



# ► Proteção Social em Foco

Junho de 2023

## Respostas de proteção social à crise da COVID-19 nos PALOP e em Timor-Leste: oportunidade decisiva para aumentar a resiliência e construir sistemas de proteção social universais e sustentáveis<sup>1</sup>

### Mensagens-chave

- A segurança social é um direito humano, mas ainda constitui uma realidade para muito poucas pessoas. Atualmente, somente 46,9 por cento da população mundial tem cobertura efetiva de pelo menos uma prestação de proteção social<sup>2</sup> - quando a pandemia começou, a restante população estava totalmente desprotegida. Nos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) e em Timor-Leste, os sistemas de proteção social mantêm-se frágeis - apesar dos contextos mais favoráveis de Cabo Verde e Timor-Leste, com uma cobertura insuficiente e inadequada, deixando a maioria da população “invisível” e desprotegida de qualquer forma de prestação social.<sup>3</sup>
- A crise da COVID-19 deixou marcas no mundo que não se dissiparão tão cedo. Mesmo quando a crise sanitária estiver atenuada, os efeitos sociais, psicológicos, económicos e políticos permanecerão no longo prazo. Profundas repercussões negativas são já visíveis naqueles cujo bem-estar físico e mental ficou afetado para sempre e, igualmente, naqueles que ficaram sem rendimentos e meios de subsistência ou privados de educação, emprego e contacto humano durante demasiado tempo. A pobreza e as desigualdades aumentaram fortemente durante a crise atual, deixando uma vasta população em situação de pobreza extrema.<sup>4</sup>
- A proteção social é uma parte indispensável de uma resposta política coordenada para superar a crise, na medida em que garante um acesso efetivo aos cuidados de saúde e, ao mesmo tempo, apoia a segurança no emprego e no rendimento. Além disso, a crise da COVID-19 veio evidenciar que a proteção social aumenta a resiliência, ajuda a prevenir a pobreza, o desemprego e a informalidade, constituindo um potente estabilizador económico e social que facilita uma rápida recuperação.

1 No âmbito do Projeto ACTION/Portugal, realizaram-se diversos Webinars para a partilha de boas práticas e de conhecimento entre estes países no que respeita as respostas de proteção social à COVID-19. Constituíram espaços importantes de reflexão e troca de experiências, criando sinergias para fazer face à pandemia.

2 Fonte: [Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020 – 2022](#)

3 Para mais detalhes sobre os níveis de cobertura de proteção social nos PALOP e em Timor-Leste ver o quadro anexo.

4 Definida pelas Nações Unidas como uma situação em que se vive com menos de 1,9 dólares por dia.

## Mensagens-chave

- A crise da COVID-19 veio demonstrar, de modo dramático, as consequências que as graves e inaceitáveis lacunas de cobertura produzem, não afetando apenas os mais pobres e vulneráveis, mas ameaçando o bem-estar de toda a população. A interdependência dos países e das populações é claramente visível durante a pandemia. Nos PALOP e em Timor-Leste, os impactos da crise a nível social e económico deixaram a grande maioria da população ainda mais vulnerável, incluindo mulheres, crianças e trabalhadores em diferentes formas de emprego e na economia informal. Estes/as trabalhadores/as, fortemente atingidos pela pandemia, sofreram e sofrerão as consequências devastadoras da ausência de sistemas de proteção social universais e adequados. Esta realidade - apesar do recente investimento e empenho de alguns países em reforçar os regimes de proteção social - agravou seriamente os efeitos da crise. Desde o início da pandemia, é visível o aumento significativo da pobreza e, em muitos casos, da fome e da miséria, que atingem grande parte das populações.<sup>5</sup> Ao perderem os seus meios de subsistência, a sobrevivência de um grande número de pessoas ficou ameaçada.
- Os PALOP e Timor-Leste têm enfrentado enormes desafios, no sentido de assegurar o acesso aos cuidados de saúde ao maior número possível de pessoas, bem como o rendimento e meios de subsistência. De igual modo, proteger os/as trabalhadores/as da economia informal mantém-se como um grande desafio, uma vez que representam a grande maioria da população ativa. Sem mecanismos eficazes de proteção social que abranjam os/as trabalhadores/as em todas as formas de emprego, estes/as trabalhadores/as ficam totalmente desprotegidos/as e tendem a cair em armadilhas de pobreza.
- Os governos deram respostas políticas imediatas e inovadoras no domínio da proteção social para mitigar os efeitos da crise, implementando diversas medidas de emergência para alargar temporariamente a proteção social a grupos anteriormente não cobertos ou insuficientemente cobertos. Dependendo dos contextos, foram introduzidas, reforçadas ou adaptadas medidas de proteção social. Estabeleceram-se políticas inéditas e leis extraordinárias para assegurar a concessão urgente e efetiva das prestações à população mais afetada e/ou sem proteção. Os países que estavam mais preparados tiveram uma reação mais rápida.
- Na tentativa de assegurar o rendimento e o emprego diversas medidas priorizaram as populações mais vulneráveis e mais afetadas pela pandemia. Alguns países reconheceram a importância de proteger os/as trabalhadores/as da economia informal e as suas famílias, significativamente afetados pelas medidas de confinamento e/ou a trabalhar nos setores mais atingidos.<sup>6</sup> Pela primeira vez, estes/as trabalhadores/as foram abrangidos por prestações e/ou afiliados nos regimes contributivos de proteção social. Contudo, há ainda um longo caminho a percorrer para assegurar a transição da economia informal para a formal de um modo sustentável.
- Apesar de todos os esforços e medidas desde o início da pandemia, a missão de salvaguardar a vida e os meios de subsistência dos mais vulneráveis não está a ser devidamente cumprida. Nos PALOP e Timor-Leste, os países com sistemas de proteção social mais frágeis têm enfrentado maiores dificuldades, tendo que improvisar e adotar medidas sob pressão e sem o devido planeamento. A maioria das respostas são de curto prazo e insuficientes - é crucial garantir prestações sociais adequadas pelo tempo que for necessário, acautelando perdas significativas de rendimento e o aumento do custo de vida da maioria da população. A recuperação só será duradoura se os países transformarem progressivamente as medidas de alívio urgentes e temporárias em medidas abrangentes e permanentes. Igualmente, há que colmatar as lacunas críticas que permanecem nos sistemas de proteção social.

5 OIT, *Respostas de proteção social à pandemia da COVID-19 nos países em desenvolvimento: Reforçar a resiliência construindo uma proteção social universal*, 2020.

6 OIT, *Estender a segurança social aos trabalhadores da economia informal: Ensinaamentos obtidos a partir da experiência internacional*, 2022.

## Mensagens-chave

- ▶ Alguns países, com estruturas de diálogo social bem estabelecidas antes da crise, utilizaram o diálogo social inclusivo na busca de soluções e na tomada de decisões consensuais. No entanto, esta prática é ainda escassa, ou mesmo ausente, em outros países. É necessário que os governos estabeleçam mecanismos efetivos de participação e responsabilização e recorram à prática do diálogo social na formulação de respostas de proteção social à crise.
- ▶ É essencial que os países adotem e mantenham uma abordagem sustentável e centrada nas pessoas, que conduza ao reforço do sistema de proteção social, incluindo um piso definido nacionalmente que garanta o acesso aos cuidados de saúde e, pelo menos, um nível básico de segurança de rendimento ao longo da vida a todas as pessoas.
- ▶ Os governos devem investir com persistência e determinação em soluções sustentáveis no médio e longo prazo, aproveitando a oportunidade única e decisiva que a pandemia criou para construir e melhorar os sistemas de proteção social, tornando-os abrangentes, permanentes e financiados coletivamente.<sup>7</sup> Só assim poderão reforçar a sua capacidade de resiliência e assegurar a cobertura universal, protegendo todas as pessoas e não deixando ninguém para trás. Este é um caminho ambicioso, mas, apesar das dificuldades e constrangimentos, todos os países têm esta opção, bem como o potencial e os instrumentos necessários para o percorrer.

## ▶ Introdução

Esta nota técnica pretende sistematizar e analisar as medidas adotadas no campo da proteção social de mitigação dos efeitos da COVID-19 nos PALOP e em Timor-Leste. Igualmente, analisar as tendências, as boas práticas e os maiores desafios à conceção e implementação destas medidas, em cada um dos países.<sup>8</sup>

Após dois anos desde o início da pandemia, estamos em melhor posição para refletir sobre os passos dados e as medidas implementadas por estes seis países no campo da proteção social, em resposta aos fortes impactos da COVID-19. É importante refletir, igualmente, sobre as lições aprendidas, de modo a melhorar o que possa não ter corrido com eficácia e a potenciar o reforço dos sistemas nacionais de proteção social dos PALOP e de Timor-Leste.

Afigura-se essencial continuar o caminho iniciado com esta crise, no sentido de colmatar as lacunas e reforçar os sistemas de proteção social, progressivamente e com determinação. Os responsáveis políticos não “têm desculpa” para adiar o empenho em investir nas pessoas, concedendo-lhes o direito humano de estarem

legalmente protegidas por (pelo menos) um benefício de proteção social. Alargar a cobertura e priorizar as pessoas rumo a um sistema de proteção social universal, é o único caminho que reforçará a resiliência destes países e permitirá que ninguém seja deixado para trás. A crise atual demonstrou que não apenas os pobres e os mais vulneráveis, mas todas as categorias da população, precisam de proteção. Para além de uma necessidade, é um direito, que todas as pessoas devem usufruir.

A proteção social é um mecanismo indispensável para garantir apoio às pessoas durante a crise, fornecendo acesso aos cuidados de saúde e protegendo contra as enormes perdas de rendimento. A proteção social é, deste modo, parte integrante dos quatro pilares principais da OIT para combater a COVID-19 com base em normas internacionais do trabalho, designadamente: estimular a economia e o emprego; apoiar as empresas, os empregos e os rendimentos; proteger os/as trabalhadores/as no local de trabalho; apostar no diálogo social para encontrar soluções.

7 O quadro internacional de direitos humanos, as normas internacionais de segurança social e a Agenda 2030 estabelecem uma estrutura clara e acordada internacionalmente para alcançar a proteção social universal.

8 A presente análise tem como base os dados disponíveis no “Monitor de Proteção Social da OIT”. Em termos metodológicos, o Monitor baseia-se em notícias publicadas on-line - acompanha anúncios de medidas de proteção social, definidas como qualquer decisão política que afete o funcionamento de um sistema de proteção social, desde pequenos ajustes paramétricos a grandes desenvolvimentos e reformas, bem como subsídios sociais.

Tal como em todo o mundo, os PALOP e Timor-Leste introduziram, nos primeiros meses da pandemia, medidas de proteção social de carácter urgente e temporário de modo a responder rapidamente à crise

e a facilitar o acesso aos cuidados de saúde ao maior número possível de pessoas, proteger empregos e mitigar a perda de rendimento. Algumas destas medidas tiveram o apoio do projeto ACTION/Portugal.<sup>9</sup>

### Caixa 1 - Normas relevantes da OIT para responder à crise da COVID-19

Adotadas por governos, trabalhadores e empregadores dos 187 Estados membros da OIT

Estas normas definem orientações importantes para políticas de proteção social, incluindo a Convenção (N.º 102) relativa à Segurança Social (norma mínima), 1952, e a Recomendação (N.º 202) sobre os Pisos de Proteção Social, 2012.

Relativamente às respostas políticas coordenadas em tempos de crise e recuperação, a Recomendação (N.º 205) sobre o Emprego e Trabalho Digno para a Paz e a Resiliência, 2017, apela aos Estados membros para agir o mais rápido possível: procurar garantir segurança básica de rendimento, em particular para pessoas cujos empregos ou meios de subsistência tenham sido afetados pela crise; desenvolver, restaurar ou melhorar regimes de segurança social abrangentes e outros mecanismos de proteção social, levando em consideração a legislação nacional e os acordos internacionais; procurar garantir o acesso efetivo a cuidados de saúde essenciais e outros serviços sociais básicos, particularmente para pessoas e grupos que a crise tornou vulneráveis; a fim de evitar crises, possibilitar a recuperação e aumentar a resiliência, os Estados membros devem estabelecer, restabelecer ou manter pisos de proteção social, além de procurar preencher as lacunas de cobertura, levando em consideração a Convenção N.º 102, a Recomendação N.º 202 e outras normas internacionais do trabalho relevantes; garantir que tais medidas sejam desenvolvidas ou promovidas através do diálogo social inclusivo de género.

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

<sup>9</sup> Para mais informações sobre o projeto ACTION/Portugal: <https://actionportugal.org>.

## ► Respostas imediatas à crise: preencher lacunas e adaptar os sistemas de proteção social

---

Os impactos socioeconómicos da pandemia nos PALOP e em Timor-Leste atingiram de um modo drástico as pessoas em situação de pobreza e de maior vulnerabilidade que, inesperadamente, ficaram sem qualquer capacidade de subsistirem ou assegurarem os seus bens de primeira necessidade. Todos os países sofreram os impactos da crise, mas uns ficaram mais abalados do que outros, tal como as populações mais vulneráveis. Os responsáveis políticos viram-se perante o enorme e duplo desafio, por um lado, de conter a pandemia e, por outro, de mitigar os impactos ao nível da perda de emprego e de rendimento. Um tal desafio exigiu a delineação e a implementação de políticas inovadoras em tempos muito curtos e desafiantes, algumas delas bem-sucedidas e geradoras de programas com alguma sustentabilidade.

Logo no início da pandemia, em março e abril de 2020, os governos destes países estabeleceram medidas de proteção social de resposta imediata à crise, à semelhança do resto do mundo. Estas medidas, de carácter urgente e temporário, visaram assegurar, sobretudo, o rendimento e a subsistência das pessoas, em particular as mais vulneráveis, bem como alargar a cobertura a grupos populacionais fortemente atingidos pela crise e não incluídos nos regimes de proteção social. Contudo, a maioria destas medidas não passaram de respostas imediatas e de curto prazo de mitigação dos efeitos da crise, não garantindo continuidade no médio e longo prazo.

Estabeleceram-se novos programas ou adaptaram-se os existentes, de modo a aumentar os níveis das prestações sociais, estender a cobertura através de transferências monetárias e ajustes das condições de elegibilidade, dos deveres e dos mecanismos de pagamento. Alguns países adotaram políticas inovadoras para proteger os/as trabalhadores/as da economia informal de forma rápida, nomeadamente através de uma combinação entre o regime contributivo e o não contributivo e facilitando a sua transição para a economia formal a longo prazo. Outras respostas priorizaram a garantia da proteção do rendimento e do emprego e a promoção do trabalho digno, incluindo medidas de proteção no desemprego e outros mecanismos para apoiar as empresas na retenção de trabalhadores/as.

No total foram anunciadas 42 medidas no domínio da proteção social, desde o início da pandemia até dezembro de 2021.<sup>10</sup> A maioria das medidas implementadas foi de financiamento de regimes não contributivos (66,6%), com o fim de introduzir benefícios para a população em situação de pobreza ou vulnerabilidade. Muitas destas respostas melhoraram os mecanismos de pagamento e a capacidade de prestação, bem como permitiram a expansão da cobertura através de programas novos ou já existentes (ver Quadro 1).<sup>11</sup>

---

10 Fonte: “Monitor de Proteção Social: Medidas anunciadas em todo o mundo”, ILO | Social Protection Platform ([social-protection.org](https://social-protection.org)).

11 Segundo a tipologia da OIT.

**Quadro 1: Respostas de proteção social à crise da COVID-19 nos PALOP e Timor-Leste, por tipo de medidas, março 2020 - abril 2021**

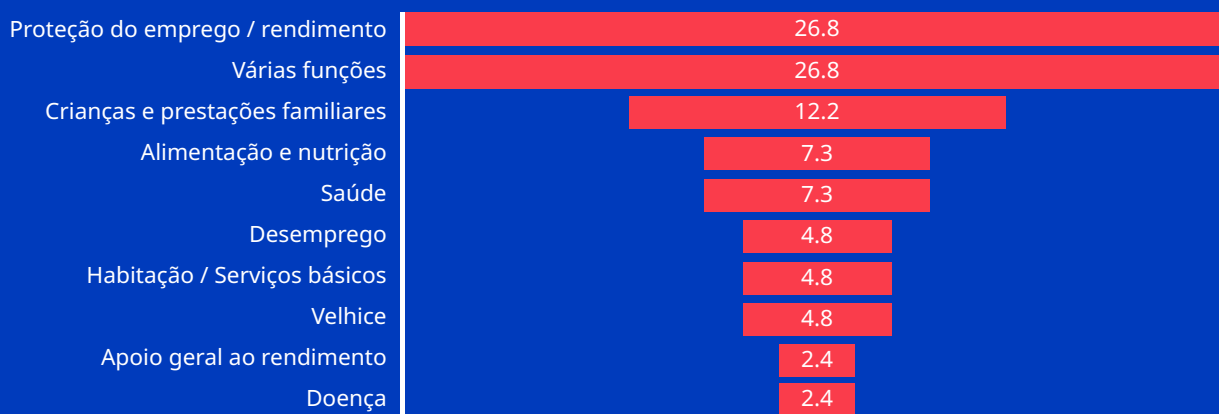
<b>Medidas de mitigação dos efeitos da crise</b>	<b>Número</b>
Introdução de benefícios para a população em situação de pobreza/ vulnerabilidade	9
Melhoria do mecanismo/ capacidade de prestação	6
Expansão da cobertura aos/às trabalhadores/as economia informal	4
Diferimento, redução ou dispensa da contribuição	3
Introdução de benefícios para trabalhadores/as ou familiares	3
Introdução de subsídios aos salários	3
Aumento do nível dos benefícios	2
Introdução de benefícios fiscais ou adiamento do pagamento de impostos	2
Realocação dos recursos de proteção social	2
Antecipação do pagamento de benefícios	1
Aumento da alocação de recursos/orçamento	1
Aumento do pacote de serviços/benefícios	1
Introdução de subsídios, diferimentos ou reduções no custo de bens essenciais/serviços básicos	1
Introdução do trabalho/emprego a tempo parcial	1
Relaxamento dos critérios de elegibilidade/ redução da duração da contribuição	1
Outras medidas	1

A maioria das respostas teve como prioridade assegurar a **proteção do emprego e/ou rendimento** das populações (ver Figura 1). Num contexto onde a maioria das pessoas perdeu os seus rendimentos e meios de subsistência, todos os esforços parecem insuficientes

para garantir a segurança económica. Durante a pandemia, a normalidade quotidiana e a sobrevivência de um vasto número de pessoas ficaram seriamente ameaçadas.

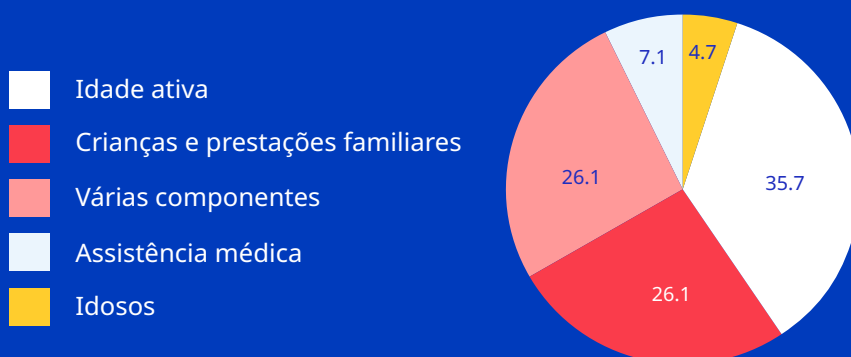
Figura 1 – Distribuição das medidas, por função de proteção social (percentagens)<sup>12</sup>

Março 2020 - Abril 2021



Em termos de **funções de proteção social**, a maioria das medidas foi direcionada a pessoas em idade ativa e, em segundo lugar, às crianças e prestações familiares (ver Figura 2).

Figura 2 – Distribuição das medidas, por função de proteção social (percentagens)<sup>13</sup>



12 Fonte: "Monitor de Proteção Social: Medidas anunciadas em todo o mundo", ILO | Social Protection Platform (social-protection.org).

13 Fonte: "Monitor de Proteção Social: Medidas anunciadas em todo o mundo", ILO | Social Protection Platform (social-protection.org).

## Apoio ao rendimento da população mais vulnerável através de assistência social, transferências monetárias ou outros auxílios

Como o Quadro 1 demonstra, a maioria das medidas adotadas introduziu benefícios para a população em situação de pobreza ou vulnerabilidade, sobretudo no domínio da alimentação e nutrição. A implementação destes benefícios visou garantir, antes de mais, um apoio imediato e a subsistência das famílias e crianças mais vulneráveis, cujo nível de pobreza aumentou fortemente devido à pandemia. A ausência de sistemas de proteção social sólidos e consistentes, bem como de uma cobertura universal adequada, agravou seriamente os impactos da crise, atingindo drasticamente os mais pobres e os mais vulneráveis. Nos PALOP e em Timor-Leste, a grande maioria da população ficou desprovida dos seus meios de sobrevivência e a pobreza extrema aumentou significativamente. Destacam-se alguns exemplos deste tipo de medidas:

► **Angola** estabeleceu um novo programa de transferência monetária de apoio imediato a crianças em situação de pobreza, abrangendo 11 mil crianças em três províncias. Por outro lado, de modo a melhorar o rendimento das famílias mais pobres afetadas pela crise, o governo iniciou em maio de 2020 a primeira fase do Programa de Transferência Social Monetária – um programa permanente destinado a um milhão e seiscentos mil beneficiários, financiado pelo Banco Mundial e pelo Governo -, concedendo um benefício mensal de 8.500 kwanzas (US\$13). Igualmente, estabeleceu-se um programa de distribuição de cestas básicas pelas famílias mais vulneráveis, apoiando mais de 17 mil crianças.

- **Cabo Verde** iniciou um programa de assistência alimentar a nível nacional, com o fim de garantir a assistência imediata das famílias em situação de maior vulnerabilidade em termos de segurança alimentar e nutricional. As cestas básicas, com produtos de primeira necessidade, foram entregues nos domicílios de famílias identificadas através do Cadastro Social Único (CSU). Este programa abrangeu agregados familiares com rendimento abaixo do salário mínimo ou sem qualquer fonte de rendimento – identificaram-se 22.500 famílias, correspondentes a cerca de 90 mil pessoas, incluindo cerca de 30 mil crianças e jovens que frequentam o sistema educativo e beneficiários do programa “cantina-escola social”.
- **Timor-Leste** anunciou um pacote de estímulo de 150 milhões de dólares (aproximadamente 10,5% do PIB) para responder à crise, investindo fortemente no apoio aos meios de subsistência através da segurança social e da assistência social. Foi introduzido um novo programa de transferência monetária que concedeu, durante dois meses, uma prestação familiar mensal no valor de 100 USD a cerca de 300.000 famílias. A eficaz implementação deste programa, dez vezes maior do que qualquer programa anterior, revelou a importância de uma coordenação efetiva entre os parceiros de desenvolvimento – a OIT desempenhou um papel crucial neste processo, liderando a coordenação entre as agências e apoiando a implementação de um programa cujos beneficiários não possuíam contas bancárias. Esta medida pretendeu assegurar um rendimento mínimo às famílias não abrangidas pelo regime contributivo, em particular desempregados/as e trabalhadores/as da economia informal, garantindo níveis de consumo mínimos e evitando que ficassem em situação de maior vulnerabilidade.



## Melhoria do mecanismo/capacidade de prestação

Alguns países introduziram medidas inovadoras no domínio da proteção social, de forma a assegurar a concessão dos benefícios de modo rápido, eficaz e seguro, reconhecendo a urgência de melhorar os mecanismos de pagamento das prestações e adaptar os regimes de proteção social aos novos desafios que a crise impôs. Apesar das dificuldades, alguns governos demonstraram capacidade e firmeza em ultrapassar os enormes desafios e aproveitar a oportunidade decisiva que surgiu para investir na construção de um sistema de proteção social mais sólido e abrangente. São bons exemplos os seguintes países:

► Em **Moçambique**, a crise atual serviu também como oportunidade para se utilizarem as novas tecnologias no processo de inscrição dos beneficiários e na entrega das prestações sociais. No *Programa Apoio Social Direto – Pós Emergência* (PASD-PE) COVID-19, os agregados familiares estão inscritos no Sistema de Gestão da Informação do Instituto Nacional de Ação Social (e-INAS).<sup>14</sup> O pagamento é efetuado de modo digital, na medida em que se pretende que as transferências monetárias sejam feitas maioritariamente através de pagamentos eletrónicos e/ou via telefonia móvel, visando reduzir o risco de contágio do COVID-19, aumentar a eficiência e a transparência, melhorar a prestação de contas do sistema e possibilitar a rápida entrega dos valores

aos beneficiários. O governo decidiu avançar de forma massiva com os pagamentos digitais dada a necessidade de distanciamento social e a urgência imposta pelo contexto de crise para efetuar o pagamento a um número duas vezes maior de beneficiários, relativamente aos que participam dos programas regulares.

► Em **Cabo Verde**, as pessoas que recebem a Pensão Social passaram a ter acesso aos seus valores através de um aplicativo de transferência bancária, como alternativa para pagamentos via telemóvel, evitando o contacto com o dinheiro vivo e a deslocação dos beneficiários às agências. Por outro lado, a utilização do CSU como mecanismo de focalização permitiu aos vários organismos nacionais de proteção social disporem de um instrumento com as informações necessárias à atribuição mais célere de prestações aos agregados que se encontravam em situação de maior pobreza ou vulnerabilidade. Deste modo, foi possível a realização de transferências de rendimentos focalizadas nos indivíduos e nas famílias, assim como na atribuição de benefícios, tais como as tarifas sociais de eletricidade (e água) e a isenção de taxas moderadoras no sistema de saúde, bem como a isenção de registos. O cruzamento de dados multidimensionais permite ainda ao CSU desempenhar um papel relevante ao nível da seriação e priorização de outros programas sociais, nomeadamente no que se refere às melhorias habitacionais.

<sup>14</sup> O governo investiu durante 5 anos, com o apoio técnico e financeiro da OIT e da UNICEF, no desenvolvimento de um sistema de informação consistente, que funciona na rede do sistema de informação financeira do Estado (e-SISTAFE), que possibilita o registo único de beneficiários no sistema de segurança social básica, a absorção rápida de novos beneficiários, uma melhor transparência das operações, o uso de tecnologias inovadoras de pagamento e a confidencialidade dos dados dos beneficiários.

## Expansão da cobertura de proteção social através de programas novos ou já existentes

Em termos gerais, os países deram respostas rápidas de emergência ao estenderem a cobertura das prestações sociais existentes, ou introduzirem novas prestações aos grupos vulneráveis. Alguns destes países redefiniram os critérios de elegibilidade dos beneficiários, incluindo mecanismos de direcionamento mais inclusivos. Outros, estenderam os programas já existentes - aproveitando as bases de dados e os mecanismos de entrega - permitindo a rápida distribuição das prestações. Isto só foi possível nos países que já tinham desenvolvido registos únicos, que incluem não apenas os mais pobres, mas uma parcela maior da população - como o caso de Cabo Verde. É igualmente de referir o papel desempenhado, em Moçambique, pelo e-INAS - Sistema de Gestão da Informação do Instituto Nacional de Ação Social. O investimento do governo e dos parceiros na implementação do e-INAS, nos últimos anos, contribuiu para agilizar os diferentes processos de operação do Plano de Resposta à Covid-19.<sup>15</sup>

Durante a pandemia, observaram-se medidas que estenderam modestamente a proteção social em direção a uma provisão mais universalista, a curto ou médio prazo. Alguns exemplos são:

- **Cabo Verde** criou o *Rendimento Social de Inclusão Emergencial* (RSIE), um programa que veio reforçar o Rendimento Social de Inclusão (RSI), direcionado

ao combate à pobreza que abrangia 4500 agregados familiares. O RSIE permitiu incluir mais 2788 famílias em situação de pobreza extrema, disponibilizando 5500 escudos por agregado familiar (54 USD).<sup>16</sup>

- Em **Moçambique**, é efetuada a expansão das transferências monetárias do regime não contributivo a mais 1 milhão de famílias vulneráveis.<sup>17</sup> Uma vez identificados e verificados pelo INAS, os agregados familiares foram inscritos no Sistema de Gestão da Informação - e-INAS -, dentro do programa PASD-PE COVID-19. Como referido anteriormente, este sistema de informação, consistente, permitiu o registo único de beneficiários no sistema de segurança social básica, a rápida absorção de novos beneficiários, uma melhor transparência das operações, o uso de tecnologias inovadoras de pagamento e a confidencialidade dos dados dos beneficiários.
- **Timor-Leste** alargou a concessão de um subsídio temporário a cidadãos/ãs timorenses que se encontrem ou residam temporariamente no estrangeiro, estendendo a um maior número de países, abrangendo assim um maior número de cidadãos timorenses protegidos.<sup>18</sup>

15 Ver pág. 9 – nota de rodapé 16.

16 Os requisitos de acesso do agregado familiar ao RSI são: registo válido no Cadastro Social Único; ter, pelo menos, um/a menor até aos 15 anos de idade; estar classificado no Grupo I, de acordo com o modelo econométrico de cálculo do indicador de focalização, aprovado pela Portaria N.º 37/2018, de 6 de novembro.

17 *Multi-Country Covid-19 Response Support Program (MCRSP) - Appraisal Report*.

18 Passam a estar abrangidos os seguintes países: Bangladesh, Bélgica, China, Coreia do Sul, Reino Unido, Moçambique e Singapura.

## Alargamento da cobertura à economia informal: proteger trabalhadores/as não abrangidos/as pela proteção social

Uma análise das respostas políticas dos PALOP e de Timor-Leste à crise do COVID-19 deve ter em conta o contexto de informalidade destes países, na medida em que a grande maioria da população trabalha na economia informal. Proteger os/as trabalhadores/as da economia informal constitui um dos grandes desafios para os seus governantes, dados os altos índices de trabalho informal e a grande vulnerabilidade destes/as trabalhadores/as aos efeitos sociais e económicos da pandemia - significativamente afetados pelas medidas de confinamento e/ou a trabalhar nos setores mais atingidos pela crise. Observaram-se esforços significativos de alguns proteger estes/as trabalhadores/as de modo efetivo e rápido, através de uma combinação entre os regimes contributivos e não contributivos e/ou facilitando a sua transição para a economia formal a longo prazo.

Dado o carácter extraordinário e a importância das medidas de alargamento da cobertura aos/as trabalhadores/as da economia informal - que permitiram proteger estes trabalhadores pela primeira vez, destacam-se alguns exemplos:

► **Cabo Verde** na tentativa de responder à perda de rendimentos dos/as trabalhadores/as formais e informais, e através de uma conjugação de esforços do lado contributivo e do não contributivo, criou o Rendimento Solidário (RSO) concedendo apoio ao rendimento aos/as trabalhadores/as formais e informais de baixos rendimentos, utilizando a base de dados do Instituto Nacional de Previdência

Social (INPS) – trabalhadores/as abrangidos/as pelo regime especial para as micro e pequenas empresas (REMPE) – e criando um pré-registo dentro do CSU (já existente) para facilitar a identificação e a concessão das prestações. Para o efeito, foi desenvolvida uma aplicação específica que permitiu o registo de trabalhadores/as da economia informal ainda não registados/as em nenhuma das bases de dados existentes no país (registo do INPS e CSU).<sup>19</sup> Um total de 30 mil beneficiários receberam um pagamento único de 90 Euros. Posteriormente, trabalhadores/as informais de outros setores tiveram acesso a prestações idênticas ao RSO.<sup>20</sup>

► Em **Moçambique**, a resposta no domínio da proteção social ofereceu a oportunidade de vincular a segurança social contributiva com a não contributiva, através da inclusão de trabalhadores/as por conta própria mais vulneráveis da economia informal. O governo concedeu apoio ao rendimento destes/as trabalhadores/as através da sua filiação no Instituto Nacional de Acção Social (INAS) no âmbito do Programa Apoio Social Direto Pós Emergência COVID-19, considerando-os/as como um dos grupos mais afetados pelas medidas de contenção da propagação do vírus. Neste sentido, o Plano de Resposta em Proteção Social pretendeu integrar cerca de 31.000 trabalhadores informais por conta própria, já inscritos no INSS mas que não estavam a efetuar regularmente as contribuições em razão dos baixos rendimentos auferidos. Esta medida exigiu a ampliação em escala dos mecanismos de segurança social básica já existentes, de modo a atender os/as trabalhadores/as da economia informal, bem como a adaptação das operações e dos critérios de elegibilidade da segurança social básica.<sup>21</sup>

19 Para a obtenção do Rendimento Solidário foi obrigatória a inscrição no Cadastro Social Único, que podia ser feita *on-line* ou através da “Linha Verde de proteção social” - criada pelo Governo e dirigida às pessoas mais desfavorecidas e aos/as trabalhadores/as da economia informal.

20 O designado trabalho doméstico, nomeadamente jardineiros, empregadas domésticas e guardas.

21 Por exemplo, um dos ajustes foi incluir como critério de elegibilidade o rendimento diário do trabalhador (inferior a 100 Meticais).

Igualmente, implicou a coordenação interministerial<sup>22</sup> e entre o INAS e o INSS. É visível o investimento do governo nesta experiência inovadora no país - e uma das poucas no continente africano, tal como o RSO de Cabo Verde - que inclui na mesma resposta política um mecanismo de articulação entre os regimes de segurança social básica (não contributiva) e a segurança social obrigatória (contributiva). Esta medida poderá funcionar como um incentivo à inscrição de mais trabalhadores/as da economia informal no regime contributivo, a médio e a longo prazo.

► **Timor-Leste** estabeleceu uma medida de apoio aos trabalhadores da economia informal, concedendo um subsídio extraordinário no valor de 36 USD, durante 3 meses (de outubro a dezembro 2020), a todos/as os/as trabalhadores/as por conta própria e da economia informal ainda não registados na Segurança Social.<sup>23</sup> Esta medida revela um esforço do governo em apoiar trabalhadores nunca antes abrangidos, com o fim de reforçar a sua capacidade para enfrentar riscos futuros.

## Caixa 2 - Orientações relevantes para a extensão da cobertura aos/às trabalhadores/as da economia informal com base nas normas internacionais do trabalho

As normas internacionais do trabalho, adotadas pelos governos, trabalhadores/as e empregadores/as dos 187 Estados-membros da OIT, fornecem orientações importantes para a coordenação das respostas políticas e a garantia da proteção das pessoas. Dois instrumentos da OIT salientam, em particular, a necessidade de estender a cobertura da proteção social aos/às trabalhadores/as da economia informal: a Recomendação (N.º 202) relativa aos Pisos de Proteção Social, de 2012, e a Recomendação (N.º 204) sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015. Baseiam-se no reconhecimento da segurança social enquanto direito humano e na responsabilidade geral do Estado de garantir prestações adequadas e a sustentabilidade dos sistemas de proteção social. A necessidade de proporcionar proteção social aos/às trabalhadores/as cujos empregos e meios de subsistência foram perturbados por situações de crise é também destacada na Recomendação (N.º 205) sobre o Emprego e o Trabalho Digno para a Paz e a Resiliência, de 2017. A fim de prevenir futuras crises, permitir a recuperação e reforçar a resiliência, os Estados-Membros da OIT deverão estabelecer, restabelecer ou manter pisos de proteção social e procurar colmatar as lacunas na sua cobertura, tendo em consideração a Convenção (N.º 102) sobre Segurança Social (Norma Mínima), de 1952, a Recomendação N.º 202 e outras normas internacionais do trabalho relevantes, como a Recomendação N.º 204 (OIT 2017, 2019a).

<sup>22</sup> Os/As trabalhadores/as por conta própria de baixo rendimento foram integrados/as no Plano de Resposta à Covid-19 através de várias etapas: levantamento dos/as trabalhadores operando em áreas urbanas, periurbanas e fronteiriças, já inscritos/as no INSS, que perderam a capacidade de continuar com as contribuições voluntárias ao INSS como consequência das medidas impostas no âmbito da pandemia; verificação do cumprimento dos critérios de elegibilidade do PASD-PE; inscrição dos/as trabalhadores/as, validação de dados cadastrais e codificação na base de dados do INAS (recolha de dados biométricos e fotografia); pagamento das transferências monetárias; monitoria pós-pagamento.

<sup>23</sup> O registo deveria ser efetuado entre julho e setembro de 2020, sob a condição de manterem as contribuições durante pelo menos mais 3 meses findo o prazo de concessão do subsídio.

## Proteção do rendimento e do emprego

Um dos fortes impactos da crise atual reside na redução sem precedentes da atividade económica e das horas de trabalho. O impacto no rendimento dos/as trabalhadores/as é desigual e varia de acordo com o setor de emprego, bem como a extensão da cobertura de informalidade e de proteção social. A proteção social pode ser usada para apoiar a retenção de empregos ou melhorar o acesso dos/as trabalhadores/as a novas oportunidades de emprego. Abordagens coordenadas entre proteção social, políticas ativas do mercado de trabalho e programas de criação de emprego são essenciais para alcançar uma recuperação forte, rápida e sustentável. Alguns países implementaram medidas de extensão das prestações de manutenção do emprego, que se revelaram muito úteis para apoiar tanto os/as empregadores/as quer os/as trabalhadores/as afetados pela pandemia, garantindo-lhes alguma segurança de rendimento.

- No início da pandemia, **Cabo Verde** instituiu o regime simplificado de suspensão do contrato de trabalho que, entre outras medidas, beneficiou 37.681 trabalhadores/as que puderam receber 70% do salário (assegurando o empregador 35% do pagamento e a segurança social os restantes 35%). Mais recentemente, em abril de 2021, o governo reforçou as medidas de proteção do emprego e do rendimento, aumentando a duração dos benefícios a quase 5.500 trabalhadores/as em situação de *lay-off* e que receberam 70% do salário. Esta iniciativa inseriu-se no âmbito de um conjunto de medidas do regime não contributivo que introduziu o trabalho a tempo parcial. O regime de teletrabalho é concedido aos/às trabalhadores/as com crianças dos 0 aos 3

anos, em consulta com a entidade empregadora e caso disponham das condições para assegurar os cuidados aos filhos. Durante o Estado de Emergência o teletrabalho foi decretado como obrigatório para a administração pública, serviços judiciários e todos/as os/as trabalhadores/as, desde que a função laboral seja compatível com o trabalho em casa. Por outro lado, foram adotadas diversas medidas de apoio às empresas com o fim de aumentar a sua liquidez - criação de linhas de crédito, com garantias do Estado até aos 100%, carência de capital e de juros até seis meses e amortização de quatro a cinco anos; liquidação de facturas pendentes; reembolso do IVA; flexibilização e deferimento de pagamento de impostos e taxas.

- **Timor-Leste**, introduziu uma prestação de manutenção do emprego, com o fim de evitar o desemprego, para os/as trabalhadores/as registados/as no regime de segurança social. Foi concedido um subsídio aos salários dos/as trabalhadores/as da economia formal com jornada reduzida (abrangendo cerca de 30.000 pessoas), em que a segurança social apoia os custos salariais através de um subsídio de 60% do salário mensal declarado. Além do subsídio, as entidades empregadoras beneficiaram de dispensa contributiva da taxa a seu cargo. Ao assegurar um rendimento substituto do salário, esta medida permitiu abranger mais pessoas pelo regime contributivo, incluindo entidades empregadoras ainda não registadas (cujo registo é obrigatório) e trabalhadores/as por conta própria ou informais. Estabeleceu-se, ainda, a isenção de contas de serviços públicos e contribuições previdenciárias às famílias de baixo rendimento, por três meses, e a introdução de um benefício para estudantes a residir fora do país.

## Proteção contra o desemprego, evitando a perda de postos de trabalho e apoiando as pessoas que perderam o emprego

Os regimes de proteção contra o desemprego podem ser utilizados como um mecanismo fundamental para assegurar de modo célere a segurança de rendimento aos/às trabalhadores/as que perderam o emprego no contexto da pandemia.<sup>24</sup> De entre os seis países, apenas Cabo Verde pôde recorrer a um regime de proteção contra o desemprego, já estabelecido, revelando deste modo estar em melhor posição para fazer face à crise. Em todos os outros, a cobertura da proteção social não abrange a população desempregada e, apesar de algumas medidas de apoio temporário ao desemprego terem sido adotadas durante a pandemia, estas revelaram-se insuficientes e limitadas. Esta lacuna tem motivado um debate político nos PALOP.

- **Cabo Verde** melhorou a adequação das prestações de desemprego, estabelecendo medidas de flexibilização dos critérios de elegibilidade e das condicionalidades e de extensão dos benefícios de desemprego. O prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego foi reduzido de 180 dias para 60 dias, e os requisitos formais relativos ao registo nos centros de emprego e de formação profissional foram suspensos. As pessoas desempregadas puderam requerer prestações junto do INPS ou centros de emprego. A suspensão coletiva de trabalho foi paga a 70% do salário bruto, assegurando o empregador 35% do pagamento e a Segurança Social os restantes 35%.<sup>25</sup>

## Outras medidas de proteção social de mitigação dos efeitos da crise

- *Introdução de benefícios a trabalhadores/as ou familiares*, incluindo a concessão de prestações por doença de COVID-19, ou suspeita, de modo a garantir a segurança de rendimento durante a licença médica ou o período de isolamento. Em **Cabo Verde**, uma das medidas de extensão da proteção social inclui um subsídio extraordinário ao isolamento profilático de 14 dias, pago a 70% da remuneração de referência (com prazo de garantia de 60 dias). Em **Moçambique**, foi ajustado o programa do regime contributivo, com o fim do INSS subsidiar doentes com COVID-19, concedendo aos beneficiários licença médica em caso da doença equivalente a 70% do salário médio. Na **Guiné-Bissau** foi atribuída uma pensão, um seguro de vida, às pessoas envolvidas no combate à pandemia.
- *Diferimento, redução ou dispensa da contribuição para a segurança social*. Em **Cabo Verde** estabeleceu-se a isenção do pagamento das contribuições patronais e laborais para a segurança social durante 3 meses, desde que fosse comprovada a redução de 30% do volume de negócios mensal. **Moçambique** decretou que mais de 17 mil devedores ao INSS beneficiassem de perdão de multas, efetuando um ajustamento financeiro do regime contributivo; mais recentemente, tendo em conta as dificuldades de inúmeras empresas que sofreram o impacto da pandemia, o governo concedeu-lhes perdão às multas contraídas e reduziu os respetivos juros de mora - estipulados em 98% - com o fim de garantir o cumprimento das suas obrigações, tais como o pagamento de salários e a manutenção dos postos de trabalho. Também em **Timor-Leste** foi suspenso o dever de pagamento das contribuições da segurança social, por um determinado período de tempo (até abril de 2022).<sup>26</sup>

24 OIT, *Proteção contra o desemprego no contexto da crise da COVID 19: Respostas dos países e considerações em matéria de políticas*, 2020.

25 Em 2020, registaram-se 2315 beneficiários do subsídio de desemprego. Fonte: *Boletim Estatístico do Sistema de Proteção Social em Cabo Verde*, 2016-2020.

26 Decreto-Lei N.º16/2020 de 30 de abril - Medidas de apoio ao emprego no âmbito da pandemia do COVID-19.

- ▶ *Aumento do nível dos benefícios.* **São Tomé e Príncipe** aumentou o valor das pensões por invalidez, velhice ou sobrevivência, do regime contributivo da segurança social, transitoriamente e a cargo do Fundo de Resiliência.
- ▶ *Introdução de benefícios fiscais ou adiamento do pagamento de impostos.* Em **Cabo Verde**, foram alargados os prazos de execuções fiscais e o pagamento em prestações do IVA e retenção na fonte.
- ▶ *Antecipação do pagamento de benefícios.* **São Tomé e Príncipe** antecipou o pagamento de prestações (no valor de duas mensalidades) do regime não contributivo às mães beneficiárias do “Programa Família”, maioritariamente trabalhadoras no mercado informal e cujos rendimentos foram drasticamente reduzidos pelas medidas de confinamento. Este benefício pretendeu assegurar os cuidados das crianças em termos de alimentação e de medicação.<sup>27</sup>
- ▶ *Outras medidas* incluem o estabelecimento de uma moratória no cumprimento de obrigações emergentes de contratos de concessão de crédito - como o caso de **Timor-Leste** - permitindo às empresas, empresários individuais, organizações sem fins lucrativos e pessoas singulares, beneficiar de uma redução e diferimento no pagamento de obrigações relativas a este tipo de contratos. **São Tomé e Príncipe** criou o Fundo de Resiliência com o objetivo exclusivo de financiar a implementação das medidas de mitigação dos impactos sociais, económicos e financeiros da crise. Pretendeu assegurar um plano de contingência para o sector da saúde, manter os vínculos laborais, mitigar a crise financeira das empresas e socorrer grupos-alvos da sociedade desprovidos dos seus meios de sobrevivência.

---

<sup>27</sup> O *Programa Família*, com apoio do Banco Mundial, concede uma espécie de abono de família - no valor de 55 dólares bimensais - a cerca de 2.570 famílias, sobretudo a mães chefe-de-família em situação de extrema pobreza.

## ► Lições aprendidas

### A resposta de Cabo Verde à COVID-19: os benefícios de um investimento progressivo no sistema de proteção social

---

Cabo Verde deu uma resposta rápida aos efeitos da COVID-19, sobretudo por ter investido nos anos anteriores à COVID-19 no reforço e melhoria do sistema nacional de proteção social.<sup>28</sup> No âmbito da região, é um dos países que mais tem dado atenção à proteção social. Entre outras medidas, foi criado em parceria com as Nações Unidas e o Banco Mundial o Cadastro Social Único e melhorado o método de entrega/pagamento dos programas de assistência social. A inscrição no Cadastro Social Único é condição obrigatória para a obtenção dos diversos benefícios estabelecidos no âmbito do alargamento da cobertura da proteção social não contributiva, impulsionada pela crise. A pandemia veio reforçar e consolidar o papel do Cadastro Social Único. A pré-existência de um registo social único facilitou enormemente a extensão dos benefícios, bem como permitiu a eficácia e a rapidez na concessão das prestações.

Por outro lado, o diálogo social constituiu uma prática na busca das soluções mais adequadas e eficazes no combate à pandemia. Antes de declarar o Estado de Emergência, o governo reuniu com os parceiros sociais - incluindo organizações de empregadores e de trabalhadores - para se chegar a um consenso nas decisões políticas sobre as medidas

de mitigação dos efeitos da crise da COVID-19 no emprego, no rendimento e nas empresas.<sup>29</sup>

Durante a pandemia, foram adotadas um conjunto de medidas de proteção social dirigidas às pessoas mais vulneráveis e que trabalham no sector informal - extensão dos programas existentes de transferências monetárias e assistência alimentar a novas famílias (ver "Apoio ao rendimento da população mais vulnerável", p. 7). Iguualmente, medidas de alargamento da cobertura foram rapidamente implementadas, incluindo os/as trabalhadores/as informais. Por outro lado, o país beneficiou do facto de já possuir um regime de proteção contra o desemprego, podendo mitigar os efeitos dramáticos da crise neste domínio. Desde o início foram estabelecidas medidas excecionais de proteção contra o desemprego, estendendo-se os benefícios concedidos e reduzindo-se os requisitos de elegibilidade (ver p.11).

No domínio da saúde, o conjunto de benefícios do regime não contributivo foi também alargado - designadamente, o reforço dos serviços de cuidados domiciliários prestados a idosos e a pessoas dependentes que vivem isoladas.

---

28 Dos seis países, é aquele com maior cobertura de proteção social (51.5% do total da população). Ver quadro anexo.

29 Reunião Extraordinária do Conselho de Concertação Social, 24 de março de 2020.



## ► O Plano de Resposta de Moçambique à COVID-19: um esforço exemplar de extensão da proteção social

---

Em Moçambique, o Plano de Resposta à Covid-19 em Proteção Social tem como objetivo geral assegurar apoio social e reforçar a resiliência dos agregados familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade expostos aos efeitos da pandemia. O Plano introduz medidas de caráter extraordinário de extensão da cobertura da proteção social, através de uma estratégia bidimensional e assegurando a segurança do rendimento aos grupos vulneráveis mais afetados. Por outro lado, com o fim de responder às necessidades e às restrições da pandemia, o Plano de Resposta adequa os programas já existentes de Proteção Social Básica geridos pelo INAS, adaptando as atividades operacionais e as características de implementação, de modo a expandir-se na horizontal (cobertura populacional) e na vertical (níveis das transferências).

No âmbito do PASD-PE COVID-19, foi estabelecida a concessão de transferências monetárias a 1.582.179 beneficiários - incluindo os beneficiários dos programas regulares de proteção social básica, que receberam um subsídio adicional de três meses em 2020; e, igualmente, os agregados familiares cuja vulnerabilidade foi agravada pela COVID-19, residentes em áreas urbanas, periurbanas e fronteiriças, que receberam mensalmente 1,500 Meticais durante seis meses.<sup>30</sup>

A eficácia do Plano de Resposta deve-se em grande parte à coordenação efetiva interministerial e intersectorial, por um lado, e entre o Governo e os parceiros de desenvolvimento, por outro. Igualmente,

o envolvimento das Organizações da Sociedade Civil tornou a resposta mais eficiente. O diálogo social inclusivo revelou ser, assim, um instrumento fundamental na delimitação e implementação efetivas do Plano e na procura de soluções. No início da pandemia, os parceiros sociais - governo, empregadores e trabalhadores - reuniram-se para avaliar o contexto de crise e chegaram a acordo quanto às respostas imediatas de mitigação dos seus efeitos.

O Plano veio reforçar a importância de existir no país um marco legal da proteção social para responder às situações de crise e choque generalizados - integrado na Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2016-2024, o PASD-PE é inovador na medida em que vincula a proteção social regular com as necessidades específicas durante emergências. Pôde ser rapidamente adaptado para dar resposta aos desafios da pandemia e fortaleceu o regime de segurança social básica, permitindo a inclusão de trabalhadores/as informais com baixos rendimentos e a utilização de novas tecnologias no processo de inscrição e entrega das prestações sociais. Para além do forte aumento da cobertura da segurança social básica, o Plano reforçou a proteção dos beneficiários dos programas regulares e abrangeu novos agregados familiares afetados pela pandemia.

---

30 Estes beneficiários incluem 14.000 pessoas em lista de espera dos programas regulares do INAS, 31.000 trabalhadores/as por conta própria com baixos rendimentos inscritos no INSS e 945.000 novos inscritos identificados juntamente com as organizações de base, de acordo com critérios de vulnerabilidade.

## Considerações finais e linhas de ação futura

A pandemia da COVID-19 assombrou o mundo deixando marcas que não se dissiparão tão cedo. Os efeitos sociais, psicológicos, económicos e políticos permanecerão no longo prazo. A crise atual expôs a vulnerabilidade de todos - estamos tão seguros quanto os mais vulneráveis entre nós. Igualmente, evidenciou o papel positivo da proteção social como ferramenta essencial para mitigar os seus impactos negativos, bem como a importância da proteção social universal. Há hoje uma maior conscientização pública e política de que a proteção social é um mecanismo indispensável e efetivo na redução e prevenção da pobreza e da insegurança, servindo como um poderoso estabilizador social e económico.

Nos PALOP e em Timor-Leste, tal como em tantos outros países, os impactos da pandemia são dramáticos e devastadores, deixando a maioria da população ainda mais vulnerável e em risco de sobrevivência. Os países com sistemas de proteção social extremamente frágeis demonstraram estar bastante mal preparados para enfrentar a crise, não conseguindo efetuar progressos suficientes para assegurar o direito à segurança social.

Anos após o início da pandemia, torna-se importante partilhar as experiências destes seis países em termos das respostas no campo da proteção social, uma vez que enfrentaram e enfrentam constrangimentos e desafios comuns, apesar das suas especificidades. Os governos podem agora refletir sobre as lições aprendidas, as boas práticas e os maiores desafios, em todo o esforço extraordinário de conter a propagação de um vírus, de salvar vidas, de proteger as pessoas, de assegurar-lhes os meios de subsistência e cuidados básicos a que têm direito, de dar-lhes dignidade.

As medidas imediatas e inovadoras no domínio da proteção social revelaram um esforço excepcional dos governos em mitigarem os efeitos da crise

e assegurarem o rendimento, o emprego, os cuidados e bens essenciais ao maior número possível de pessoas. Alguns países empenharam-se em assegurar a proteção imediata da população vulnerável e mais afetada pela pandemia, utilizando regimes por categorias ou programas de assistência social; outros países identificaram e concederam as prestações a grupos não cobertos através das instituições de segurança social, garantindo uma maior sustentabilidade a médio e longo prazo.

O alargamento da cobertura à economia informal representa um avanço exemplar de alguns países, uma vez que pela primeira vez estes/as trabalhadores/as e as suas famílias, fortemente afetados pela pandemia, são protegidos e abrangidos pela proteção social.

Os países com estruturas de diálogo social bem estabelecidas antes da crise, utilizaram o diálogo social inclusivo na busca de soluções e na tomada de decisões consensuais. No entanto, na maior parte dos países da região persiste a necessidade dos governos estabelecerem mecanismos de participação e responsabilização, recorrendo à prática do diálogo social e consultas com os parceiros sociais na formulação de respostas de proteção social à crise.

Por outro lado, a urgência e a gravidade do contexto levou a que muitos dos programas fossem criados independentemente uns dos outros, sem uma abordagem sistémica e coordenada, de modo a assegurar prestações de forma rápida e segura aos que necessitavam de proteção imediata. Estabeleceram-se novos programas ou adaptaram-se os existentes, para aumentar os níveis das prestações sociais, estender a cobertura através de transferências monetárias e ajustar as condições de elegibilidade, os deveres e os mecanismos de entrega. Contudo, a maioria das respostas dadas são de curto prazo (geralmente durante três meses), insuficientes e não resultam de uma coordenação efetiva entre os regimes e as instituições de proteção social.

## Desafios e oportunidades

Os PALOP e Timor-Leste, apesar dos contextos diversos no domínio da proteção social, enfrentaram (e enfrentam) constrangimentos e **desafios** comuns em todo o esforço de mitigação dos impactos negativos da crise. Identificaram-se vários desafios na conceção e implementação das medidas de proteção social, que podem agora transformar-se em oportunidades para colmatar as lacunas de cobertura e adequação. A pandemia abriu uma janela de oportunidade única para melhorar os sistemas de proteção social rumo à cobertura universal.

- **Falta ou ausência de uma abordagem integrada e coordenada.** É fundamental que os governos assegurem a coordenação entre os diferentes elementos do sistema de proteção social - regimes e instituições de proteção social - de modo a garantir que toda a população seja abrangida de forma justa e adequada. Por um lado, a articulação entre o regime contributivo e não contributivo aumenta a eficácia e eficiência das medidas, por outro, pode facilitar a transição de trabalhadores/as e empresas para a economia formal.
- **Falta ou ausência de planeamento estratégico e políticas coordenadas.** Muitos programas foram criados independentemente uns dos outros e sem uma abordagem sistémica. Os países devem criar respostas que integrem políticas sociais e económicas, incorporando as várias dimensões do trabalho, do emprego e da segurança social. A coordenação entre os vários sectores do governo<sup>31</sup> e, igualmente, com a sociedade civil e parceiros de cooperação, revela-se essencial para o sucesso dos planos de resposta (desde a inscrição e encaminhamento dos beneficiários à monitorização da implementação) e alargamento da cobertura (vertical e horizontal) de modo permanente e sustentável.
- **Falta ou ausência de diálogo social inclusivo.** Poucos países recorreram ao diálogo social alargado com todos os parceiros sociais e a sociedade civil, a nível nacional, para a busca de soluções. É essencial

que os governos estabeleçam mecanismos efetivos de participação e responsabilização e recorram à prática do diálogo social na formulação de respostas de proteção social à crise e no longo prazo, com o fim de estender e reforçar a proteção social.

- **Carácter temporário e limitado das medidas e programas e investimento insuficiente na extensão sustentável da cobertura.** Alguns países estenderam temporariamente a proteção social a grupos não cobertos, introduzindo medidas e leis extraordinárias. Utilizaram regimes por categorias ou programas de assistência social para facilitar a identificação e concessão imediata de prestações, não garantindo, porém, a sustentabilidade no médio e longo prazo e/ou a abrangência suficiente da proteção. As medidas provisórias devem ser transformadas em mecanismos duradouros e sustentáveis de proteção social – designadamente, as instituições de segurança social podem ser usadas como canais para identificar e conceder prestações a grupos de trabalhadores/as não cobertos/as. Além da extensão da proteção social à economia informal durante a crise, estes mecanismos podem ser adaptados aos/as trabalhadores/as independentes no longo prazo, bem como aumentar os incentivos dos/as trabalhadores/as para se registarem e efetuarem contribuições. No contexto da pandemia, registou-se pela primeira vez um vasto número de trabalhadores e de entidades, mas o grande desafio é mantê-los como contribuintes ativos no regime de segurança social. As debilidades atuais podem transformar-se em oportunidades para encorajar os/as trabalhadores/as a contribuir e a construir uma relação de confiança com as instituições nacionais. Há que estabelecer políticas de longo prazo que promovam a transição da economia informal para a formal, abrangendo os/as trabalhadores/as afetados/as e as suas famílias, em todas as formas de emprego, incluindo os/as trabalhadores/as informais. Isto implica a implementação de mecanismos práticos e seguros de registo, identificação e entrega das prestações. É também importante o envolvimento com organizações informais de trabalhadores e campanhas de sensibilização e informação, para que possam participar no regime de segurança social.

31 Envolvendo também os vários níveis de intervenção (desde o central ao local).

► **Debilidades ao nível da operacionalização das medidas.** Alguns países não possuem mecanismos efetivos de registo e de concessão das prestações. É importante implementar mecanismos práticos e seguros que possibilitem o máximo de potenciais beneficiários registados, a elaboração de perfis e delineação de políticas adequadas às necessidades - nomeadamente, bases de dados da segurança social, registos únicos, cartões de saúde, registos fiscais e/ou municipais. Igualmente, melhorar o sistema e instrumentos de operacionalização de pagamentos, evitando a utilização do dinheiro e encontrando vários tipos de resposta (como os pagamentos através dos correios, dinheiro eletrónico, agilização de acordos com os bancos comerciais para a abertura de contas). Em alguns países, as tecnologias digitais podem facilitar a identificação e o registo de destinatários. Apela-se à especial atenção aos desafios impostos pelas tecnologias - apesar das vantagens (eficiência, transparência, rapidez e segurança), há que salvaguardar os tempos necessários para evitar criar expectativas nos potenciais beneficiários e longas demoras para receber o benefício, nunca esquecendo a importância de garantir a segurança dos dados pessoais.

► **Escassa cobertura ou ausência de proteção no desemprego.** À exceção de Cabo Verde, os PALOP e Timor-Leste ainda não asseguram regimes de proteção contra o desemprego - e a grande maioria dos/as trabalhadores/as da economia informal não está protegida na prática, ainda que estejam protegidos por lei -, o que agravou ainda mais a situação de vulnerabilidade e o risco de sobrevivência de grande parte da população. Os impactos da crise evidenciaram a necessidade absoluta dos países terem regimes de proteção contra o desemprego, na medida em que apoiam simultaneamente os meios de subsistência das pessoas e a resiliência das empresas. Apesar de

alguns países terem temporariamente estabelecido proteção no emprego, evitando o desemprego, é essencial a adoção de regimes permanentes de proteção contra o desemprego.<sup>32</sup>

► **Escassa consagração de programas de proteção social na legislação nacional.** Os países devem investir na implementação de legislação nacional que enquadre todas as medidas e programas de proteção social, o que garantirá que as respostas à crise tenham um impacto duradouro no desenvolvimento, sejam adequadas e inclusivas.

► **Ameaça à resiliência financeira dos regimes contributivo e não contributivo.** A perda de receitas contributivas e fiscais representa um grande desafio e é um dos efeitos da crise a longo prazo nas finanças públicas destes países. Mediante a crise prolongada, os países podem precisar de efetuar novos ajustes para manter a adequação dos benefícios, o que pode exigir uma maior expansão do espaço orçamental. Facilitar a transição da economia informal para a formal também criará espaço orçamental adicional no longo prazo, através de contribuições para a segurança social e uma base tributária mais ampla. Apesar das dificuldades, em todos os países existem opções para aumentar o espaço orçamental. Isto exige vontade política para encontrar soluções através do diálogo nacional. Os governos devem mobilizar recursos internos/ domésticos, por um lado, e a nível global com base na solidariedade, por outro, bem como considerar diversas opções para garantir o financiamento sustentável da proteção social no longo prazo e com base em direitos. Dada a insuficiente capacidade económica e orçamental, o apoio internacional é essencial para garantir as respostas durante a crise e, igualmente, para uma estratégia sustentável de recuperação no médio e longo prazo.

32 Designadamente, através de prestações de manutenção do emprego e/ou prestações de desemprego.

## ► Nota Técnica OIT

Respostas de proteção social à crise da COVID-19 nos PALOP e em Timor-Leste

## ► Próximos Passos

A crise serviu como sinal de alarme, revelando graves lacunas nos sistemas de proteção social dos PALOP e Timor-Leste. Os governos, em colaboração com os parceiros sociais, devem aproveitar esta oportunidade para fortalecer os seus sistemas de proteção social, incluindo a garantia de pisos, rumo à cobertura universal. A recuperação só será duradoura se os países transformarem progressivamente as medidas de alívio urgente e temporário em medidas abrangentes e permanentes, que reforcem o sistema de proteção social em conformidade com os direitos humanos, as normas de segurança social da OIT e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Isto requer o estabelecimento de medidas fundamentais, tais como: *assegurar o acesso a cuidados de saúde de qualidade*, que inclua os mais vulneráveis, salvaguardando e estendendo a cobertura da proteção social na saúde durante e depois da crise; *aumentar a segurança de rendimento* através de transferências monetárias, que elevem os níveis das prestações e estendam a cobertura, da adaptação das condições de elegibilidade, deveres e mecanismos de entrega e garantindo a complementaridade e reforço dos sistemas nacionais de proteção social; *garantir a proteção do rendimento e do emprego e promover o trabalho digno*, através da coordenação com políticas de emprego, incluindo regimes de retenção de empregos e dispensa de contribuições, promoção de emprego e políticas ativas do mercado de trabalho.<sup>33</sup>

Os governos dos PALOP e Timor-Leste devem investir com persistência e determinação em soluções duráveis e sustentáveis no médio e longo prazo, aproveitando a oportunidade decisiva que a pandemia criou para construir e melhorar os sistemas de proteção social, tornando-os abrangentes, permanentes e financeiramente sustentáveis. Há ainda um longo caminho a percorrer no sentido da universalização e

da garantia de pisos de proteção social, ou seja, do acesso a pelo menos um nível de segurança básico. Para assegurar rendimentos básicos e assistência na saúde a toda a população (nível horizontal), bem como níveis de proteção superiores (dimensão vertical), é necessária uma maior vontade política para um maior investimento público na proteção social.

► Todos os países têm a opção, o potencial e a oportunidade para criar os instrumentos necessários para seguir um caminho ambicioso em direção à cobertura universal. Mais do que nunca, devem agora empenhar-se para alcançar este objetivo, priorizando e protegendo as pessoas, todas as pessoas. Este caminho reforçará a capacidade de resiliência e ajudará a assegurar um futuro de direitos humanos, trabalho digno e justiça social para todos.

<sup>33</sup> Igualmente, apoiando as empresas na retenção de trabalhadores/as, fornecendo apoio de rendimento aos/às trabalhadores/as desempregados/as e adaptando os programas públicos de emprego ao contexto da pandemia.



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

### Contactos

Organização Internacional do Trabalho  
Route des Morillons 4  
CH-1211 Geneva 22  
Suíça

T: +41 22 799 7239  
E: [socpro@ilo.org](mailto:socpro@ilo.org)

[www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)