impostos inovadores com afetação específica. Por exemplo, a Zâmbia está a financiar pensões universais, abonos de família e outros regimes a partir dos impostos sobre as minas e o gás; Cabo Verde, Gana e Libéria introduziram impostos sobre o turismo para apoiar programas sociais; o Gabão utilizou as receitas de um imposto sobre o valor acrescentado aplicável às comunicações móveis para financiar o seu sistema de saúde universal; e a Argélia e as Maurícias, entre outros, complementaram as receitas da segurança social com impostos elevados sobre o tabaco.

▶ *reafetação das despesas públicas.* Esta abordagem ortodoxa inclui a avaliação das dotações orçamentais atuais através de análises das despesas públicas, da orçamentação social e de outros tipos de análise orçamental e a substituição de investimentos dispendiosos e de baixo impacto por investimentos que tenham um maior impacto socioeconómico na redução da pobreza e da desigualdade. Por exemplo, substituindo os subsídios aos combustíveis por assistência social categórica, eliminando assim as ineficiências nas despesas e combatendo a corrupção. O objetivo é dar prioridade a aspetos da proteção social nos orçamentos nacionais.

▶ *gerir a dívida através da contração de empréstimos e da reestruturação.* Isto implica a exploração ativa de opções de contração de empréstimos nacionais e estrangeiros a baixo custo, incluindo empréstimos bonificados, na sequência de uma avaliação cuidadosa da sustentabilidade da dívida.

▶ *eliminar os fluxos financeiros ilícitos.* Estimado em mais de dez vezes o montante da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) recebida, uma percentagem colossal dos recursos escapa ilegalmente aos países em desenvolvimento todos os anos. Deveria ser dada maior atenção à repressão do branqueamento de capitais, do suborno, da evasão fiscal, da fraude comercial e de outros crimes financeiros que privam os governos das receitas necessárias para a proteção social.

▶ *umentar as transferências de ajuda.* Em muitos países, existe um fosso significativo entre os recursos gerados a nível nacional e os fundos necessários para financiar a proteção social universal. A APD pode financiar uma fase-piloto ou o arranque de um programa de proteção social, sendo a responsabilidade idealmente transferida para o governo a curto ou médio prazo.

**Recomendação 7: Apoiar o diálogo social nacional com o Governo, empregadores e trabalhadores, sociedade civil, agências das Nações Unidas e outros parceiros de desenvolvimento, a fim de gerar a vontade política para explorar todas as opções possíveis de espaço orçamental no país e adotar uma combinação adequada de políticas públicas de proteção social.** Isto é fundamental para identificar os recursos nacionais para financiar a recuperação da pandemia da COVID-19.

<sup>9</sup> OIT 2019. Espaço orçamental para a proteção social: Um Manual para a avaliação das opções de financiamento. Disponível em <https://actionportugal.org/2022/01/20/espaco-orcamental-para-a-protECAo-social/>



### **Domínio de Ação 3: Desenvolver parcerias estratégicas**

A Agenda 2063 da UA, a Agenda 2030 da ONU e a Declaração do Centenário da OIT sobre o Futuro do Trabalho e a Declaração de Abidjan sobre o Avanço da Justiça Social identificam a proteção social como um elemento-chave das estratégias de desenvolvimento centradas nas pessoas para combater a pobreza, a injustiça social e a crescente desigualdade em África. A proteção social é, portanto, crucial para a realização dos ODS. Uma vez que nenhuma organização pode alcançar este objetivo sozinha, devem ser desenvolvidas parcerias com as agências da UA e da ONU e outras instituições a nível sub-regional e regional, particularmente no âmbito da abordagem “One UN”. Para esse efeito, os Programas País para o Trabalho Digno da OIT (PPTD) e o Quadro de cooperação para o desenvolvimento sustentável das Nações Unidas (UNSDCF, antes designado como Quadro de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF)) integram a proteção social como um pilar estratégico. Isto exige a colaboração e coordenação entre agências, a fim de garantir a plena implementação dos objetivos de trabalho digno delineados nestes quadros estratégicos. Os Estados-membros, as organizações internacionais e as instituições financeiras com competências em matéria de proteção social devem utilizar melhor as competências internacionais e locais, os instrumentos jurídicos e as normas da OIT, a fim de coordenar e aplicar melhor as políticas de proteção social a nível nacional e realizar progressos sustentáveis no sentido da proteção social universal.

A fim de permitir que os seus constituintes desenvolvam e implementem políticas de proteção social eficazes, as instituições políticas e especializadas internacionais (a UA, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a OIT, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a UNICEF e a Organização Mundial de Saúde (OMS), entre outras) devem reforçar as capacidades nacionais, facilitar a partilha de conhecimentos entre países (“casos de sucesso”) e apoiar a prossecução das experiências locais para a escala nacional.

Através do seu mandato institucional, das normas internacionais, do envolvimento com os parceiros sociais e dos seus conhecimentos técnicos comprovados, a OIT pode apoiar a formulação e a implementação de estratégias nacionais de proteção social através do diálogo social, tendo em vista a apropriação nacional.

A Declaração Tripartida de Yaoundé de 2010 sobre a implementação do piso de proteção social recomendou a criação de uma coligação entre os governos africanos, os parceiros sociais, as agências das Nações Unidas, as agências de ajuda bilateral e outros parceiros de desenvolvimento, e a OIT em estreita colaboração com a CUA. A arquitetura recomendada continua a ser pertinente. Os signatários da Declaração exortaram:

#### **1. Os governos africanos:**

a colaborar com os parceiros sociais e promover um diálogo social eficaz para alcançar as políticas nacionais e fixar prazos adequados para a aplicação gradual de pisos de proteção social, tendo em consideração a visão e as perspetivas do Quadro de Política Social da UA para África (Windhoek 2008), que também têm em conta a necessidade de promover o emprego e o desenvolvimento económico e social;

#### **2. Os parceiros sociais:**

- ▶ a apoiar ativamente a elaboração e a implementação de estratégias nacionais de proteção social;
- ▶ a contribuir para o desenvolvimento de normas de bom desempenho e de responsabilização para garantir uma administração eficaz e eficiente do sistema nacional de proteção social no seu conjunto.

#### **3. As agências das Nações Unidas, agências de ajuda bilateral e outros parceiros de desenvolvimento:**

- ▶ a trabalhar para o financiamento sustentável de um sistema sustentável de financiamento do piso de proteção social a ser estabelecido com base em estudos atuariais que deverão igualmente determinar os níveis de taxas adicionais e/ou de contribuições e desenvolver um esforço de apoio e estratégias de financiamento da iniciativa “Delivering as One UN” no âmbito dos UNSDCF;
- ▶ a prever, em caso de real necessidade, fontes de financiamento externas ou mecanismos de financiamento internacionais como contribuições complementares para o regime;
- ▶ a assegurar que a implementação de um piso de proteção social continue a ser um elemento central da Agenda política social conjunta do sistema das Nações Unidas a nível regional, sub-regional e nacional para fazer face às crises sociais recorrentes e para a consecução dos ODS.

#### 4. A OIT, em estreita colaboração com a Comissão da União Africana:

- (i) a prosseguir a sua campanha mundial sobre segurança social e cobertura para todos através de todos os seus meios de ação à sua disposição, e promover a ratificação e a aplicação das convenções atualizadas da OIT sobre segurança social, em particular a Convenção n.º 102;
- (ii) a explorar - utilizando todos os seus meios de ação - a opção de introduzir um novo mecanismo que oriente os países na aplicação nacional do Piso de Proteção Social;
- (iii) a assistir ativamente os Estados-membros, através de serviços de aconselhamento técnico adequados e da promoção de um diálogo social orientado para os resultados, a fim de apoiar a implementação nacional da plataforma de proteção social e a avaliação regular do seu impacto, viabilidade e sustentabilidade;
- (iv) a desenvolver as capacidades dos países membros, incluindo as instituições nacionais de segurança social e as administrações do trabalho, para conceber sistemas de segurança social que respondam aos novos desafios, incluindo a evolução das tendências demográficas, e assegurar o bom funcionamento dos sistemas nacionais de segurança social;
- (v) a reforçar as capacidades das organizações de empregadores e de trabalhadores para participarem na conceção, governação e aplicação de uma proteção social global e sustentável para todos;

- (vi) a promover a cooperação Sul-Sul para facilitar o intercâmbio de experiências e conhecimentos especializados.

A nível nacional, foram implementados programas conjuntos das Nações Unidas com uma componente de proteção social em 14 países, reforçando o apoio das Nações Unidas ao desenvolvimento e à implementação de políticas e programas nacionais de proteção social. A nível mundial, o Conselho de Cooperação Interinstitucional para a Proteção Social (SPIAC-B), uma iniciativa conjunta criada em resposta a um pedido do G20 às organizações internacionais para melhorarem a coordenação, ajudou os parceiros de desenvolvimento a coordenarem melhor os seus conselhos e posições políticas, nomeadamente através da Parceria Global para a Proteção Social Universal (USP 2030) com vista à concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em África, a OIT reforçou as suas parcerias estratégicas com o PNUD, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), a União Europeia (UE), o Fundo Verde para o Clima e a Aliança Sahel, a fim de apoiar o alargamento da proteção social no continente.

**Recomendação 8: Apoiar a coordenação entre organizações e outros intervenientes na área da proteção social a nível regional, sub-regional e nacional.** Esta ação é fundamental para aumentar as intervenções e criar maior coerência e sinergias, a fim de maximizar os recursos disponíveis e aumentar o seu impacto com vista a alcançar as metas dos ODS relevantes para a proteção social e os objetivos da Agenda 2063.



# 3.

## O PAPEL DA OIT





**As sociedades que não investem na proteção social enfrentam custos significativos associados à ausência de uma força de trabalho saudável e produtiva, à insegurança económica e à exclusão social.**

A OIT adquiriu conhecimentos substanciais sobre a legislação e as práticas relevantes para a implementação de sistemas nacionais de proteção social em todo o mundo. A sua Equipa Técnica Global de Proteção Social (GSPTT) e o Centro Internacional de Formação (CIF-OIT) produziram materiais de formação e currículos concebidos para aprofundar os conhecimentos sobre a conceção e a aplicação dos sistemas nacionais de proteção social.

A vantagem comparativa da OIT não se limita aos seus conhecimentos técnicos na área da proteção social.

- ▶ **Enquanto agência tripartida das Nações Unidas que estabelece normas para o mundo do trabalho**, a OIT tem um quadro normativo e concetual sólido para garantir que os sistemas de proteção social, incluindo os programas de transferência monetária, sejam solidamente fundamentados, justos e transparentes e sejam utilizados com o objetivo de reforçar as instituições existentes através de um diálogo social sólido e eficaz.
- ▶ **Os instrumentos normativos** da OIT, nomeadamente as Convenções n.º 102, 168 e 176 e as Recomendações n.º 202, 204 e 205 oferecem orientações sólidas aos Estados-membros a este respeito.<sup>10</sup> A Recomendação n.º 205 afirma “a necessidade de desenvolver e reforçar as medidas de proteção social, como forma de prevenir crises, permitir a recuperação e criar resiliência” (décimo terceiro parágrafo preambular) e recomenda “estabilizar os meios de subsistência e os rendimentos através de medidas imediatas de proteção social e emprego” (alínea a) do par. 8), promovendo simultaneamente políticas e programas ativos do mercado de trabalho, bem como uma proteção social sustentável.
- ▶ **A experiência e os conhecimentos** da OIT colocam-na numa posição única entre os parceiros de desenvolvimento para associar as transferências monetárias às instituições de segurança social, às políticas ativas do mercado de trabalho e a outras políticas de emprego, às instituições do mercado de trabalho, ao apoio às empresas e à transição para a economia formal e para economias mais verdes, tornando assim operacional o nexo entre ajuda humanitária e desenvolvimento e ajudando a acelerar a recuperação pós-COVID-19.

- ▶ **A estrutura tripartida** da OIT reúne as pessoas diretamente envolvidas e afetadas pela definição e implementação das políticas, os departamentos ministeriais envolvidos, assim como os trabalhadores e empregadores por intermédio das suas organizações representativas. O diálogo social conduz a soluções fortes e consensuais, especialmente em tempos de crise. No entanto, a maioria dos programas de transferência monetária carece deste elemento essencial, deixando os beneficiários sem representação.

A fim de alcançar o ambicioso objetivo de alargamento de uma proteção social adequada a todos em África, a OIT prestará apoio aos Estados-membros, principalmente através do seu programa *flagship* global para a criação de pisos de proteção social para todos, dos Programas País para o Trabalho Digno da OIT (PPTD) e dos Quadros de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Isto incluirá:

1. **A prestação de apoio no país para o desenvolvimento de sistemas nacionais de proteção social utilizando uma abordagem em três fases:**
  - (a) **Etapa 1 – Organizar um Diálogo Nacional Baseado na Avaliação (DNBA)** conducente à adoção de estratégias nacionais de proteção social. Um processo de diálogo nacional que tem como eixo uma avaliação participativa envolvendo os departamentos ministeriais relevantes, os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil, as agências das Nações Unidas e outros parceiros de desenvolvimento, será utilizado para forjar um consenso sobre a definição de um piso de proteção social nacional e para determinar as prioridades e estimar os custos de implementação de cenários de políticas destinadas a preencher as lacunas de cobertura, reforçar os sistemas de proteção social e expandir a cobertura.

<sup>10</sup> O Anexo 3 do Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22 apresenta uma breve descrição destas normas



(b) **Etapa 2 - Conceção e reforma dos regimes.** O aconselhamento e o reforço das capacidades serão prestados juntamente com a organização e a facilitação do diálogo social, a fim de conceber ou reformar os regimes de proteção social em conformidade com as normas da OIT. Os serviços incluirão serviços de consultoria jurídica para a revisão ou elaboração de legislação; avaliações macroeconómicas e fiscais das reformas da proteção social; serviços de consultoria atuarial e financeira para avaliar os custos e as implicações da conceção de novos regimes e estratégias de investimento; e serviços de consultoria técnica para conceber a arquitetura do regime e os mecanismos institucionais, administrativos, de acompanhamento e de avaliação.

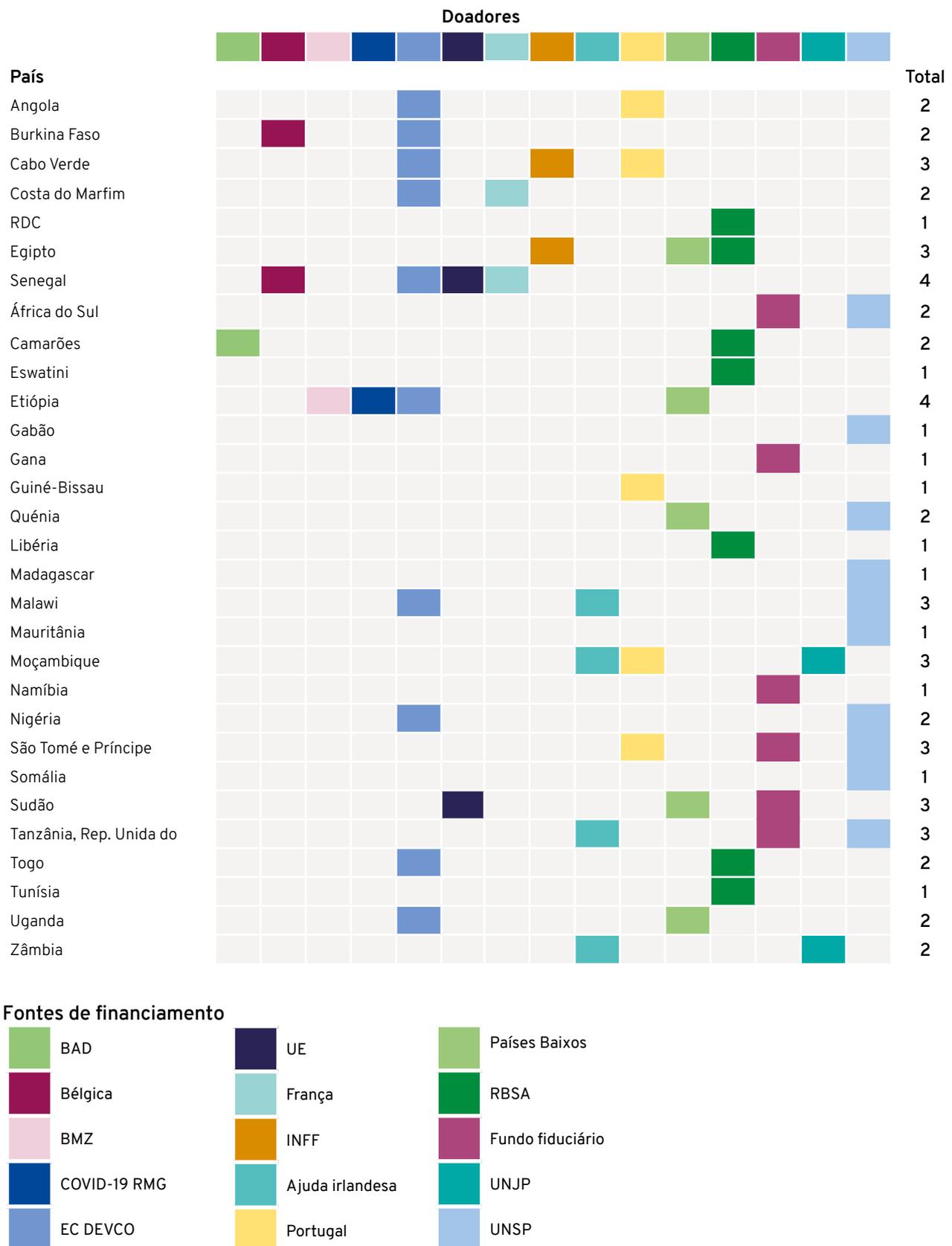
(c) **Etapa 3 - Melhoria das operações.** As capacidades administrativas e a representação das pessoas em causa serão reforçadas a nível nacional e local através de formação prática e da aplicação de mecanismos de execução do mecanismo de financiamento de pequenos projetos, incluindo balcões únicos para o registo dos beneficiários e a distribuição das prestações, bem como o desenvolvimento de sistemas informáticos;

2. A prestação de aconselhamento político e técnico “transnacional” em resposta às necessidades em áreas temáticas específicas. A OIT criou um novo mecanismo de apoio técnico para prestar apoio técnico ao alargamento da proteção social em áreas prioritárias como o trabalho atuarial, o financiamento, as questões jurídicas, a proteção da saúde, os sistemas de informação de gestão e a economia informal;
3. O desenvolvimento, a gestão e a divulgação de conhecimentos (incluindo, entre outros, guias, ferramentas, resumos por país e formação).

O programa *flagship* global da OIT “Construir pisos de proteção social para todos” está ativamente envolvido em 30 países africanos com projetos de cooperação para o desenvolvimento financiados por vários doadores, incluindo instituições multilaterais (a UE e o BAD), doadores bilaterais (Bélgica, França, Alemanha, Irlanda, Países Baixos e Portugal), fundos conjuntos da ONU e contribuições voluntárias da OIT (Figura 11).



**Figura 11: Fontes de financiamento através do Programa *flagship* global sobre a construção de pisos de proteção social para todos, 2016-2020**



Acrónimos por ordem alfabética: BAD - Banco Africano de Desenvolvimento; BMZ - Ministério Federal da Cooperação Económica e do Desenvolvimento da Alemanha; COVID-19 RMG: Iniciativa pelo apelo à ação na indústria mundial do vestuário; CE DEVCO - Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento da UE; RBSA - Conta Suplementar do Orçamento Regular da OIT; INFF - Fundo Conjunto dos ODS da ONU para o Financiamento; UNJP - Programa Conjunto da ONU; UNSP - Fundo Conjunto dos ODS da ONU para a Proteção Social.

---

**No âmbito desta estratégia, a OIT promoverá ativamente a coordenação e coerência entre as políticas de proteção social e outras políticas sociais e económicas.**

---

À medida que a OIT avança para a segunda fase do Programa *flagship* global sobre a construção de pisos de proteção social para o período de 2021-2025, são incluídos mais países africanos com o objetivo de alargar a cobertura da proteção social a, pelo menos, 40 por cento da população.

Para o efeito, a OIT apoiará os Estados-membros e os parceiros sociais, através do diálogo social, nos seus esforços para conceber e implementar programas nacionais de aceleração que adotem uma abordagem global do desenvolvimento progressivo da proteção social universal. Ao fazê-lo, promoverá a coerência com os objetivos nacionais de desenvolvimento social, económico e ambiental e procurará assegurar que estes programas estejam ancorados na estratégia bidimensional da OIT para a proteção social universal.

Isto implicará a prestação de aconselhamento político e técnico aos constituintes africanos, a fim de melhorar a sustentabilidade económica, fiscal e financeira dos sistemas de proteção social, tendo devidamente em conta a justiça social, a equidade, a governação, a transparência e a responsabilização, nomeadamente através de informações de gestão sólidas e de sistemas estatísticos nacionais, e facilitando uma transição justa para economias e sociedades ambientalmente sustentáveis. No caso dos países frágeis, a OIT apoiará os esforços das partes interessadas nacionais para criar e/ou reforçar a relação entre a ajuda humanitária e o desenvolvimento, que é crucial para a introdução de sistemas de proteção social sustentáveis.

No quadro desta estratégia, a OIT promoverá ativamente a coordenação e a coerência entre a proteção social e outras políticas sociais e económicas, incluindo as políticas de emprego que procuram assegurar que os/as trabalhadores/as em todos os tipos de emprego, incluindo os que trabalham na economia informal e na economia dos cuidados, possam exercer o seu direito a uma proteção social adequada. Tal será efetuado em conformidade com a Declaração sobre a Justiça Social, a Declaração do Centenário para o Futuro do Trabalho e a Declaração de Abidjan sobre a Promoção da Justiça

Social, bem como com os quadros políticos regionais pertinentes, tais como Agenda 2030 e a Declaração e Plano de Ação de Ouagadougou+10. Também será feito um esforço para garantir, ao adotar políticas de proteção social, que as estratégias de resposta e recuperação de crises incluam a estabilização a longo prazo das medidas de emergência adotadas em resposta à crise da COVID-19 e outros esforços humanitários no continente.

A este respeito, o Escritório Regional para África procurará reforçar o papel de liderança da OIT na garantia da coerência das políticas de proteção social no sistema multilateral e promover o alinhamento entre as instituições multilaterais com base nos princípios, abordagens e parâmetros de referência contidos nas normas da OIT. O Escritório Regional continuará a estabelecer parcerias com outras organizações relevantes e organismos internacionais e regionais para avaliar as necessidades e prioridades nacionais em matéria de proteção social e promover opções que alarguem o espaço orçamental para a proteção social de forma coerente com as normas e os princípios de segurança social da OIT, nomeadamente assegurando um financiamento equitativo e adequado. Neste espírito, o Escritório Regional e a CUA estão a rever o Memorando de Entendimento de 1965 sobre a colaboração em questões relacionadas com o mundo do trabalho, incluindo o esforço comum para alargar a proteção social universal em África com vista à realização dos ODS e dos objetivos estabelecidos na Agenda 2063.

A OIT está a trabalhar em estreita colaboração com as instituições financeiras internacionais, incluindo o Banco Mundial (com o qual assinou um acordo de cooperação em áreas temáticas específicas, incluindo a proteção social, em 2020), o BAD e o FMI, para apoiar os países na procura de mecanismos inovadores para expandir o espaço orçamental para políticas e estratégias de alargamento da proteção social. Estas opções incluem o aumento da APD como complemento dos esforços dos países que têm uma capacidade orçamental limitada para investir na proteção social ou que enfrentam necessidades acrescidas devido a crises, catástrofes naturais ou alterações climáticas. Por último, a OIT irá explorar opções e desenvolver propostas concretas para um novo mecanismo de financiamento regional, como um fundo regional de proteção social em África, que complementar e apoiaria os esforços de mobilização de recursos internos com vista à proteção social universal no continente, tal como recomendado pelo Diálogo regional sobre a aceleração da cobertura da proteção social e o financiamento sustentável em África, realizado online em abril de 2021 pelo Centro Internacional de Formação da OIT.<sup>11</sup>

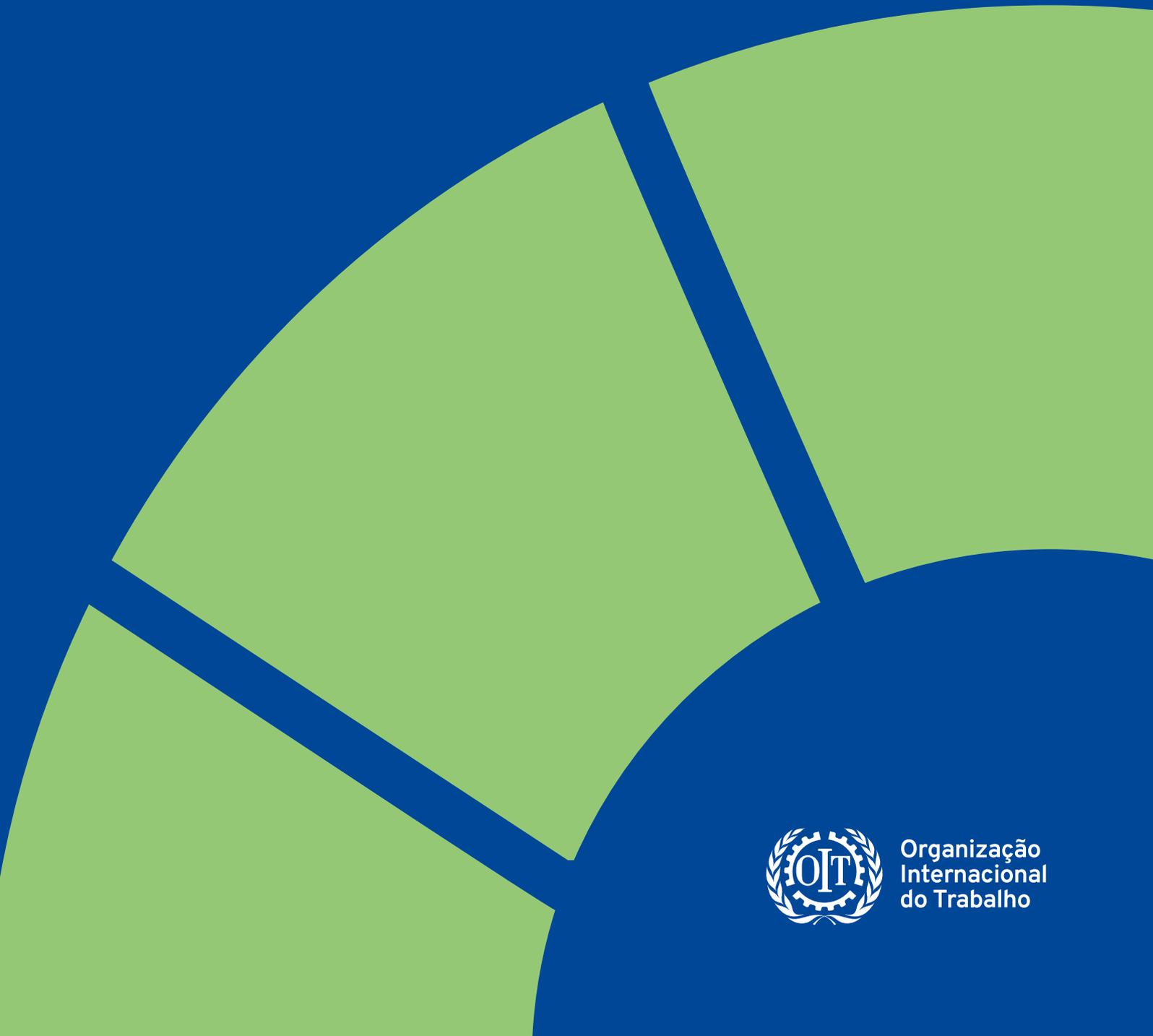
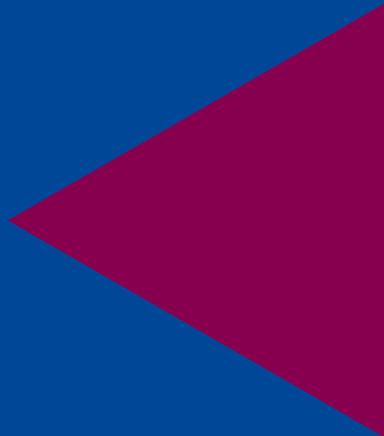
---

<sup>11</sup> <https://www.itcilo.org/events/accelerating-social-protection-coverage-and-sustainable-financing-africa>.



**ONE GOAL**  
ATLANTA UNITED FC  
2017 MLS CUP PLAYOFFS

DERM  
BACTERICIDE



Organização  
Internacional  
do Trabalho