



# ► Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22



A proteção social  
numa encruzilhada  
– em busca de um  
futuro melhor

Não obstante os progressos verificados nos últimos anos na extensão da proteção social em muitas partes do mundo, no momento em que fomos atingidos pela pandemia da COVID-19, muitos países enfrentavam ainda desafios significativos no sentido de tornar o direito humano à segurança social uma realidade para todos. O presente relatório proporciona uma visão geral dos progressos realizados em todo o mundo durante a última década na extensão da proteção social e na criação de sistemas de proteção social baseados nos direitos humanos, incluindo Pisos de Proteção Social, no contexto da COVID-19. Ao fazê-lo, fornece uma contribuição essencial ao quadro de monitorização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Deste relatório, emergem cinco mensagens principais:

***A pandemia expôs desigualdades profundas e lacunas significativas na cobertura, na abrangência e na adequação da proteção social em todos os países.*** Problemas generalizados, tais como os altos níveis de insegurança económica, a pobreza persistente, as desigualdades crescentes, o elevado grau de informalidade e um frágil contrato social, foram agravados pela COVID-19. A crise também expôs a vulnerabilidade de milhares de milhões de pessoas que pareciam encontrar-se numa situação relativamente boa, mas que não foram adequadamente protegidas dos choques socioeconómicos que esta provocou. Com os impactos socioeconómicos da pandemia os responsáveis pela formulação de políticas não puderam mais ignorar alguns grupos populacionais – nomeadamente as crianças, pessoas idosas, cuidadores não remunerados e mulheres e homens que trabalham em diversas formas de emprego e na economia informal – cuja cobertura em termos de proteção social era inadequada ou inexistente. Ao revelar estas lacunas, o relatório mostra que a pandemia impulsionou os países para uma ação política sem precedentes, em que a proteção social é uma prioridade.

***A COVID-19 provocou uma resposta política em matéria de proteção social sem paralelo.*** Os governos implementaram as medidas de proteção social como uma resposta de primeira linha para proteger a saúde, o emprego e os rendimentos das pessoas, bem como para assegurar a estabilidade social. Sempre que necessário, os governos estenderam a cobertura a grupos até então desprotegidos, aumentaram os níveis das prestações ou instauraram novas prestações, adaptaram mecanismos administrativos e de

execução e mobilizaram recursos financeiros adicionais. Contudo, e não obstante algum apoio internacional, muitos países de rendimento baixo e intermédio enfrentaram dificuldades para implementar uma resposta em matéria de proteção social e de estímulo para conter os impactos adversos da pandemia proporcional à que os países de rendimento elevado foram capazes de fazer, o que conduziu a uma «lacuna de estímulo» resultante, em grande parte, das significativas lacunas de cobertura e de financiamento.

***A recuperação socioeconómica permanece incerta e uma maior despesa em proteção social continua a ser essencial.*** As mais recentes previsões do FMI alertam para uma recuperação divergente, em que os países mais ricos gozam de uma rápida recuperação económica, ao passo que as nações de rendimentos baixos assistem a uma inversão dos seus recentes ganhos de desenvolvimento. A garantia de uma recuperação centrada nas pessoas está condicionada ao acesso equitativo às vacinas. Tal não é apenas um imperativo moral, mas também uma necessidade de saúde pública: profundas diferenças na disponibilidade de vacinas desencadeará novas mutações virais que irão comprometer os seus benefícios no plano da saúde pública em todo o mundo. Contudo, as desigualdades no acesso à vacina, as enormes lacunas de estímulo visíveis na resposta à crise, os apelos não atendidos à solidariedade mundial, o aumento da pobreza e das desigualdades, bem como a adoção de medidas de austeridade, indicam já a perspetiva de uma recuperação desigual. Um cenário desta natureza deixará muitas pessoas entregues a si próprias e ao descarrilar dos progressos feitos no sentido da consecução da Agenda 2030 e da concretização da justiça social.

***Os países estão numa encruzilhada face à trajetória dos seus sistemas de proteção social.*** Se esta crise teve um lado positivo, foi ter recordado a importância crucial de investir na proteção social; no entanto muitos países enfrentam constrangimentos orçamentais significativos. O relatório mostra que quase todos os países, independentemente do seu nível de desenvolvimento, têm uma escolha: seguir uma estratégia de «soluções mais ambiciosas» no que concerne ao investimento no reforço dos seus sistemas de proteção social ou uma estratégia de «soluções menos ambiciosas» com disposições minimalistas, sucumbindo às pressões orçamentais ou políticas. Os países podem utilizar a janela política aberta pela pandemia e apoiarem-se nas medidas de resposta à crise para reforçar os seus sistemas de proteção social e colmatar progressivamente as lacunas em

termos de proteção visando assegurar que todos estão protegidos contra os choques sistémicos e os riscos normais do ciclo de vida. Esta solução implicaria esforços acrescidos para construir sistemas de proteção social universais, abrangentes, adequados e sustentáveis, incluindo um piso de proteção social sólido que garanta pelo menos um nível básico de segurança social a todos ao longo da vida. A outra alternativa seria aceitar uma abordagem de «soluções menos ambiciosas», que não investisse na proteção social, aprisionando assim os países numa trajetória de «baixo custo – baixo desenvolvimento humano». Esta abordagem

representaria uma possibilidade perdida de reforçar os sistemas de proteção social e reconfigurar as sociedades para um futuro melhor.

***Estabelecer uma proteção social universal e realisar o direito humano à segurança social para todos é a pedra angular de uma abordagem centrada nas pessoas para obter justiça social.***

Tal contribui para prevenir a pobreza e conter as desigualdades, reforçar as capacidades e a produtividade, promover a dignidade, a solidariedade e a justiça, e dar um novo impulso ao contrato social.

## ► O estado da proteção social: foram feitos progressos, mas não os suficientes

Em 2020, somente 46,9 por cento da população mundial estava efetivamente coberta por pelo menos uma prestação de proteção social <sup>1</sup> (Indicador 1.3.1 dos ODS, ver figura 1), enquanto os restantes 53,1 por cento – ou seja, 4,1 mil milhões de pessoas – estavam totalmente desprotegidos. Por detrás desta média mundial, existem desigualdades significativas entre as regiões e dentro destas, verificando-se taxas de cobertura na Europa e na Ásia Central (83,9 por cento) e nas Américas (64,3 por cento) acima da média mundial, enquanto que na Ásia e Pacífico (44,1 por cento), nos Estados Árabes (40,0 por cento) e em África (17,4 por cento) as lacunas de cobertura são muito mais acentuadas.

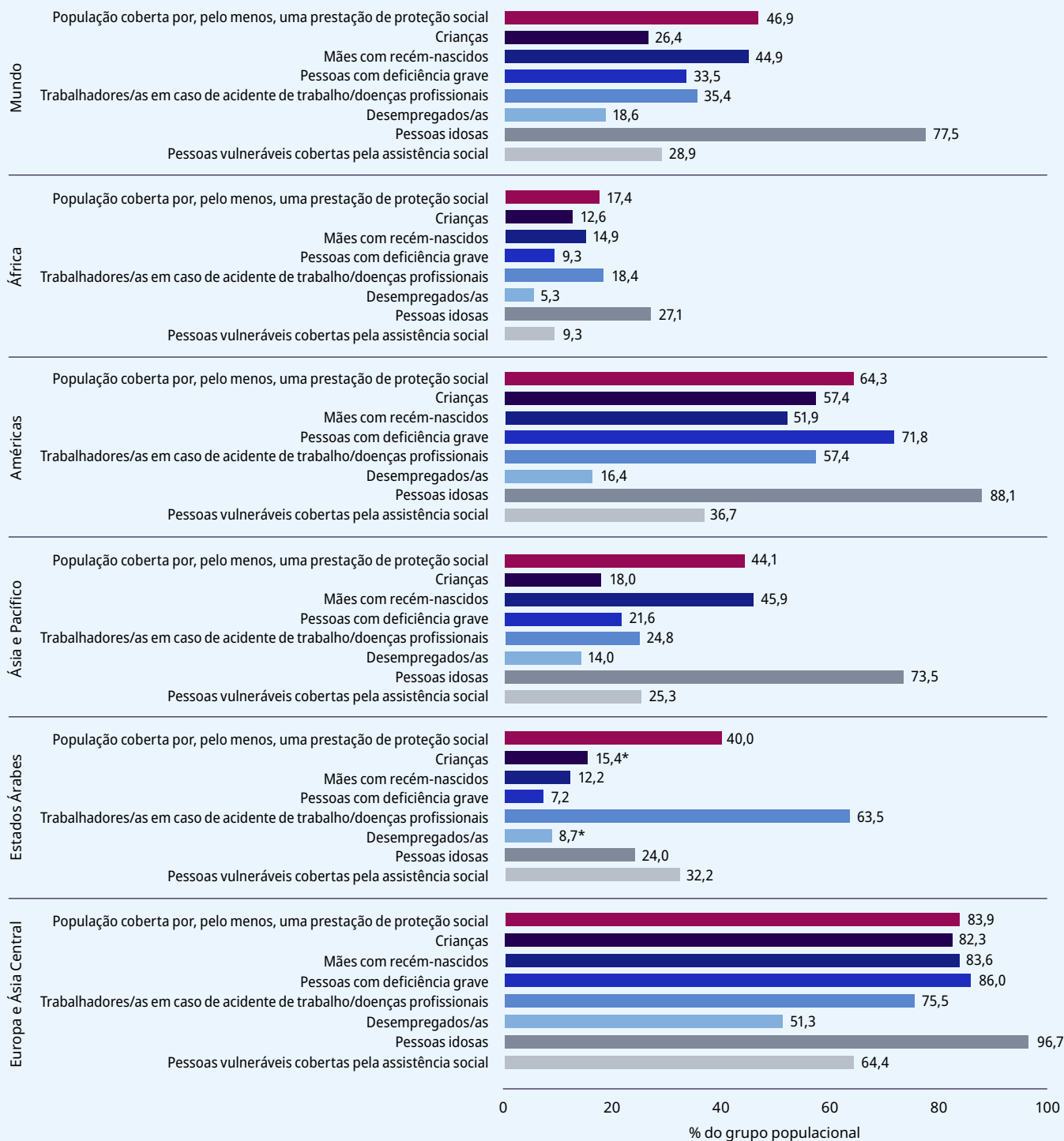
O acesso aos cuidados de saúde e às prestações por doença e de desemprego assumiu particular relevância durante a pandemia. Ainda que quase dois terços da população mundial esteja protegida por algum tipo de sistema de saúde, subsistem lacunas significativas em matéria de cobertura e adequação das prestações. Quando se trata da proteção do rendimento durante doença e desemprego, as lacunas na cobertura e adequação são ainda mais pronunciadas. Apenas aproximadamente um terço das pessoas em idade ativa tem a segurança de rendimento protegida por lei em caso de doença e menos de um quinto dos trabalhadores desempregados de todo o mundo recebem efetivamente prestações de desemprego.

As lacunas na cobertura, abrangência e adequação dos sistemas de proteção social estão associadas a um subinvestimento significativo na proteção social, sobretudo em África, nos Estados Árabes e na Ásia. Os países despendem em média 12,9 por cento do PIB em proteção social (excluindo a saúde), mas este número mascara variações surpreendentes. Os países de rendimento elevado gastam em média 16,4 por cento, o equivalente ao dobro dos países de rendimento intermédio-elevado (que gastam 8 por cento), a seis vezes mais do que os países de rendimento intermédio-baixo (2,5 por cento) e a quinze vezes mais do que os países de rendimento baixo (1,1 por cento).

Este défice de financiamento para a criação de pisos de proteção social aumentou cerca de 30 por cento desde o início da crise da COVID-19 devido à necessidade crescente de serviços de cuidados de saúde, medidas de segurança de rendimento e reduções do PIB causadas pela crise. Para garantir pelo menos um nível básico de segurança social mediante um piso de proteção social definido a nível nacional, os países de rendimento intermédio-baixo necessitariam de investir mais 362,9 mil milhões de dólares e os países de rendimento intermédio-elevado mais 750,8 mil milhões de dólares por ano, equivalentes a 5,1 e 3,1 por cento do PIB, respetivamente, para os dois grupos. Os países de baixo rendimento necessitariam de investir mais 77,9 mil milhões de dólares, o equivalente a 15,9 por cento do PIB.

<sup>1</sup> Excluindo prestações de cuidados de saúde e prestações por doença.

► **Figura 1. Indicador 1.3.1 dos ODS: cobertura efetiva da proteção social, estimativas mundiais e regionais, por grupo populacional, 2020 ou último ano disponível**



\* A interpretar com cautela: estimativas baseadas em dados comunicados com uma cobertura inferior a 40 por cento da população.

Os agregados mundiais e regionais são ponderados por grupos populacionais relevantes.

Fontes: OIT, [World Social Protection Database](#), com base no Inquérito de Segurança Social (SSI); ILOSTAT; fontes nacionais.

A COVID-19 ameaça pôr em risco anos de progresso no sentido de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), invertendo os progressos na redução da pobreza. Também revelou as lacunas pré-existentes de proteção em todos os países e fez com que os responsáveis pela formulação de políticas não pudessem mais ignorar os défices persistentes de proteção social sentidos sobretudo por certos grupos, tais como os/as trabalhadores/as informais, migrantes e cuidadores não remunerados.

Esta crise resultou numa resposta mundial de proteção social sem precedentes, ainda que desigual. Os países de rendimento elevado encontravam-se em melhor posição para mobilizar os sistemas existentes ou introduzir novas medidas de emergência para conter o impacto da crise na saúde, nos empregos e nos rendimentos. Foi mais difícil estruturar uma resposta em contextos de rendimentos mais baixos, que estavam terrivelmente mal preparados e tinham menos espaço de manobra política, particularmente no que se refere à política macroeconómica.

## ► A proteção social das crianças continua a ser limitada, mas é crucial para libertar o seu potencial

### O relatório destaca o seguinte

- A grande maioria das crianças ainda não tem uma cobertura efetiva de proteção social e apenas 26,4 por cento das crianças a nível mundial recebem prestações de proteção social. A cobertura efetiva é particularmente baixa em algumas regiões: 18 por cento na Ásia e Pacífico, 15,4 por cento nos Estados Árabes e 12,6 por cento em África.
- Os progressos mais recentes incluem a adoção de prestações por crianças a cargo e familiares universais ou quase universais em vários países e uma consciência renovada no contexto da COVID-19 da importância fulcral de sistemas de proteção social inclusivos, de serviços de cuidados infantis de qualidade e da necessidade de proteção social para os cuidadores.
- Em média, a despesa nacional com a proteção social das crianças é demasiado baixa, equivalendo a apenas 1,1 por cento do PIB, em comparação com os 7 por cento do PIB despendidos em pensões. As regiões do mundo com a maior percentagem de crianças na população e com maiores necessidades de proteção social têm uma das mais baixas taxas de cobertura e de despesa, sobretudo na África Subsariana (0,4 por cento do PIB).
- Para combater o acentuado aumento da pobreza infantil causado pela COVID-19, colmatar as lacunas na cobertura da proteção social e proporcionar os melhores resultados às crianças e à sociedade, os responsáveis pela formulação de políticas devem implementar uma abordagem de sistemas de proteção social integrados que inclua prestações e serviços de cuidados infantis, concessão de licenças parentais e acesso a cuidados de saúde.

## ▶ A proteção social de mulheres e homens em idade ativa não oferece proteção suficiente contra os principais riscos

### O relatório destaca o seguinte

- ▶ *Maternidade*: alguns países fizeram progressos decisivos no sentido de uma cobertura efetiva da maternidade universal ou quase universal. Apesar de o apoio dado a mulheres grávidas ter produzido impactos positivos ao nível do desenvolvimento, apenas 44,9 por cento das mulheres com recém-nascidos de todo o mundo recebem prestações de maternidade.
- ▶ *Doença*: a crise demonstrou a importância de garantir a segurança de rendimento durante a doença, incluindo quarentenas. Contudo, apenas um terço da população mundial em idade ativa tem a sua segurança de rendimento protegida por lei em caso de doença.
- ▶ *Deficiência*: a percentagem de pessoas com deficiência grave em todo o mundo que recebem uma prestação de invalidez continua a ser baixa, 33,5 por cento. Um aspeto importante a ter em conta é que vários países implementaram programas de prestações universais de invalidez.
- ▶ *Acidentes de trabalho e doenças profissionais*: apenas 35,4 por cento da mão de obra mundial tem acesso efetivo a proteção em caso de acidente de trabalho ou doença profissional. Muitos países reconheceram a COVID-19 como uma doença profissional visando assegurar um acesso mais fácil e rápido às prestações associadas no âmbito do sistema de seguro de acidentes de trabalho, sobretudo aos/às trabalhadores/as dos setores mais expostos.
- ▶ *Proteção no desemprego*: apenas 18,6 por cento dos/as trabalhadores/as desempregados/as a nível mundial têm cobertura efetiva em caso de desemprego, recebendo, de facto, prestações de desemprego. Este continua a ser o ramo menos desenvolvido da proteção social. Todavia, a pandemia sublinhou o papel crucial dos regimes de proteção no desemprego para proteger o emprego e os rendimentos, através de regimes de manutenção do emprego e de prestações de desemprego.
- ▶ *As estimativas em termos de despesa* mostram que, em todo o mundo, apenas se despende 3,6 por cento do PIB em proteção social pública com o objetivo de garantir a segurança de rendimento das pessoas em idade ativa.

## ▶ A proteção de mulheres e homens idosos ainda enfrenta desafios em matéria de cobertura e adequação

### O relatório destaca o seguinte

- ▶ As pensões atribuídas a mulheres e homens idosos são a forma de proteção social mais generalizada em todo o mundo e constituem um elemento fundamental na consecução da Meta 1.3 dos ODS. A nível mundial, 77,5 por cento das pessoas acima da idade da reforma recebem alguma forma de pensão de velhice. Contudo, grandes disparidades persistem entre as regiões, zonas rurais e urbanas, bem como entre mulheres e homens. A despesa com pensões e outras prestações para pessoas idosas representa, em média, 7,0 por cento do PIB, com grandes variações entre as regiões.
- ▶ Foram feitos progressos significativos no que respeita à extensão da cobertura dos sistemas de pensões nos países em desenvolvimento. Um facto ainda mais encorajador foi o desenvolvimento de pensões universais num vasto leque de países, incluindo países de rendimento intermédio-baixo, como parte dos pisos nacionais de proteção social.
- ▶ A crise da COVID-19 exerceu pressões adicionais para suportar os custos e o financiamento dos regimes de pensões, mas o impacto a longo prazo será de moderado a baixo. A resposta massiva dos países à crise salientou o papel crucial que os regimes de proteção das pessoas idosas, nomeadamente os cuidados continuados, desempenham para assegurar

a proteção dos adultos mais velhos, particularmente em tempos de crise, e a urgência de reforçar os sistemas de cuidados continuados para proteger os direitos dos beneficiários e dos cuidadores.

- As reformas das pensões têm sido dominadas por uma ênfase na sustentabilidade orçamental, à custa de outros princípios estabelecidos pelas normas internacionais de segurança social, tais como a universalidade, adequação e previsibilidade das prestações, a solidariedade e o financiamento coletivo, que são essenciais para garantir a segurança de rendimento das pessoas idosas, que é e deve

continuar a ser o objetivo principal de qualquer sistema de pensões. Assegurar a adequação das prestações é especialmente pertinente no que concerne às mulheres, às pessoas com empregos mal remunerados e os que se encontram em formas precárias de emprego. Além disso, muitos países em todo o mundo continuam a lutar para expandir e financiar os seus regimes de pensões – estes países enfrentam barreiras estruturais associadas a baixos níveis de desenvolvimento económico, a elevados níveis de informalidade, a uma escassa capacidade contributiva, à pobreza e a um insuficiente espaço orçamental, entre outros.

## ► Proteção social da saúde: uma contribuição essencial para a cobertura universal dos cuidados de saúde

### O relatório destaca o seguinte

- Foram feitos progressos significativos na extensão da cobertura da população, sendo que quase dois terços da população mundial está protegida por um regime de proteção. Porém, continuam a existir obstáculos no acesso aos cuidados de saúde sob diferentes formas: pagamentos diretos (*out-of-pocket*) dos serviços de saúde, distância física, limitações no alcance, qualidade e aceitabilidade dos serviços de saúde e os longos tempos de espera, bem como custos de oportunidade, tais como o tempo de trabalho perdido. A crise da COVID-19 acentuou as limitações da adequação das prestações e a necessidade de reduzir os pagamentos diretos.
- O financiamento coletivo, a ampla partilha de riscos e as prestações baseadas nos direitos são condições fundamentais para apoiar o acesso efetivo de todos aos cuidados de saúde de um modo que dê resposta às crises. Os princípios enunciados pelas normas da OIT são mais relevantes do que nunca no caminho para a cobertura universal dos cuidados de saúde e particularmente no atual contexto de saúde pública. É necessário recolher mais e melhores dados sobre a cobertura legal como uma questão prioritária para monitorizar o progresso na cobertura e equidade.
- O investimento na disponibilização de serviços de saúde de qualidade é crucial. A pandemia da COVID-19 revelou ainda mais a necessidade de investir nos cuidados de saúde e de melhorar a coordenação dos sistemas de saúde. A pandemia está a chamar a atenção para os desafios enfrentados no recrutamento, mobilização, retenção e proteção de um número suficiente de profissionais de saúde qualificados, apoiados e motivados para assegurar a prestação de cuidados de saúde de qualidade.
- São necessárias ligações mais fortes e uma melhor coordenação entre os mecanismos de acesso a cuidados médicos e de segurança de rendimento a fim de abordar de forma mais eficaz os principais determinantes da saúde. A crise da COVID-19 realçou ainda mais o papel do sistema de proteção social na modelação de comportamentos para fomentar a prevenção e a complementaridade entre os sistemas de saúde e os regimes de prestações de doença. São particularmente necessárias abordagens coordenadas no que respeita a necessidades especiais e emergentes, incluindo a mobilidade humana, o peso crescente das doenças de longa duração e crónicas e o envelhecimento da população. O impacto da COVID-19 nas pessoas mais idosas evidenciou ainda mais a necessidade de uma coordenação entre os cuidados de saúde e os cuidados sociais.

## ► Uma via de «soluções mais ambiciosas» rumo à proteção social universal para um futuro socialmente justo

A COVID-19 sublinhou a importância crucial de alcançar a proteção social universal. É essencial que os países – governos, parceiros sociais e outras partes interessadas – resistam agora às pressões para recuarem numa trajetória de «soluções menos ambiciosas» e prossigam numa estratégia de proteção social de «soluções mais ambiciosas» para enfrentar a pandemia em curso e assegurar uma recuperação centrada nas pessoas e num futuro inclusivo. Neste sentido, podem ser identificadas várias prioridades:

- As medidas de proteção social no âmbito da COVID-19 devem ser mantidas até que a crise diminua e a recuperação esteja numa etapa avançada. Tal exigirá um investimento contínuo em sistemas de proteção social para manter o nível de vida, assegurar o acesso equitativo às vacinas e aos cuidados de saúde e evitar uma maior contração económica. Assegurar uma vacinação equitativa e oportuna é crucial para a saúde e a prosperidade de todos os países e povos. Num mundo interligado, uma recuperação verdadeiramente inclusiva depende de tudo isto.
- A tentativa de reverter a consolidação orçamental para pagar as massivas despesas públicas exigidas pela COVID-19 deve ser evitada. As crises anteriores mostraram que a austeridade deixa profundas cicatrizes sociais, ferindo os mais vulneráveis da sociedade. Pelo contrário, lutar por uma recuperação rica em termos de empregos, centrada nas pessoas, alinhada com os objetivos de saúde, sociais, ambientais e em matéria de alterações climáticas, pode contribuir para a segurança de rendimento, a criação de emprego e os objetivos de coesão social, expandir a base tributável e ajudar a financiar a proteção social universal.
- No meio da devastação causada pela pandemia, há centelhas de esperança de que as mentalidades tenham mudado. Ao expor a vulnerabilidade inerente de todos – tornando explícito que o nosso bem-estar individual está intimamente ligado ao bem-estar coletivo e à

segurança dos outros – a pandemia demonstrou o carácter indispensável da proteção social. Além disso, a crise mostrou que existe uma margem de manobra significativa para os países adotarem uma mentalidade de «tudo o que for preciso» para atingir os objetivos prioritários, se assim o entenderem. Se for aplicada a mesma abordagem política quando o pior da pandemia tiver sido ultrapassado, tal promete levar a bom termo a via das «soluções mais ambiciosas» para alcançar os ODS e a proteção social universal.

- Optar pelo caminho das «soluções mais ambiciosas» exige a criação de sistemas de proteção social universais permanentes que proporcionem uma cobertura adequada e abrangente a todos, guiada por um diálogo social tripartido eficaz. Estes sistemas são essenciais para prevenir a pobreza e a desigualdade e enfrentar os desafios de hoje e de amanhã, sobretudo promovendo o trabalho digno, ajudando mulheres e homens a lidar melhor com as mudanças na sua vida pessoal e no trabalho, facilitando a transição dos/as trabalhadores/as e das empresas da economia informal para a economia formal, fomentando a transformação estrutural das economias e apoiando a transição para economias e sociedades mais sustentáveis do ponto de vista ambiental.
- Torna-se necessário um maior investimento na proteção social para colmatar as lacunas em termos de financiamento. Em particular, é crucial dar prioridade aos investimentos nos pisos de proteção social definidos a nível nacional para cumprir a promessa da Agenda 2030. Existe espaço orçamental mesmo nos países mais pobres e a mobilização de recursos internos é essencial, mas o apoio internacional concertado é também fundamental para o progresso rápido dos países que carecem de capacidades orçamentais e económicas, sobretudo os países de baixo rendimento com um acentuado subinvestimento na proteção social.

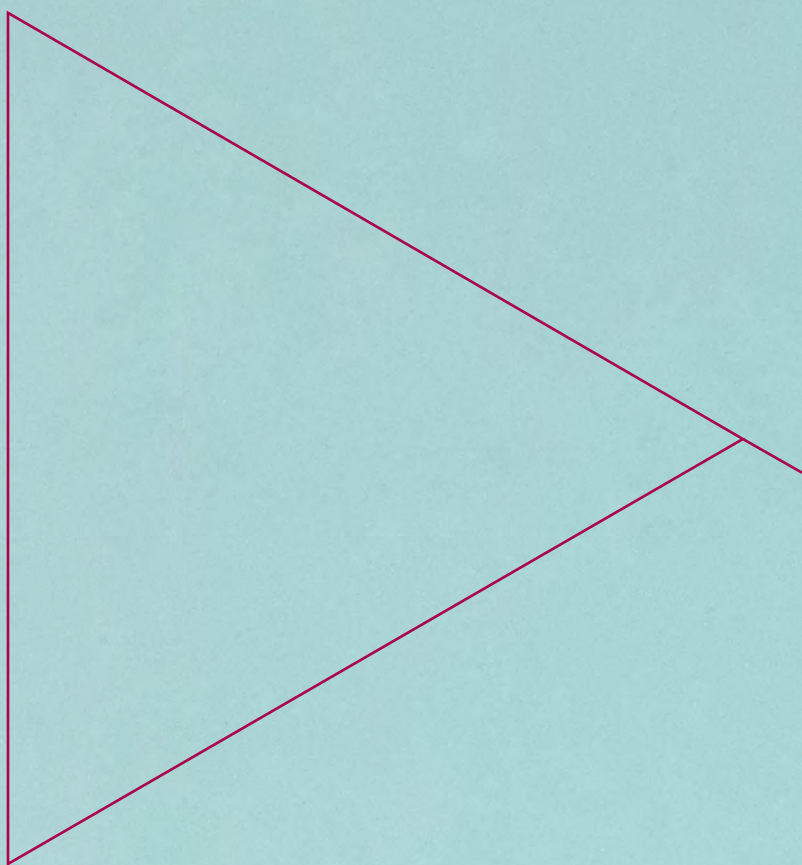


- A proteção social universal é apoiada através dos esforços conjuntos das agências das Nações Unidas, que trabalham «unidas na ação», e dos esforços concertados com instituições relevantes a nível internacional, regional, sub-regional e nacional, bem como parceiros sociais, sociedade civil e outros intervenientes, incluindo através da Parceria Mundial para a Proteção Social Universal.
- A única janela política aberta pela COVID-19 deve incentivar os países a tomar agora medidas decisivas sobre o futuro da proteção social e a prosseguir uma abordagem política de «soluções mais ambiciosas» com determinação. Ao fazê-lo, fortalecerão as sociedades para enfrentar as crises futuras e os desafios colocados pelas alterações demográficas, o mundo do trabalho em evolução, a migração, os desafios ambientais e a ameaça existencial das alterações climáticas. Por último, um sistema de proteção social sólido irá apoiar e consolidar um contrato social frágil e permitir aos países desfrutar de um futuro socialmente justo.

## Promover a justiça social e o trabalho digno.

---

A Organização Internacional do Trabalho é a agência das Nações Unidas especializada no mundo do trabalho. Reunimos governos, empregadores e trabalhadores para impulsionar uma abordagem centrada no ser humano para o futuro do trabalho através da criação de emprego, direitos no trabalho, proteção social e diálogo social.




[ilo.org](http://ilo.org)


---

### **Organização Internacional do Trabalho**

Route des Morillons 4  
1211 Genebra 22  
Suíça

 International Labour Organization

 @ILO

 ILOTV