



QUADRO JURÍDICO

TRANSFORMAR é resultado de um processo interactivo de criação conjunta entre profissionais e peritos da região da África Austral e Oriental. Este manual foi elaborado com base na obra de Marius Olivier (Instituto Internacional de Políticas e Legislação Social) e contou com as contribuições de Victoire Umuhire, Maya Stern-Plaza e Luis Frota (OIT).

Os editores das séries do currículo TRANSFORMAR são Luca Pellerano, Luís Frota e Nuno Cunha. O processo contou com os participantes nos seminários realizados no Quênia, Zâmbia e Tanzânia que também teceram comentários e contribuições importantes. Os conteúdos do presente manual não reflectem necessariamente a posição oficial das várias organizações que apoiam a iniciativa TRANSFORMAR.

A TRANSFORMAR é um bem público. Todos os materiais da serie TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registados sob licença da *Creative Commons – Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International*.

Você pode:

Partilhar – Reproduzir e redistribuir o presente material sob qualquer meio ou formato

Adaptar – Derivar, transformar e usar como base (*build upon*)

Desde que respeite as seguintes condições:

Atribuir o devido crédito ao autor, indicar o *link* da licença e indicar claramente caso tenha alterado a informação contida no original.

Não comercial – Não usar este material para fins comerciais sem autorização expressa do autor.

Compartilhamento igual – Em caso de derivação, transformação ou uso como base, as contribuições devem ser feitas nos termos da mesma licença do material original.

Para ver uma cópia da licença visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Para mais informações, você pode entrar em contacto com equipa da iniciativa TRANSFORMAR através de: transform_socialprotection@ilo.org ou visite: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Proposta de forma de citação: Transform, (2017) "Legal Frameworks for Rights Based Social Protection Floors – Manual for a Leadership and Transformation Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa", disponível em: <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Versão em língua portuguesa produzida pela equipe de publicação do *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG).

GLOSSÁRIO	4
1 INTRODUÇÃO	6
2 POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO DE PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?	11
2.1 Objectivos	11
2.2 Fundamentação	11
2.3 Normas regionais e internacionais	13
2.3.1 Normas internacionais: aspectos gerais	13
2.3.2 Normas internacionais: Recomendação (No. 202) 2012, da OIT sobre pisos de protecção social	15
2.3.3 Normas regionais	17
2.3.4 Aplicação de normas regionais e internacionais nos sistemas jurídicos nacionais	19
2.4 Protecção constitucional e o papel dos tribunais	19
2.5 Constrangimentos fiscais e abordagem baseada nos direitos	21
2.6 Lições principais	26
3 DESENVOLVIMENTO DE UMA BASE JURÍDICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	27
3.1 Objectivos	27
3.2 Desenvolvimento do quadro jurídico	27
3.3 Estabelecimento dos principais parâmetros por lei	28
3.3.1 Identificação dos beneficiários	28
3.3.2 Assistência social a não cidadãos nacionais?	30
3.3.3 Condições de acesso a um benefício	31
3.4 Mecanismos de financiamento e institucionais	34
3.4.1 Mecanismos de financiamento	34
3.4.2 Mecanismos institucionais	34
3.5 Leis nacionais, consultas públicas e mobilização social	35
3.6 Pesquisa e análise da reforma regulamentar	38
3.7 Lições principais	39
4 PROTECÇÃO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS E CONTRA O USO INDEVIDO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	40
4.1 Objectivos	40
4.2 Direito de reclamar e de recorrer	40
4.2.1 O processo de reclamação	42
4.2.2 O direito ao recurso judicial	42
4.2.3 Tribunais de recurso	42
4.3 Princípios do processo justo	42
4.4 Direito a privacidade e confidencialidade sobre a informação privada	44
4.5 Princípios para a protecção dos direitos dos clientes ao acederem aos serviços de protecção social	45
4.6 Lições principais	47
5 PRINCÍPIOS DE RESPONSABILIZAÇÃO NA LEGISLAÇÃO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	48
5.1 Objectivos	48
5.2 Instituições de responsabilização	48
5.3 Execução e cumprimento da legislação	49
5.4 Apoio de gabinetes de assistência jurídica e outros activistas sociais	50
5.5 Lições principais	51
BIBLIOGRAFIA	52

GLOSSÁRIO

Regimes de benefícios por categoria – Cobrem todos os residentes pertencentes a uma determinada categoria, são também designados por, regimes “universais” de benefícios por categoria.

Programa de transferência condicional de (subsídios) renda – Um regime especial de assistência social que permite transferências monetárias às famílias sujeitas a condições comportamentais específicas. Estas condições obrigam as pessoas desta categoria a cumprirem determinadas acções relacionadas com os objectivos de desenvolvimento humano. Incluem, por exemplo, a obrigação dos pais garantirem que os filhos frequentem regularmente a escola ou de utilização de serviços básicos de nutrição preventiva e de cuidados de saúde, tais como programas de vacinação ou consultas médicas de maternidade, pré e pós-parto.

Abordagem da segurança social baseada nos direitos humanos – Identifica os beneficiários e seus direitos e benefícios, e os responsáveis pela garantia da realização de tais direitos e benefícios e seus deveres e obrigações, e promove o reforço da capacidade tanto dos beneficiários para reclamarem seus direitos, como a dos responsáveis, para o cumprimento das suas obrigações.

Subsídio para crianças – Medidas de protecção social que incluem segurança social, assistência social, transferências sociais em espécie e em numerário, entre outras, que servem para garantir acesso à nutrição, educação, cuidados de saúde e outros bens e serviços necessários para o desenvolvimento e bem-estar das crianças.

Subsídio para idosos – Medidas de protecção social que incluem segurança social, assistência social, transferências sociais em espécie e em numerário, entre outras, que servem para garantir que os idosos tenham condições básicas de vida depois de atingirem a idade da reforma.

Subsídio para pessoas em idade activa – Medidas de protecção social que incluem segurança social, assistência social, transferências sociais em espécie e em numerário, entre outras, que servem para garantir que as pessoas em idade activa e seus dependentes tenham condições básicas de vida, se não tiverem rendimentos suficientes, principalmente devido a doenças, lesões, desemprego, maternidade, deficiência física, morte da pessoa que garante o sustento da família, e que servem também para aumentar o seu nível de empregabilidade.

Quadro jurídico – Engloba toda a legislação nacional e outros decretos, regulamentos ou legislação secundária sobre o mesmo material.

Legislação nacional sobre protecção social – Refere-se ao quadro legislativo que engloba a todas as leis sobre segurança social, assistência social e outros serviços sociais, ou o regime jurídico nacional específico que tutela questões de assistência social. De acordo com as normas e princípios internacionais, alguns parâmetros principais dos programas de segurança social devem estar contidos na lei, e não nos decretos ou noutra legislação secundária.

Concretização progressiva – Quanto ao direito à segurança social, este termo significa que os países têm a obrigação de tomar todas as medidas necessárias, até o máximo da sua capacidade em termos de recursos disponíveis, para a realização plena do direito à segurança social.

Assistência social – Refere-se à atribuição de benefícios de segurança social financiados através das receitas gerais do Estado e não por contribuições individuais, com benefícios adaptados às necessidades dos cidadãos. Muitos programas de assistência social são direccionados às famílias e pessoas que vivem dentro de um limite estabelecido em termos de bens, rendimentos ou meios de sobrevivência. Um programa de assistência social pode estar dedicado a um tipo de risco específico (por exemplo, pensão por invalidez ou deficiência física, ou a certos grupos vulneráveis (como por exemplo, pessoas idosas e pobres).

Segurança social – Provisão de benefícios de segurança social financiados através de contribuições, normalmente partilhadas entre o empregadores, e, às vezes, com participação do governo, sob forma de contribuições suplementares ou de outros subsídios provenientes das receitas gerais do governo.

Segurança social/protecção social – Trata-se da protecção que a sociedade presta aos seus membros, através de uma série de medidas públicas, contra aquelas dificuldades económicas e sociais que seriam causadas pela falta ou redução dos rendimentos, em virtude de doença, maternidade, acidente de trabalho, desemprego, invalidez, idade avançada e morte, incluindo a prestação de serviços de saúde e a atribuição de subsídios às famílias e às crianças.

Regimes de benefícios universais são regimes de **transferências não contributivas**, que cobrem **todos os residentes**, e têm benefícios para todos, quer tenham emprego ou não, sem depender do nível de rendimentos. Muitas vezes a única condição para se beneficiar deste tipo de regime é ser cidadão nacional ou residente há muito tempo no país.

LISTA DE ABREVIATURAS

SAI	Sistemas de Administração e Implementação
SIDA	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
UA	União Africana
C. 102	Convenção 102 da OIT de 1952 – Padrões Mínimos para Pregão Social
MC	Monitoria dos Cidadãos
OC	Organizações Comunitárias
CESCR	Comité para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
CONEVAL	Conselho Nacional para a Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Social
COO	Coordenação
OSC	Organizações da Sociedade Civil
DDS	Departamento para o Desenvolvimento Social
FIN	Financiamento e Gestão Financeira
GOV	Governança, Instituições e Estrutura Organizacional
VIH	Vírus de Imunodeficiência Humana
OIT	Organização Internacional do Trabalho
TRAS	Tribunal de Recursos de Assistência Social
M&A	Monitoria e Avaliação
SIG	Sistemas de Informação para Gestão
ONGs	Organizações Não-governamentais
R. 202	Recomendação Número 202 da OIT sobre Pisos de Protecção Social
S&I	Seleção e Identificação
SADC	Comunidade para o desenvolvimento da África Austral
SASSA	Agência Sul-africana de Segurança Social
ONU	Organização das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
PMA	Programa Mundial para a Alimentação

1

INTRODUÇÃO

Este módulo aborda questões centrais sobre a forma como um país pode elaborar um quadro jurídico que tutela a protecção social não contributiva, ou outros benefícios sociais,¹ pagos através das receitas do Estado.

A Convenção 102 da OIT de 1952 estabelece um quadro de princípios básicos nos quais deve estar baseado qualquer sistema de segurança social, para promover o desenvolvimento de programas de segurança social mais abrangentes. Esta convenção (sobre os Padrões Mínimos para a Protecção Social), estabelece normas detalhadas para a definição dos conteúdos sobre o direito à segurança social. Foi elaborada no contexto dos desenvolvimentos registados no sector da protecção social, imediatamente a seguir da Segunda Guerra Mundial, na Europa, que incluíam o reconhecimento da segurança social como direito. Esta convenção incluía um vasto sistema de serviços sociais financiados através dos impostos (por exemplo, o Serviço Nacional de Saúde, financiado através dos impostos e o sistema de pensões financiados pelo governo).² Desta forma, a Convenção apresenta orientações, tanto para os regimes contributivos como para os não contributivos.

Quadro 1: Código Europeu de Segurança Social – da segurança social ao direito à assistência social

“No anos 1950, quando o Código foi elaborado, a assistência social protegia contra o risco de pobreza, e era financiado pelos impostos gerais e considerado como benefício facultativo, ou seja, o governo é que tinha a liberdade de decidir quando e como podia ser pago. Nesta altura, a segurança social era considerada como um benefício subjectivo, porque entre outros aspectos, os trabalhadores já tinham contribuído para o seu custo, o que significava que devia ser pago a qualquer requerente que preenchesse os requisitos estabelecidos. O Código tinha sido elaborado apenas para efeitos de segurança social mas não assistência social. No entanto, desde os anos 1950, as atitudes sobre a assistência social mudaram radicalmente, principalmente depois da entrada em vigor da Carta Social Europeia, que veio declarar o direito à assistência social, um direito subjectivo... O Código cobre programas que baseiam o direito nos benefícios, desde que as necessidades do requerente estejam no âmbito das continências, por exemplo, nos casos em que o requerente vive em situação de pobreza, causada pelo desemprego ou idade avançada. O Código não cobre programas apenas preocupados com o facto da pessoa ser pobre, e por isso não interessa se a pobreza deriva de uma das contingências sociais reconhecidas ou não”.

Fonte: Nickless, J. Código Europeu de Segurança Social, Um Pequeno Guia, maio de 2002, p. 7.

1. Ao longo deste documento, os termos segurança social e protecção social serão usados de forma alternada (vide Glossário).

2. Muitos regimes de protecção social financiados pelos impostos também são designados por segurança social “Beveridiana” em comparação com os regimes de segurança social contributiva ou “Bismarckiana”.



Na prática, a Convenção 102 fracassou, no que se refere aos requisitos necessários para a protecção universal, ao exigir por exemplo, que apenas 20% dos residentes fossem abrangidos ou cobertos. Em 2012, a OIT adoptou a Recomendação 202 sobre os Pisos Nacionais de Protecção Social. As garantias básicas de segurança social, que constituem os pisos nacionais de protecção social estabelecidos nos termos da **Recomendação 202 da OIT** podem ser consideradas como reflectindo o conteúdo essencial mínimo quanto ao direito à segurança social que actualmente se pretende no âmbito de outras normas regionais e internacionais (vide abaixo). A recomendação considera os pisos de protecção social, definidos a nível nacional, como conjuntos de garantias básicas que asseguram a protecção contra a pobreza, vulnerabilidade e exclusão social, (parágrafo 2). Neste quadro, “os sistemas que atribuem estes benefícios podem incluir regimes de benefícios universais, segurança social, assistência social, impostos sobre rendimento negativo, emprego público e apoio ao emprego”. Os regimes de benefícios universais, assistência social ou a combinação entre segurança social e subsídios ou pensões pagas com base nas receitas gerais do Estado, desempenham um papel chave (vide definição no Glossário). A necessidade de um quadro jurídico forte, que estabelece claramente os benefícios, direitos e obrigações, está patente nos parágrafos 3.b e 7, da Recomendação 202.

O direito à segurança social está claramente articulado no artigo 9 do **Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC)**. O Comité para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CDESC), entidade responsável pela monitoria da implementação do PIDESC, desenvolveu progressivamente os conteúdos abrangidos pelo direito à segurança social. O Comentário Geral No. 19 de 2008 defende a sua natureza interdependente e indivisível, destaca a necessidade de sistemas de segurança social sustentáveis e consagrados nos termos da lei, e ainda obriga os Estados a prestarem serviços adequados e acessíveis, de forma não discriminatória. O Protocolo Opcional ao PIDESC, que entrou em vigor em 2013, confere competência ao CDESC, para apreciar casos de reclamações sobre violações dos direitos consagrados nos termos do PIDESC, incluído violações de direitos à segurança social, falta de condições de saúde adequada e violação de direitos laborais.³

A nível regional, o artigo 1 (b) do **Código de Segurança Social da SADC** (2007) define a assistência social como “uma forma de segurança social que prevê assistência financeira em numerário ou em espécie, para pessoas sem meios de subsistência, tanto para si como para seus dependentes. O objectivo da assistência social é de aliviar a pobreza, através da prestação de assistência mínima, através de rendimentos, entre outros mecanismos. Normalmente os beneficiários da assistência social são pessoas que não estão cobertas por nenhum outro tipo instrumento de segurança social”. No seu artigo 1 (b) estabelece ainda que “a assistência social pode ser sujeita à verificação de recursos disponíveis e deve ser financiada através de receitas do Estado”. Ainda no artigo 1 (a), o mesmo código considera, separadamente, subsídios sociais como “transferências universais, pagas a determinadas categorias de pessoas expostas a necessidades excepcionais (por exemplo, crianças, idosos, e pessoas portadoras de deficiência), como forma de ajudá-las a realizar o seu máximo potencial de vida. Os subsídios sociais são financiados através de receitas do estado, e não são sujeitas verificação disponibilidade de recursos. São pagos a todas as pessoas abrangidas pelas categorias designadas, independentemente da sua posição socioeconómica.” O objectivo da assistência social e do subsídio social é de estender a protecção às camadas mais pobres e vulneráveis da população, através de pagamentos financiados com fundos do orçamento do estado.

“Uma sociedade deve sempre fazer de tudo para garantir que todos satisfaçam as suas necessidades básicas de vida, se ela quiser ser vista como uma sociedade onde a dignidade humana, a liberdade e a igualdade, são princípios basilares. O direito à segurança social, incluindo de assistência social, para todos os que não conseguem sustentar a si e seus dependentes é um direito consagrado, porque a sociedade Sul Africana, valoriza os seres humanos e pretende garantir que todos satisfaçam as suas necessidades básicas.” *Citação extraída de um caso do Tribunal Constitucional Sul Africano, processos entre Khosa e outros, contra o Ministro para o Desenvolvimento Social e outros; Mahlaule e outros, contra o Ministro para o Desenvolvimento Social e outros 2004 (6) BCLR 569 (CC) parágrafo 52.*

Alguns países da região da África Austral elaboraram quadros jurídicos para a prestação de assistência social (que geralmente incluem subsídios sociais). Ainda assim, em muitos países também da região, a situação geral da assistência social (bem como serviços e instituições relacionadas) é de falta de uma base legal e de tutela. Isto contribui não só para a fragmentação da protecção social, pelo menos do ponto de vista jurídico, mas também para os seguintes aspectos:³

- Não existe nenhuma base estatutária que obrigue o governo a tomar medidas neste sector, e nesta situação, os tribunais são incapazes de monitorar as acções do governo, por falta de normas, legislação, disposições e objectivos jurídicos claros;
- Determinadas comunidades com necessidades ficam expostas a selecções arbitrárias e tomada de decisões discricionárias e a alterações aleatórias das regras, principalmente durante os períodos de crise, quando as camadas vulneráveis estão em situação de risco e precisam de mais assistência.
- Há pouca pressão e motivação para a implementação efectiva da assistência aos grupos vulneráveis e com mais necessidade de protecção, do que quando estes aspectos são definidos como prioridade através do diálogo social de âmbito nacional.⁴

3. M. Olivier (2003) “Desenvolvendo um quadro integrado e inclusivo para a protecção social na SADC: uma perspectiva baseada nos direitos” in M. Olivier e E. Kalula (eds) *Desenvolvendo um quadro integrado e inclusive para a protecção social na SADC* (CICLASS, Instituto para o Desenvolvimento e Legislação Laboral, UCT & FES, 2003) 21-70 página 34.



Contudo, o crescimento exponencial e a importância comprovada dos programas de assistência social, requerem fundamento jurídico sólido, baseado na legislação, para permitir uma prestação de serviços harmonizados, consistentes, fiáveis e em grande escala. Nas últimas duas décadas, regimes de assistência social, incluindo programas universais, condicionais e não condicionais, bem como regimes contributivos e não contributivos, foram introduzidos ou expandidos para uma escala mais abrangente em África, Ásia e na América Latina. Importa realçar dois exemplos consagrados:

- **No Brasil** – A Constituição de 1988 reconhece o direito à protecção social, e a Lei 10.836/2004 determina o direito a um salário básico, que garanta o suficiente para a aquisição de alimentos, educação e cuidados de saúde. Em 2003, foi lançado o programa Bolsa Família, com o objectivo de reduzir a pobreza e as desigualdades, através da atribuição de rendimentos mínimos para as famílias extremamente pobres. Este programa foi reconhecido como um dos maiores regimes de transferências sociais não contributivas do mundo, e cobriu cerca de 50 milhões de pessoas em 2015.⁴
- **Na África do Sul** – A Lei de Assistência Social (Lei 13 – 2004), responsabiliza o governo pela garantia de subsídios de segurança social. O sistema de subsídios de assistência social, que visa determinadas categorias da população mais pobre, e com necessidade de apoio, cresceu muito rapidamente desde os meados da década 90, e actualmente cobre cerca de 17 milhões de beneficiários (cerca de um terço da população Sul Africana).

O impacto de muitos destes programas foi muito amplo. A protecção de rendimentos que proporcionaram, principalmente quando implementados e coordenados com os serviços sociais, contribuiu significativamente para a redução da pobreza, promoção de gravidez mais seguras, redução da mal nutrição, aumento dos níveis de frequência escolar, melhoria de resultados ligados aos cuidados de saúde, incluindo maior aderência ao tratamento ARV contra o HIV, reduzindo o emprego infantil e permitindo que alguns beneficiários se envolvessem em actividades de empregadores.⁵ Além disso, o seu papel indirecto de redistribuição da riqueza foi bastante considerável, porque os rendimentos recebidos através dos programas foram muito úteis no apoio a vários membros das famílias. Contudo, o impacto na redução da pobreza, desigualdades e outros indicadores sociais, podia ter sido maior se estes programas tivessem benefícios mais significativos, previsíveis e em grande escala, de acordo com o contexto nacional, nos termos do estabelecido na Recomendação 202 da OIT.

Apesar da Recomendação 202 sugerir que as garantias básicas de segurança social devem ser estabelecidas por lei, e que a legislação e os regulamentos nacionais sobre a matéria devem estabelecer o âmbito de abrangência, os níveis e requisitos que dão direito aos benefícios, ela também reconhece que não existe apenas uma única fórmula de construção dos elementos do quadro jurídico, para efeitos de assistência social: cada país deve determinar o tipo, a natureza e o alcance universal progressivo pretendido, por categoria de necessidades e riscos sociais, de acordo com as circunstâncias nacionais. Em particular, o formato que a legislação nacional vai assumir, o seu conteúdo e estatuto jurídico, bem como as modalidades de implementação, sempre variam de um país para o outro. Mesmo assim, muito pode ser aprendido com as normas regionais e internacionais, e através de experiências de outros países em relação aos seguintes aspectos:

- O papel que as garantias constitucionais desempenham para a existência de sistemas de segurança social equilibrados e em evolução.
- A sensibilidade dos tribunais no tratamento de casos relacionados com direitos humanos e a forma como analisam assuntos ligados à assistência social, responsabilizando as instituições e tornando os governos e órgãos de assistência social mais atenciosos às preocupações individuais e colectivas, particularmente das pessoas mais vulneráveis.
- Administração eficaz, oferta de serviços simplificados e de qualidade aos clientes, baseada na implementação transparente de princípios claros consagrados na legislação, incluindo princípios que têm a ver com a disponibilidade e a acessibilidade dos serviços.
- Envolvimento dos parceiros sociais e de instituições da sociedade civil, que ajudam os órgãos de assistência social a serem aceites, a se adaptarem e a se adequarem continuamente às circunstâncias nacionais, e por via disso, garantir a sua legitimidade pública contínua.
- Monitoria interna adequada, controlos externos através de auditorias e outros mecanismos de controlo jurídico, que contribuem para a melhoria da integridade, credibilidade e fiabilidade das instituições.
- Sistema de resolução de disputas e reclamações dos clientes que reforça a equidade e consistência dos serviços de assistência e protecção social.

4. OIT, *Segurança social e estado de direito* (2011) 123 (par 297); OIT *Relatório da protecção social mundial 2014-2015* (2014) 26; <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowWiki.action?id=3044>>.

5. OIT (2011) *Segurança social e estado de direito* 85 (par 202). O recente (6º) relatório do Banco Mundial actualização sobre a perspectiva económica Sul-africana (2014) tem a dizer o seguinte: "A África do Sul usa os seus instrumentos fiscais eficazmente, registando a maior redução da pobreza e desigualdades dos 12 países de rendimento médio. Como resultado deste sistema fiscal, 3,6 milhões de pessoas saíram da pobreza, calculadas com base nos grupos que vivem com menos de 2,50 dólares por dia (quanto ao seu poder de compra por paridade com o dólar). A taxa de pobreza extrema foi reduzida até metade. A taxa da população vivendo com menos de 1,25 dólares por dia ou menos, baixou de 34,4% para 16,5% reflectindo o impacto das transferências monetárias e serviços básicos grátis através de impostos líquidos." (p. 3).





Um quadro jurídico forte é a base para o respeito dos princípios de direitos humanos na governação, administração e provisão de serviços de protecção social.

Quadro 2: Definição – Abordagem de segurança social baseada nos direitos humanos

A abordagem de segurança social baseada nos direitos humanos identifica os beneficiários e seus direitos e benefícios, e os responsáveis pela garantia da realização de tais direitos e benefícios e seus deveres e obrigações, e promove o reforço da capacidade tanto dos beneficiários para reclamarem seus direitos, como a dos responsáveis, para o cumprimento das suas obrigações.

Fonte: Vide <<http://socialprotection-humanrights.org>>.

Tabela 1: Princípios da abordagem de segurança social baseada nos direitos e o que envolvem⁶

PRINCÍPIOS	O QUE ENVOLVEM
Universalidade da protecção	De acordo com a R. 202 e a Declaração da OIT de Filadélfia, os benefícios de segurança social devem, no mínimo, permitir, ao longo de todo o ciclo de vida, que todos os que precisam de protecção tenham acesso a uma receita básica e a cuidados básicos de saúde, que em conjunto garantem acesso a bens e serviços definidos como essenciais.
Dignidade e autonomia	A segurança social responde a necessidades especiais das pessoas vulneráveis, como forma de promover a sua dignidade (principalmente em relação ao acesso a bens e serviços) e reduz a estigmatização dos beneficiários, através da aplicação de medidas adequadas para o seu combate.
Igualdade e não discriminação	No âmbito do direito internacional e da legislação sobre direitos humanos, os Estados são obrigados a eliminar qualquer tipo de discriminação, directa e indirecta, baseada na raça, cor da pele, sexo, idade, língua, religião, opção política ou diferença de opinião, origem nacional ou social, cultura, estatuto de minoria, nível de pobreza, condição de nascimento, deficiência física ou mental, situação de saúde (incluindo HIV/SIDA), orientação sexual e estatuto social, político e outros, nos termos da lei, e na prática concreta, quando tenha como objectivo afectar, anular ou prejudicar a igualdade do direito de exercício ou gozo dos privilégios da segurança social.
Inclusão dos grupos vulneráveis	O Estado presta atenção especial às pessoas que pertencem à categoria de grupos mais vulneráveis e marginalizados da sociedade. Isto inclui o direito a tratamento não discriminatório bem como a adopção de medidas proactivas para permitir que todos os que sofrem por discriminação estrutural (por exemplo, minorias étnicas ou povos indígenas) gozem dos seus direitos.
Perspectiva de género	A igualdade substantiva exige que os Estados transformem as relações desiguais de poder entre homens e mulheres e que garantam que todos os seres humanos possam desenvolver e fazer as suas escolhas sem limitações provocadas através de estereótipos, rigidez das tarefas ligadas ao género e por preconceito.

Fonte: Vide <<http://socialprotection-humanrights.org>>.

6. <http://socialprotection-humanrights.org>.



INTRODUÇÃO

Um aspecto importante desta abordagem é o respeito pela dignidade inerente a todos os seres humanos. Respeitar a dignidade dos beneficiários dos serviços de segurança social providos pelo Estado implica que todos os actores do sistema devem evitar de qualquer tipo de estigma e preconceito. “Os obstáculos, a insegurança e outros factores estruturais frequentemente impedem aos grupos vulneráveis do gozo dos seus direitos bem como da realização do seu pleno potencial, de forma independente. O Estado deve, por isso, criar políticas ‘contra a vergonha’ e responder às necessidades especiais, de uma forma que promova a dignidade. Isto implica o estabelecimento de níveis mínimos essenciais de protecção social, permitindo uma vida com saúde e dignidade”⁷ (R. 202, parágrafo 8).

Estes aspectos são todos analisados nas próximas secções, onde também são apresentadas recomendações gerais para auxiliar na elaboração do quadro jurídico, e em particular, na elaboração de legislação nacional para protecção social.

7. Vide <<http://socialprotection-humanrights.org/framework/principles/dignity-and-autonomy/>>.



2

POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

2.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta secção, o participante deverá ser capaz de:

- Descrever as finalidades de um quadro jurídico para a protecção social, incluindo para a assistência social.
- Saber porque as normas internacionais e regionais desempenham papel importante na determinação do âmbito e conteúdo da legislação sobre assistência social.
- Reflectir sobre os principais instrumentos internacionais, incluindo a R. 202 da OIT e a C. 102, sobre os requisitos mínimos da segurança social, que determinam os padrões e as bases universais para a prestação de assistência social.
- Explicar o quadro geral para a extensão dos serviços de assistência social previsto no âmbito dos instrumentos da União Africana (UA) e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).
- Saber como as normas internacionais e regionais sobre assistência social dão efeito aos sistemas jurídicos nacionais.
- Discutir o papel das constituições nacionais sobre a protecção social e particularmente sobre a assistência social, bem como o papel dos tribunais na protecção dos direitos à protecção social.
- Indicar as medidas que os países adoptaram para garantir protecção social aos cidadãos apesar dos constrangimentos fiscais, com maior ênfase sobre os países em desenvolvimento.

2.2 FUNDAMENTAÇÃO

Para efeitos de assistência social, o quadro jurídico serve para muitos propósitos importantes que conferem ao Estado um **mandato geral** e claro na sua tarefa de alocação de benefícios de assistência social, tais como:

- Cumprimento de obrigações internacionais.
- Implementação de um direito constitucional.
- Fornecer conteúdo normativo sobre os direitos: disponibilidade de serviços, protecção adequada, eficaz e claramente definida contra contingências e riscos sociais.



POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

- Definir os papéis e responsabilidades de todos os actores envolvidos na implementação dos programas aos vários níveis do governo, ou seja, todos os direitos e obrigações das partes interessadas.
- Melhorar e garantir o funcionamento adequado de todo o sistema porque, na ausência de aplicação sistemática de regras administrativas, as instituições podem estar a prestar benefício de assistência social de forma indevida e inconsistente. Isto inclui a aplicação de regras a realização de provas de vida regulares e a aplicação uniforme das regras em todo o território.

A legislação de protecção social envolvendo a assistência social também deve servir para dar expressão ao princípio segundo o qual **a protecção social é um direito humano individual**:

- Salvar os princípios de direitos humanos do direito à dignidade, inclusão e acessibilidade dos benefícios.
- Garantir tratamento igual, incluindo igualdade de género e não discriminação.
- Protecção da privacidade e promoção do aumento da fiabilidade e da confiança sobre o Estado.

Para além disso, muito especificamente, o quadro jurídico confere claridade às **pessoas pobres e vulneráveis** sobre:

- Os benefícios específicos a que têm direito.
- Direitos e obrigações individuais.
- Os requisitos que devem preencher para serem elegíveis a receber os benefícios.
- Mecanismos para a garantia da transparência e acesso à informação e aplicação de procedimentos não onerosos para aceder aos benefícios.
- Disponibilidade de mecanismos de reclamação e apresentação de recursos, caso os beneficiários discordem das decisões tomadas pela instituição competente para o pagamento dos benefícios de assistência social.
- Canais de participação dos beneficiários.

Este quadro jurídico também deve cobrir outros **aspectos importantes** do ponto de vista **administrativo**, tais como:

- Indefinição e selecção de beneficiários de forma simples e transparente.
- Educação e sensibilização dos administradores, quadros e público em geral.
- Reforço da capacidade institucional, ou seja, a partir da criação de instituições responsáveis pelo pagamento dos benefícios, até à definição das suas funções e poderes.
- Salvar a previsibilidade e a adequação dos benefícios.
- Promover uma abordagem de gestão, baseada no respeito pelos direitos humanos em aspectos tais como:
 - Utilização das tecnologias incluindo a utilização dos dados biométricos.
 - Garantir acessibilidade para grupos disprivilegiados.
 - Línguas utilizadas.
 - Não discriminação no atendimento.
 - Práticas de gestão contra "envergonhar" os beneficiários.
 - Garantia de privacidade da informação contida na troca de correspondência.
- Garantir transparência e responsabilização sobre assuntos financeiros:
 - Regras de contratação pública (*procurement*) abertas e claras.
 - Sistema de pagamento com integridade para com os beneficiários.
 - Protecção contra a corrupção.
 - Gestão adequada do risco fiduciário para a prevenção da fraude, erros e contra a má gestão.





POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

- Criação de uma base de financiamento regular e estável: definição clara das fontes de financiamento e dos processos de gestão de fundos públicos que garantam a sustentabilidade dos programas.

Por conseguinte, recomenda-se, regra geral, a adopção de legislação que proteja os direitos e privilégios dos beneficiários da assistência social.

Houve um debate sobre a ideia de entrada em vigor imediata do quadro jurídico, desde o início da criação dos programas de protecção social. Uma das perspectivas contrárias a esta ideia sugere que os programas pilotos visam, precisamente, definir primeiro os parâmetros mais importantes, antes da consagração do programa nacional de protecção social na legislação. Contudo, muitas vezes os programas pilotos duram muito tempo e tendem a se multiplicar e a assumir outros formatos, sem bases nem fundamentos jurídicos sólidos, e sem mecanismos de responsabilização. A outra perspectiva defende que a definição dos princípios que norteiam a provisão de serviços de assistência social deve ser feita logo à partida nos termos da legislação, e a implementação pode ser feita de forma progressiva no âmbito dos limites dos parâmetros previamente estabelecidos. Nesta perspectiva, o quadro jurídico deve ser elaborado antecipadamente, com base em evidências nacionais resultantes do diálogo e com base numa previsão dos custos inerentes ao programa de assistência.

Na realidade, alguns programas de assistência social prestam melhor serviço do que outros, quando são concebidos com base em abordagens de direitos humanos, porque permitem exigibilidade dos direitos dos beneficiários (vide Módulo S&I), daí que o diálogo nacional, bem como as decisões de âmbito político sobre a abordagem a aplicar, primeiro devem ter em conta os aspectos para os quais os programas pilotos foram adaptados (as decisões não podem estar baseados apenas na validação técnica ou simplesmente na base do que “funciona melhor”). Deste modo, uma orientação consistente com a abordagem baseada nos direitos humanos é aquela que considera que a base jurídica de suporte é necessária o quanto antes possível, apresentando a visão completa do que estará contido no sistema de direitos, mesmo se a implementação tiver que ser gradual para permitir algum aprendizado ao longo do processo. A legislação pode estar sujeita a melhorias posteriores e especificações adicionais à medida que os países forem tirando algumas lições enquanto progredem.

Dito isto, pode-se dizer que a legislação e as instituições podem fracassar se não conseguirem angariar aceitação e comprometimento por parte dos parceiros/actores nacionais; deste modo, é muito importante a realização de um processo de diálogo social de âmbito nacional, baseado em evidências, para garantir apropriação, resultados mais quitáveis e implementação eficaz da legislação.⁸

2.3 NORMAS REGIONAIS E INTERNACIONAIS

2.3.1 Normas internacionais: aspectos gerais

As normas regionais e internacionais desempenham um papel importante na determinação do âmbito de cobertura bem como do conteúdo dos programas da assistência social. O Estado, parte destes instrumentos, tem a obrigação de cumprir com os seus preceitos. Além disso, estas normas servem como referência, que os países podem ter em conta na elaboração, desenvolvimento e melhoria dos seus sistemas. As normas também são a expressão clara do princípio, segundo o qual, a assistência social é um direito humano. A Declaração de Filadélfia de 1944 (que estabelece os objectivos e finalidades da OIT) apela para a “extensão das medidas de segurança social, no sentido de incluírem um rendimento básico e cuidados de saúde adequados, para todos os necessitados”.⁹

8. Relatório de 2017 do Banco Mundial, Governança e Legislação e Ferramenta ISPA sobre Avaliação da Protecção Social baseada no Diálogo Social.

9. Vide Secção III (f) da Declaração.





POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

Os desafios a assinalar neste sentido incluem o facto de que:

- 73% da população mundial não tem acesso adequado a segurança social formal e, entre estes, 20% vive na pobreza extrema.
- Abundância demasiada do trabalho informal nos países em desenvolvimento e qualidade inadequada de benefícios de protecção social existentes na maioria dos países, num ambiente caracterizado por persistentes níveis de pobreza.¹⁰

Em 1944, a OIT adoptou instrumentos não vinculativos, com o objectivo de promover medidas de apoio mínimo nas áreas rendimentos básicos e de cuidados de saúde. Estas são conhecidas como Recomendação 67 sobre Segurança dos Rendimentos e a Recomendação 69 sobre cuidados médicos. Importa destacar que estas recomendações abriram caminho rumo à adopção da C.102, um marco da OIT em termos de convenções sobre segurança social.

A **Declaração Universal da Nações Unidas sobre os Direitos Humanos**, de 1948, é reconhecida mundialmente como o principal instrumento em matéria de mecanismos de protecção dos direitos humanos. Os artigos 22 e 25 desta declaração enfatizam o direito de todas as pessoas ao acesso à segurança social e a condições de vida adequadas.

Quadro 3: Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948

Artigo 22

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional e cooperação internacional, e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

Artigo 25

1. Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar a si e sua família, saúde e bem-estar, principalmente quanto à alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e serviços sociais necessários, e direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice e noutros casos de perda de meios de sobrevivência por circunstâncias independentes da sua vontade.
2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimónio, devem gozar da mesma protecção social.

Fonte: *Declaração Universal sobre os Direitos Humanos, 1948.*

Outros instrumentos das Nações Unidas confirmam, em termos gerais, os preceitos da abordagem indicada acima. O **Pacto Internacional da Nações Unidas sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais**, de 1966, é o instrumento internacional mais aprovado sobre esta matéria, e o mais importante ainda, é facto de ser um instrumento vinculativo em relação aos países que o ratificaram. Diferentemente da Declaração, os Estados-parte devem assegurar o cumprimento das suas obrigações no âmbito deste pacto.

Quadro 4: Recursos on-line

A página web <<http://uhri.ohchr.org/en>> oferece uma janela única de acesso às recomendações existentes para cada país, em todos os tratados emitidos por cada organismo internacional.

O hashtag #ESCRLitigation oferece informação no Twitter sobre os diferendos existentes, resultantes da violação do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

10. Vide estudo da OIT sobre Segurança Social e Estado de Direito (Pesquisa Geral sobre Instrumentos de Segurança Social à Luz da Declaração de 2008 sobre Justiça Social para uma Globalização justa) parágrafo 300; M Cichon e K Hagemeyer "Segurança Social para Todos: Investindo no Desenvolvimento Económico Global. Uma Consulta "Aspectos das Series sobre Protecção Social, Documento No.16 para Debate, Departamento de Segurança Social da OIT, 2006.



POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

Quase todos os países africanos,¹¹ incluindo muitos países da SADC, ratificaram o Pacto. Ao adoptar este instrumento, os Estados reconhecem:

- a. O direito de toda pessoa ao acesso à assistência social (incluindo seguro social) (artigo 9).
- b. A necessidade de conceder protecção mais ampla e abrangente possível às famílias, incluindo protecção especial para as mulheres grávidas, e medidas de assistência e protecção especial para todas as crianças e adolescentes, sem qualquer tipo de discriminação (artigo 10).
- c. O direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si e para a sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação adequados, assim como à melhoria contínua das suas condições (artigo 11); e o direito de toda pessoa ao gozo das melhores condições de saúde física e mental possíveis (artigo 12).
- d. O direito de toda pessoa ao gozo das melhores condições de saúde física e mental possível (artigo 12).
Na interpretação do artigo 9, sobre o direito a segurança social, o Conselho Económico e Social das Nações Unidas, indica no seu Comentário Geral No. 19, que este artigo obriga que sejam aplicadas medidas para garantir acesso à benefícios de segurança social a todas as pessoas, incluindo aos desempregados, em quase todos os Estados-parte do Pacto Internacional, e acrescenta ainda que é necessária a aplicação de regimes não contributivos, uma vez que não seria possível cobrir a todas as pessoas, através de um sistema contributivo ou baseado no seguro social (vide parágrafo 4(b) do comentário).

O Comité das Nações Unidas para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CESCR) reconhece que alguns aspectos ligados ao respeito, protecção e realização dos direitos económicos sociais e culturais podem necessitar de recursos financeiros que nem sempre estão disponíveis de forma imediata para todos os países para a “realização progressiva” dos direitos, o que significa que estes podem ter que ser realizados de forma gradual (vide Secção 2.5).

Deste modo, o quadro geral de direitos humanos tem como objectivo fazer a distinção entre a incapacidade e a falta de vontade para o cumprimento das responsabilidades acordadas.

2.3.2 Normas internacionais: Recomendação da OIT sobre pisos de protecção social, 2012 (No. 202)

Em 2012, a OIT adoptou a Recomendação No. 202 sobre os pisos nacionais de protecção social, que estabelece orientações aos estados, no processo de criação de sistemas protecção social abrangente, e completa o quadro normativo internacional existente em matéria de segurança social. Esta recomendação define os pisos de protecção social como conjunto de garantias sociais básicas nacionalmente definidas para garantir protecção social com a finalidade de prevenir ou aliviar a pobreza, vulnerabilidade e exclusão social (parágrafo 2).

Os Estados-membros da OIT são apelados a manter ou estabelecer, o mais rápido possível e de acordo com as circunstâncias nacionais, pisos de protecção social que incluam garantias básicas de protecção social. Tais garantias devem, pelo menos, assegurar que, durante o ciclo de vida, todas as pessoas necessitadas tenham acesso a cuidados de saúde essenciais e a uma segurança básica de rendimento, condições que em conjunto permitem o acesso efectivo aos bens e serviços definidos como necessários, a nível nacional (parágrafo 4).

Os elementos dos pisos de protecção social devem ser para o benefício de todos os residentes incluindo crianças (parágrafo 6).

11. Exceptuando o Botswana, Moçambique e Sudão do Sul, até 1 de Janeiro de 2017. Vide <<http://indicators.ohchr.org/>>.



Quadro 5: Pisos nacionais de protecção social

Os pisos nacionais de protecção social devem incluir pelo menos as seguintes garantias básicas de segurança social, as quais devem ser realizadas através de regimes de assistência social, entre outros (parágrafos 5 e 9.3):

- a. Acesso a um conjunto de bens e serviços definidos nacionalmente como constituindo cuidados de saúde essenciais, incluindo assistência à maternidade, que obedecem critérios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade.
- b. Segurança básica de rendimento para crianças, pelo menos a um nível mínimo definido a nível nacional, que proporcione acesso à nutrição, educação, cuidados e outros bens e serviços necessários.
- c. Segurança básica de rendimentos, pelo menos a um nível mínimo definido a nível nacional, para pessoas em idade activa sem capacidade para obter rendimento suficiente, muito em particular em caso de doença, desemprego, maternidade e invalidez.
- d. Segurança básica de rendimentos para pessoas idosas, pelo menos a um nível mínimo definido a nível nacional.

Fonte: *Recomendação 202 da OIT (2012)*.

Ainda mais importante, a **R. 202 define que as garantias básicas de segurança social devem ser estabelecidas por lei (parágrafo 7)**. E determina que:

- A legislação e os regulamentos nacionais devem especificar o alcance, os critérios de elegibilidade e os níveis de benefícios que dão efeito a estas garantias.
- Devem ser especificados procedimentos de reclamação e recurso imparciais, transparentes, eficazes, simples, rápidos, acessíveis e não onerosos.
- O acesso aos procedimentos de reclamação e recurso deve ser isento de custas por parte do requerente.
- Por fim, devem ser criados sistemas para o fortalecimento do cumprimento das normas legais nacionais (parágrafo 7).

A Recomendação da OIT reconhece a responsabilidade dos Estados no desenvolvimento de normas jurídicas nacionais, mas destaca que devem respeitar os seguintes princípios:

- a. Universalidade da protecção, baseada na solidariedade social.
- b. O direito aos benefícios deve ser determinado pela legislação nacional.
- c. Adequação e previsibilidade dos benefícios.
- d. Não discriminação, igualdade de género e capacidade de resposta a necessidades especiais.
- e. Inclusão social, inclusive de pessoas que trabalham no sector da economia informal.
- f. Respeito pelos direitos e dignidade das pessoas cobertas pelos benefícios de segurança social.
- g. Realização progressiva, incluindo através do estabelecimento de metas e prazos.
- h. Solidariedade no financiamento, buscando o melhor equilíbrio possível entre as responsabilidades, interesses dos financiadores e dos beneficiários de segurança social.
- i. Ter em conta a diversificação de métodos e abordagens, inclusive em termos de mecanismos de financiamento e sistemas de provisão dos benefícios.



POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

- j. Administração e gestão financeira transparentes, responsáveis e sólidas.
- k. Sustentabilidade financeira, fiscal e económica, tendo devidamente em conta a equidade e justiça social.
- l. Coerência com as políticas sociais, económicas e de emprego.
- m. Coerência entre as instituições responsáveis pela prestação de serviços de protecção social.
- n. Serviços públicos de elevada qualidade, que melhorem o desempenho dos sistemas de segurança social.
- o. Eficiência e acessibilidade dos procedimentos de reclamação e de recurso.
- p. Monitoria regular da implementação e avaliação periódica.
- q. Pleno respeito pela negociação colectiva e liberdade de associação para todos os trabalhadores.
- r. Participação tripartida com organizações que representam os empregadores e trabalhadores, assim como consulta a outras organizações pertinentes e representativas das pessoas envolvidas.

2.3.3 Normas regionais

A **União Africana** coloca os direitos humanos no centro da agenda africana. Este facto é evidente através do reconhecimento claro dos direitos humanos, promoção do desenvolvimento económico, social e cultural e igualdade de género nos seguintes órgãos e instrumentos:

- Comissão da UA, principalmente a Comissão para os Assuntos Sociais.
- Comités Técnicos Especializados sobre Emprego e Assuntos Sociais.
- Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-estar da Criança.
- Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos.
- Carta Africana sobre os Direitos e Bem-estar da Criança (ACRWC).
- Protocolo à Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos relativa aos Direitos das Mulheres em África (Protocolo sobre os Direitos das Mulheres).
- Convenção da União Africana para a Protecção e Assistência aos Deslocados Internos em África (Convenção de Kampala).
- Carta da Juventude Africana.
- Declaração de Ouagadougou e o seu Plano de Acção (2004).
- Apelos à Acção de Livingstone e Yaoundé (2006).
- Plano de Protecção Social para a Economia Informal e Trabalhadores Rurais – SPIREWORK (2011-2015).

Quadro 6: Recursos on-line

Acesse a casos jurídicos recentes sobre tratados da SADC e da União Africana sobre direitos humanos, incluindo sobre segurança social em: <<http://caselaw.ihrda.org/>>.



POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

O **quadro de Políticas Sociais para África** de 2008¹² apresenta a visão de sociedades Africanas baseadas na solidariedade, equidade e liberdade contra discriminação e pobreza. Este instrumento defende a extensão da protecção social através de medidas como, transferências monetárias não contributivas, financiadas com fundos públicos (parágrafo 31).

O instrumento também destaca que há consenso emergente no sentido de que o pacote mínimo de protecção social de cobrir cuidados de saúde essenciais e subsídios para crianças, trabalhadores informais, desempregados, idosos e pessoas portadoras de deficiência. Este pacote mínimo prevê uma plataforma para o alargamento e extensão da protecção social à medida que se cria mais espaço fiscal (parágrafo 32). Este instrumento destaca ainda que o pacote mínimo pode ter impacto significativo na redução da pobreza, na melhoria das condições de vida, redução das desigualdades e na promoção do crescimento económico (parágrafo 33).

Também, estão a decorrer as actividades de desenvolvimento de um **Protocolo da União Africana sobre os Direitos dos Cidadãos à Segurança e Protecção Social, bem como da Agenda 2063**.

No contexto da **Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)**, o **Protocolo sobre Trabalho e Emprego** (2014) insta os Estados parte a ter como objectivo o desenvolvimento de um sistema de protecção social global e integrado, que garante cobertura significativa para todos, através de programas de protecção social, incluindo assistência social (artigo 11.3, a).

Quadro 7: Realização progressiva dos objectivos de protecção social de acordo com normas regionais e internacionais nos países da SADC

De acordo com o artigo 11(2) do Protocolo da SADC para o Trabalho e Emprego, todos os Estados membros devem estabelecer, manter e melhorar progressivamente os seus sistemas de segurança social até aos níveis consistentes com as normas regionais e internacionais, através da ratificação e implementação de instrumentos como os (Requisitos Mínimos) da Convenção (No. 102) (1952) da OIT para a Segurança Social, a Recomendação 202 da OIT sobre os Pisos Nacionais de Protecção Social, a Carta sobre os Direitos Sociais Fundamentais da SADC e o Código da SADC sobre Segurança Social.

Fonte: *Protocolo da SADC sobre trabalho e emprego*.

O Protocolo prevê especificamente que:

- As pessoas que não forem capazes de aceder ou voltar a aceder ao mercado de emprego e não possuem meios de subsistência, devem ter direito ao pagamento de rendimentos suficientes e à assistência social (artigo 11(1)(b)).¹³
- Todo trabalhador que tiver atingido a idade da reforma mas sem ter direito a pensão ou sem outro meio de sobrevivência devem ter direito a uma assistência social adequada para suprir especificamente as suas necessidades básicas, incluindo cuidados de saúde (artigo 14(b)).¹⁴
- De preferência, a assistência social também deve cobrir aqueles trabalhadores que se tornaram desempregados sem estar cobertos por nenhum tipo de seguro social obrigatório (artigo 15(i)).
- Segurança social apropriada e adequada deve ser alargada aos trabalhadores informais e rurais, através de regimes universais e medidas de assistência social, entre outros (artigo 20 (1) (e)).

Por fim, o **Código da SADC sobre a Segurança Social (2007)** prevê que toda pessoa da região da SADC que não tem meios de sobrevivência suficientes para si e seus dependentes tem direito a assistência social, de acordo com o nível de desenvolvimento socioeconómico do Estado membro em questão (parágrafo 5.1). O direito a assistência social deve ser alargado a todos os necessitados, especificamente a todo idoso, desempregado, portador de deficiência ou dependente de actividades de sobrevivências (parágrafos 10.1, 11.1 e 14.1).

12. *Quadro de políticas Sociais da UA (2008) (CAMSD/EXP/4(I))*.

13. Esta cláusula enfatiza o parágrafo 10 (2) da Carta da SADC sobre os Direitos Sociais Fundamentais (a "Carta Social") de 2003.

14. Vide cláusula similar no parágrafo 8(b) da Carta Social.





POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

2.3.4 Aplicação de normas regionais e internacionais nos sistemas jurídicos nacionais

Os sistemas jurídicos nacionais usam vários métodos para a aplicação das normas internacionais e regionais. Por vezes, as Constituições prevêem mecanismos simples de aplicação das normas do direito internacional.¹⁵ Por exemplo, a Constituição da **Namíbia** prevê a aplicação directa das normas regionais e internacionais ao determinar que, salvo disposição contrária, 'as normas gerais do direito internacional público e acordos internacionais vinculativos em relação à Namíbia, nos termos da presente constituição, também fazem parte das leis da Namíbia'.¹⁶ Todavia, em outros casos, tais como **África do Sul**¹⁷ e **Zimbábue**,¹⁸ onde antes na norma internacional ser aplicável, primeiro deve haver um processo interno para a sua ratificação. Nos casos que exigem incorporação obrigatória, há necessidade de aprovação de legislação específica autorizando a entrada em vigor da norma internacional em questão.

2.4 PROTECÇÃO CONSTITUCIONAL E O PAPEL DOS TRIBUNAIS

As constituições nacionais desempenham um papel cada vez mais importante na provisão de segurança e assistência sociais.¹⁹ Isto é muito importante porque as constituições podem ser usadas para responsabilizar os governos pela observação de direitos humanos neste sector. Evidentemente que o possível impacto de disposições sobre protecção social contidas na constituição difere de um sistema para outro. O impacto vai sempre depender do estatuto que a constituição atribui a tais direitos bem como do poder e da capacidade dos tribunais para a sua aplicação.²⁰ As constituições prevêem o direito à segurança e assistência social de várias formas.

Apesar de muitas constituições não se referirem especificamente ao termo "segurança social", a maioria **contem disposições que reconhecem a necessidade de uma ou mais formas de protecção social**. As formas como a protecção social é comum ser abordada em muitas constituições em todo mundo e os termos usados para tal incluem segurança social, seguro/previdência social, assistência e apoio social, e serviços sociais. Estas medidas muitas vezes são previstas no âmbito da protecção contra riscos sociais específicos ou situações peculiares da vida, tais como maternidade, paternidade, infância e velhice e para determinadas categorias da população, tais como, agregados familiares, crianças e adolescentes, idosos e pessoas portadoras de deficiência. Questões ligadas ao seguro de saúde e à prestação de cuidados de saúde são abordadas de forma separada da protecção contra riscos sociais. Outras formas de protecção podem incluir conceitos de segurança de rendimentos, rendimento/salário mínimo, pensão social e nível mínimo de subsistência.²¹

Algumas constituições prevêem **autoridade não vinculativa** ao definirem apenas os princípios orientadores da acção estatal, sem criar nenhuma obrigação para o Estado nem para os indivíduos.

- A Constituição do Japão faz referência à segurança social apenas no artigo 25.2, que prevê que: "Em todas as esferas da vida, o Estado deve usar todos os esforços para a promoção e extensão do bem-estar e segurança social e saúde pública." E deve do mesmo modo, nos termos dos requisitos constitucionais, prestar assistência pública.²²
- Em 1995 o Governo Indiano passou a incluir um Programa Nacional de Assistência Social no seu Orçamento Central. Foram emitidas directrizes com a finalidade de facilitar a implementação deste programa a nível dos governos central e regionais, mas isso não deu efeito à elaboração de nenhuma legislação específica.
- Referências não vinculativas sobre direitos de protecção social ou para o bem-estar estão previstas na Constituição da Namíbia e da **Suazilândia**.

15. Uma nota sobre a aplicação de modelos monistas e dualistas para determinar a forma de aplicação de leis e tratados internacionais. A visão monista geralmente defende que as normas internacionais devem prevalecer sobre as leis domésticas, devendo ser directamente incorporadas na legislação nacional, assim que a elas o estado se vincular. De acordo com a abordagem dualista, para que a legislação internacional se torne vinculativa a nível doméstico, devem ser ratificadas e incorporadas na legislação nacional, caso contrário, ficam sem nenhum efeito jurídico. <<http://icon.oxfordjournals.org/content/9/1/274.full.pdf+html>>.

16. Artigo 144 da Constituição da Namíbia.

17. Secção 231(4) da Constituição da África do Sul de 1996.

18. Secção 111B(1)(b) da Constituição do Zimbábue de 1980.

19. Inquérito Geral sobre instrumentos de segurança social à luz da Declaração de 2008 sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, 2011, disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152602.pdf>.

20. OIT Segurança Social e Estado de Direito, parágrafos 234-235; M Olivier "Quadro de Segurança Social" em LAWSA (Legislação da África do Sul) – Lei de Trabalho e Segurança Social Vol 13, Part 2 (LexisNexis, Durban, 2012), parágrafo 150.

21. Inquérito Geral sobre Instrumentos de Segurança Social à luz da Declaração de 2008 sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, 2011, disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152602.pdf>.

22. O artigo 41 da Constituição da Índia orienta o Estado a prestar assistência pública aos cidadãos em situação de desemprego, velhice, doença e invalidez e em outros casos de necessidade, dentro dos limites das suas capacidades económicas e de desenvolvimento.





POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

As disposições que estabelecem obrigações do Estado, em relação à segurança social, podem assumir dois tipos principais:

- Em alguns países, a segurança social (incluído a assistência social neste contexto) é tratada como um **dever que se impõe directamente ao Estado**. Neste contexto, por exemplo, a lei pode impor ao Estado o direito de agir e de tudo fazer, para garantir segurança social ou cuidados de saúde aos cidadãos, organizar o sistema segurança social ou proteger famílias necessitadas ou grupos vulneráveis, mas sem criar direitos/benefícios individuais. Um exemplo desta abordagem é o caso do artigo 34 da Constituição da **Arábia Saudita**:
 - “O Estado garante os direitos do cidadão e sua família, em casos de emergência, doença, invalidez e velhice.
 - O Estado apoia o sistema de segurança social e encoraja as instituições e os indivíduos a contribuir com actos de caridade”.
 - A constituição do Gana (1996) no artigo 37, parágrafo 6, alínea b, prevê que o Estado deve prestar “assistência social aos idosos, para que tenham condições mínimas para levarem uma vida decente”.
- E outros casos, a **segurança social é vista como a manifestação do direito individual** à protecção social, assistência social ou cuidados de saúde. O artigo 43 da Constituição do Quénia (2010) reconhece o direito a toda pessoa à segurança social, e determina que o Estado deve prestar assistência social adequada às pessoas sem condições de subsistência para si e seus dependentes.²³ e confere direito individual ao acesso à segurança social, e impõe ao Estado o dever de realização destes direitos, apesar disso, o dever é condicionado, e a lei apenas dispõe que o Estado deve cumprir progressivamente com esta obrigação em função da disponibilidade de recursos.

A protecção constitucional mais abrangente em termos de segurança e assistência social da região da África Austral, verifica-se, sem dúvida, no caso da África do Sul. No capítulo sobre os Direitos dos Cidadãos a Constituição da África do Sul confere a todos alguns direitos fundamentais, e dispõe que o Estado deve respeitar, proteger, promover e realiza-los, (Secção 7.2). A Constituição confere a todos, ‘o direito de acesso à segurança social e assistência social adequada, incluído para os que não possuem meios de sobrevivência para si e seus dependentes,’ (Secção 27.1, alínea c), e obriga ao Estado a implementar medidas adequadas: ‘O Estado deve tomar medidas legislativas e quaisquer outras medidas adequadas, em função dos recursos disponíveis, para a realização progressiva de cada um destes direitos’ (Secção 27.2).

Muitas constituições reconhecem o direito de acesso a cuidados de saúde para todos, enquanto o direito à segurança social, protecção social e assistência social muitas vezes é reservada apenas aos cidadãos. Em determinadas constituições, os estrangeiros podem ter direito a cuidados de saúde pagos através de fundos públicos, mas sem beneficiar de segurança social.

Um exemplo neste sentido é a Constituição da **Eslovénia**:

- **Artigo 50** – Direito à Segurança Social. Todos cidadãos têm direito à segurança social, incluindo direito à pensão, nos termos previstos na lei.
- **Artigo 51** – Direito à Cuidados de Saúde. Todos têm direito aos cuidados de saúde, nas condições previstas pela lei.

O Comité da OIT para a verificação da Aplicação das Normas (CEACR) reconhece que a extensão do direito à segurança social, incluindo o direito a cuidados de saúde, para os estrangeiros é actualmente o principal desafio para muitas sociedades. Em relação aos estrangeiros, mesmo quando estão em situação irregular no país, tais como trabalhadores sem documentação, devem ter acesso a benefícios básicos, particularmente acesso a cuidados de saúde de emergência.

23. Vide <http://www.icla.up.ac.za/images/constitutions/kenya_constitution.pdf>.





Quadro 8: O papel dos tribunais na protecção da segurança social como direito humano

Os tribunais desempenham um papel importante na efectivação dos direitos constitucionais relacionados com a protecção social, incluindo assistência social. Por exemplo, o Tribunal Supremo da Índia reconheceu em vários julgamentos o direito à segurança social e aos cuidados de saúde, como direito indirecto derivado do direito à vida previsto no artigo 21 da sua Constituição.²⁴ Do mesmo modo, no conhecido processo dos Khosa contra o Ministro para o Desenvolvimento Social,²⁵ o Tribunal Constitucional da África do Sul decidiu que uma disposição legal que excluía os cidadãos não Sul Africanos com residência permanente no país e seus filhos do direito de acesso à assistência social era inconstitucional: esta disposição violava o direito constitucional à dignidade humana, igualdade e acesso à assistência social adequada.

Fonte: Vide <<http://socialprotection-humanrights.org/expertcom/using-human-rights-in-the-courts-to-broaden-social-protection-the-south-african-example/>>; e <<http://socialprotection-humanrights.org/legaldep/provision-of-social-security-for-permanent-residents-in-south-africa/>>.

Pesquisa on-line

Um repositório de processos desta natureza que tiveram lugar em vários países pode ser consultado em: <<http://socialprotection-humanrights.org/legaldepository/legal-cases/>>.

2.5 CONSTRANGIMENTOS FISCAIS E ABORDAGEM BASEADA NOS DIREITOS

Para responder às necessidades de protecção social da população são necessários recursos suficientes. É uma grande contestação das abordagens baseadas nos direitos humanos a questão de que “o princípio de realização progressiva não pode ser usado como desculpa para justificar níveis de pobreza crónica e insustentável, pelo contrário, deve ser visto como uma forma de se conferir ao Estado uma obrigação fundamental mínima e imediata de pelo menos garantir a satisfação até aos níveis mínimos essenciais de todos os direitos económicos, sociais e culturais”.²⁶ (vide Módulo FIN para o debate sobre o financiamento da protecção social).

Os compromissos jurídicos assumidos através da legislação ou da constituição, para o financiamento sustentável da assistência social devem ser assumidos com base em evidências e diálogo social nacional. Estes compromissos são assumidos pelos intervenientes no processo, com base na legislação nacional (parlamento, dialogo social...), que devem tomar decisões informadas, com base nas evidências, que incluem avaliação das necessidades, estudos de viabilidade institucional e planificação e orçamentação da política social.

Por exemplo, nas Filipinas foram realizados estudos de estimativa orçamental que ajudaram a reduzir o nível de ansiedade dos deputados e quadros do ministério das finanças sobre o orçamento necessário para a implementação da lei sobre pensões sociais quando foi adoptada em 2011.²⁷

O ponto de partida da R. 202, definido com base em estudos realizados pela OIT, UNICEF e Banco Mundial, é de que os países em desenvolvimento tem capacidade de garantir um conjunto essencial de benefícios de segurança social nacionalmente definidos que visam o combate ou alívio à pobreza, vulnerabilidade e exclusão social no seio das pessoas não protegidas, em qualquer nível de desenvolvimento social e económico, para depois oferecer progressivamente, outros níveis de protecção.

O quadro da Políticas Sociais da UA destaca que os países existe capacidade para oferecer um pacote mínimo de garantias de protecção social essencial, mesmo nos países de baixo rendimento, com os recursos existentes, se forem bem geridos (parágrafo 33).²⁸

24. ILO *Social security and the rule of law* par 291.

25. 2004 6 BCLR 569 (CC).

26. Sepulveda e Nyst (2012), *Abordagens de Direitos Humanos na Protecção Social*, Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia, p. 20.

27. Sevilla A (2017) PPT sobre Pensão Social nas Filipinas, Coligação de Serviços para Idosos, Webinar sobre Espaço Fiscal oferecido pela Plataforma Socialprotection.org, consultado em 26.01.2017.

28. Para considerações similares por parte do Banco para o Desenvolvimento Asiático (ADB) e da OIT, vide documento: *Protecção Social para Idosos – ADB: Pensões Sociais na Ásia (2012) 151 e Relatório Mundial da OIT sobre Protecção Social 2014-2015 (2014) 149-150.*





POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

Apesar do facto da criação e manutenção de programas de assistência social ter se demonstrado abordável, em princípio, mesmo para países mais pobres,²⁹ estes programas enfrentam **concorrência em termos de prioridade para alocação de recursos financeiros**. Pesquisas (2016, p. 24)³⁰ provaram que existe uma **“lacuna de viabilidade”** entre a viabilidade técnica das garantias de protecção social e a sua **aceitação política e social**: “A vontade política para a realização de reformas é muito mais baixa do que o que se sugere durante os estudos técnicos sobre o espaço fiscal.” Isto está relacionado com a concorrência entre visões normativas e ganhos políticos; a supressão destas lacunas é feita através do processo de diálogo nacional e compromissos públicos.

Na verdade, o diálogo político é um instrumento para criar e incentivar a aceitação pública das reformas sociais, que nunca deve ser desprezado, mesmo depois da aprovação da legislação; o diálogo entre os parlamentares e parceiros sociais e representantes das partes interessadas ajuda no estabelecimento de um equilíbrio aceitável entre visões normativas sobre a protecção em circunstâncias sociais prioritárias, riscos e categorias de pessoas elegíveis, o valor dos subsídios, e implicações fiscais (vide Secção 3.5).

Por exemplo, a R. 202 confere ao diálogo nacional o papel de determinar os níveis de referência adequados, sobre o valor dos subsídios e a sua revisão sistemática. A legislação nacional pode instituir a realização destes processos de consulta, de forma regular, através do próprio governo ou com a ajuda de agências externas. *Os níveis de referência devem ser nacionalmente definidos, quer em termos do valor monetário considerado suficiente para a aquisição de um conjunto de bens e serviços essenciais, seja da linha nacional de pobreza, dos limites em termos de rendimentos que necessitem de assistência social ou de outros limites comparáveis, estabelecidos nos termos da legislação nacional ou através da prática, que devem ter em conta as diferenças regionais.* Cada país desenvolve a sua própria abordagem (vide exemplo do Coneval do México, adiante).

Geralmente, a garantia de princípios de sustentabilidade dos regimes de benefícios sociais, jurídica e constitucionalmente consagrados, requer:

- Antecipação e articulação dos recursos com outras necessidades de financiamento a longo prazo (à luz das tendências demográficas, macroeconómicas, etc.).
- Prevenção de riscos anuais de falta de ou fraco financiamento, através de planificação multi-anual e de compromisso assumidos.
- Evitar o retrocesso em tempos de crises.
- Possibilidade de recurso para apoio adicional quando for necessário, (por exemplo, através de fundos de contingência), durante a ocorrência de choques.
- Gestão adequada de riscos financeiros que assegure adequação contínua, regularidade e previsibilidade dos benefícios e minimize fraude e má gestão.

A distribuição de assistência social sustentável e gradual pode ser determinada com base na priorização e planificação financeira cuidadosa. Estudos de casos recentes em alguns países mostraram a utilização de mecanismos de redistribuição da renda para o apoio aos programas de assistência social.

Por exemplo, o **Brasil** introduziu cortes no seu regime de pensões de serviços civis para permitir o financiamento dos seus programas de redistribuição da renda.³¹ No caso da **Indonésia**, as emblemáticas transferências monetárias foram maioritariamente financiadas através dos cortes nos subsídios de energia de que os estados beneficiavam. Alguns países criaram fundos soberanos, financiados através das receitas obtidas da extracção mineira, cujos fundos foram usados para o apoio aos programas de protecção social, incluindo subsídios e pensões para crianças – como o exemplo do Fundo para o Desenvolvimento Humano da **Mongólia**.³² O governo do **Lesoto** também teve muito êxito na criação de espaço fiscal através do aumento das receitas fiscais e não fiscais. Para tal, o país melhorou a sua base tributária e o nível de recolha de receitas, entre outras estratégias. Isto permitiu que o governo assumisse (gradualmente) os pagamentos no âmbito do Programa de Pensões para Crianças anteriormente pagas pela UE, bem como o apoio anteriormente concedido pelo Programa Mundial para a Alimentação (PMA) ao programa de merenda escolar para o ensino primário. Além disso, o governo do Lesoto realizou uma revisão de prioridades fiscais, há alguns anos, para financiar a introdução de uma Pensão de Velhice (PV). A PV é largamente financiada pelas receitas que o Lesoto arrecada da SACU (União Aduaneira da África Austral).³³

29. According to Gentilini and Yemtsov (2017) “Being Open Minded about universal basic income”, World Bank blog accessed 23.01.2017 at <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/being-open-minded-about-universal-basic-income> «The budget of a European hospital is almost nine times greater than a LIC’s average spending for the whole social protection sector (i.e., \$200 million)».

30. Seekings, J (2016) ‘Affordability’ and the political economy of social protection in contemporary, UNU-WIDER.

31. Protecção Social para Idosos – ADB: Pensões Sociais na Ásia (2012), p. 30.

32. Relatório do PNUD sobre o Desenvolvimento Humano da Mongólia (2011), p. 23.

33. M. Olivier Estudo de Caso do Lesoto: Relatório Apresentado à Comissão Europeia (2013) p. 11, 13, 18-19.



POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

A Recomendação 202 da OIT sobre os Pisos Nacionais de Protecção Social aborda especificamente a questão do financiamento da assistência social.

Quadro 9: O financiamento da protecção social no âmbito da Recomendação 202 da OIT

11. (1) Os Estados-membros devem considerar a utilização de uma variedade de métodos para mobilizar recursos necessários para garantir a sustentabilidade financeira, fiscal e económica dos pisos nacionais de protecção social, tendo em conta as capacidades contributivas dos diferentes grupos populacionais. Tais métodos, usados individualmente ou em conjunto, devem incluir a aplicação efectiva das obrigações tributárias e contributivas, priorização das despesas, ou uma base tributária mais alargada e suficientemente progressiva.

(2) Na aplicação destes métodos, os países membros devem ter em conta a necessidade de implementar medidas de prevenção de fraudes, evasão fiscal e contra o não pagamento de impostos.

12. Os pisos nacionais de protecção social devem ser financiados através de recursos nacionais. Os Estados-membros cujas capacidades económicas e fiscais não forem suficientes para implementar os benefícios, podem buscar cooperação e apoio internacionais para complementar os seus esforços.

Fonte: Recomendação da OIT sobre Pisos de Protecção Social, 2012 (No. 202) parágrafos 11-12.

A implementação progressiva, passo a passo e sistemática dos programas de assistência social é uma perspectiva adequada à abordagem de direitos humanos. Isto implica que o quadro jurídico deve ser elaborado de forma a incluir a descrição preliminar de todos os direitos³⁴ e um roteiro que permita ao Estado oferecer benefícios de assistência social que possam ser alargados ao longo do tempo. Isto implica que deve **haver avanço rumo ao alargamento da protecção, tanto no âmbito material como pessoal**, à medida que mais recursos se mostrarem disponíveis em resultado da criação de mais espaço fiscal.

Quadro 10: Exemplo da estratégia nacional de protecção social do Lesoto

A estratégia nacional estabelece um conjunto detalhado e integrado de programas essenciais para a prevenção de riscos ao longo de todo o ciclo de vida, da seguinte maneira:

1. Um subsídio universal para crianças, atribuído por fases durante quatro anos, para todas as mulheres grávidas e mães com crianças dos 0-2 anos, ligado a toda gama de intervenções complementares de saúde e nutrição.
2. Um subsídio gradual para crianças, mas ainda ligado ao combate à pobreza, faseado progressivamente para todas as famílias em situação de pobreza extrema e com crianças menores (aproximadamente 30% das famílias).
3. Primeiros passos na implementação do programa nacional de garantia de emprego sazonal para oferta de emprego aos que necessitam estando em idade activa e criação de um conjunto de benefícios de segurança social básicos para pessoas do sector formal.
4. Continuação da pensão universal de velhice, com redução do limite de idade elegível e com direito, integrada com a pensão contributiva obrigatória para todas as pessoas com emprego formal e uma pensão complementar voluntária para todos os que queiram fazer poupanças adicionais para a velhice.
5. Pensão de invalidez, atribuído por fases durante quatro anos, para todos os portadores de deficiência grave.
6. Pensão de assistência pública discricionária reestruturada para famílias vulneráveis que necessitam de assistência reactiva, temporária e a curto prazo, estimada em até aproximadamente 0,5% da população.



34. Exemplo da Estratégia Nacional de Protecção Social do Lesoto que prevê protecção ao longo de todo o ciclo de vida.



POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

(continuação)

A estratégia nacional de protecção social do Lesoto recomenda (p. 28) que o quadro de protecção social baseado nos direitos deve ser “fundado na base do quadro legislativo nacional... Quanto ao projecto de Lei sobre Segurança Social Nacional, **a Lei Nacional para a Protecção Social do Lesoto é que deve estabelecer a legislação necessária** – especificando, por exemplo, o âmbito e condições de elegibilidade, bem como os níveis de benefícios – para conferir efeito legislativo aos direitos previstos no âmbito do programa. Também devem ser criados sistemas para garantir o cumprimento do quadro legislativo nacional”. Actualmente as pensões de velhice e de infância já estão em implementação. Também foi criado um mecanismo de monitoria que está a fornecer informação valiosa sobre o processo de implementação progressiva.

Fonte: *Estratégia nacional de protecção social do Governo do Reino do Lesoto, consultada em <<http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDFaction?ressource.ressourceId=50699>>*.

Vários instrumentos internacionais e regionais reconhecem a necessidade de implementação progressiva de medidas de assistência social. Conforme acima citado, estes incluem o PIDESC, a Recomendação 202 da OIT, o Código sobre Segurança Social da SADC e o novo Protocolo da SADC sobre Trabalho e Emprego.

A Recomendação 202 da OIT reitera o compromisso de protecção universal, mas reconhece que este objectivo pode ter que ser concretizado progressivamente, dando prioridade à implementação dos pisos nacionais de protecção social, como ponto de partida para aqueles países que ainda não dispõem de pelo menos um nível mínimo de garantias de protecção social (parágrafo 13, 1a).

Alguns países em desenvolvimento que hoje dispõem de programas de assistência social mais abrangentes introduziram inicialmente programas mais modestos, que muitas vezes envolveram a concepção de novos benefícios, no âmbito de reformas orçamentais com equilíbrio nulo, antes de optar pela sua extensão. Foi assim no caso da **África do Sul**, onde se optou pela introdução de um sistema mais modesto de subsídios para crianças, em comparação com o que já existia durante o sistema do *Apartheid*, e mais tarde alargado para cobrir outros grupos populacionais. Isto pode ser alcançado através de disposições constitucionais tais como o artigo 27.2 da Constituição da África do Sul, que prevê a concretização progressiva de cobertura mais alargada, e políticas ou estratégias nacionais e medidas devidamente suportadas pela legislação nacional.

Quadro 11: Evolução dos quadros de provisão de assistência social

Na África do Sul, o nível de abrangência das pensões sociais tem estado a ser constantemente alargado para alcançar mais crianças com necessidades de assistência, através do aumento do limite de idade de elegibilidade.

Alguns países da África Austral introduziram pensões (sociais) de velhice começando com limites de idade para elegibilidade altos, alargando gradualmente o âmbito de abrangência deste e de outros programas de assistência social. Este foi o caso das pensões sociais e mais tarde com os subsídios/pensões de assistência de saúde para crianças no Lesoto.

Alguns países como as Maurícias, introduziram inicialmente uma pensão de velhice direccionada apenas aos idosos pobres, e mais tarde alargaram o programa passando a ser de âmbito mais universal.

Fonte: *Autores*.

Comentário geral No. 19: direito à segurança social (artigo 9 do PIDESC) explica que os Estados-membros devem implementar programas de segurança social **até o máximo dos recursos disponíveis** e que onde houver restrições, os recursos devem ser proporcionais e ter particularmente em conta **alguns grupos vulneráveis** para garantir que sejam protegidos mesmo à luz de constrangimentos fiscais. Em particular, o retrocesso dos benefícios não pode ser aplicado sem explicação adequada e sem investigação sobre a continuidade da protecção aos mais vulneráveis.



POR QUE É IMPORTANTE UM QUADRO JURÍDICO PARA PROTECÇÃO SOCIAL BASEADO NOS DIREITOS?

O artigo 9 do Pacto Internacional clarifica que “Apesar de o instrumento permitir a realização progressiva e reconhecer os constrangimentos devidos à exiguidade de recursos, também impõe aos Estados várias outras obrigações de carácter obrigatório e de **efeito imediato**: Os Estados têm obrigação imediata em relação ao direito à segurança social, tais como velar pela garantia do exercício do direito **sem qualquer discriminação** (artigo 2, parágrafo 2), garantido a observação da **igualdade de direitos entre homens e mulheres** (artigo 3), **comprometendo-se a adoptar medidas** (artigo 2, parágrafo 1) para atingir progressivamente a realização plena das obrigações contidas nos artigos 11.1 e 12. Tais medidas devem ser **intencionais, concretas e específicas** visando a realização plena do direito à segurança social”.³⁵

A **realização progressiva** é qualificada através das seguintes expectativas:

1. **A realização progressiva é realística e exigente** – Um governo deve demonstrar que está de facto a usar todos os recursos disponíveis para o efeito. A contribuição do público e da sociedade civil também é crítica para garantir que as decisões tomadas reflectam as prioridades públicas, bem como as necessidades mais prementes da população. Por exemplo, por volta dos anos 2000, o governo Sul-africano declarou que não dispunha de recursos suficientes para financiar a prevenção da transmissão do HIV de mãe para filho. Então um grupo da Sociedade Civil do País, conhecida como – *Treatment Action Campaign* – revelou que o governo estava a subutilizar sistematicamente grande parte do orçamento dedicado à saúde. Foi então que o Tribunal Supremo do país decidiu que de facto existiam recursos, e ordenou que fossem utilizados para garantir a salvaguarda do direito à vida, bem como o direito ao acesso a cuidados de saúde por parte das crianças.
2. **Os governos são obrigados a melhorar continuamente as condições** fundamentais para a concretização do direito à segurança social alargada. Os recursos devem ser incrementados de forma proporcional ao orçamento geral e a realização dos direitos deve ser demonstrada através dos devidos indicadores de resultados; o direito específico (à alimentação, educação, etc.) deve ser realizado progressivamente, sem que se esteja apenas a gastar cada vez mais recursos.
3. **As medidas de efeito regressivo podem não ser tomadas intencionalmente** – Os cortes nas despesas sociais devem ser explicados e investigados para assegurar que não prejudiquem a realização dos direitos que já tinham sido alcançados.
4. **Adopção de medidas projectivas para tempos de crise** dentro do âmbito da responsabilidade fiscal. Mesmo durante as crises, os governos devem avaliar todas as opções possíveis para garantir que seja usado o máximo dos recursos disponíveis, para a protecção, sem reduzir o gozo dos direitos absolutamente necessários como forma de protecção das pessoas em situação de risco.
5. **Outras obrigações de efeito imediato relacionadas com a não discriminação** e com os níveis mínimos para o pleno usufruto dos direitos humanos necessários para a manutenção da dignidade humana.

Quadro 12: Realização progressiva dos direitos na África dos Sul

Na África do Sul a realização progressiva foi interpretada de tal forma que, o racionamento da realização plena dos direitos deve ser sujeito a medidas racionais (explícitas), razoáveis (economicamente viáveis, moderadas, quando comparados com os objectivos) e defensíveis (em termos legais e de respeito aos princípios éticos e de direitos humanos, etc.).

Isto implica que:

- 1º **passo** – Todo direito deve ser especificados (por exemplo, subsídio para crianças, abaixo dos 15 ou 18 anos).
- 2º **passo** – Deve existir uma legislação formal e clara conferindo direito ao gozo do benefício.
- 3º **passo** – Deve haver a produção de relatórios sobre a situação específica de cada direito (por exemplo, apenas crianças abaixo dos 5 anos serão cobertas inicialmente).
- 4º **passo** – Deve haver a Implementação de um mecanismo formal de reporte para o controlo do desempenho e dos resultados.

Fonte: Alex van den Heever (2012) *Pisos de Protecção Social na África do Sul, Documento da OIT para o Departamento de Desenvolvimento Social da África do Sul.*

35. Vide <<http://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>>.



2.6 LIÇÕES PRINCIPAIS

- A legislação e o quadro jurídico sobre assistência social conferem ao governo o mandato legal para a prestação da assistência social e serve para dar expressão ao princípio segundo o qual a protecção social é um direito humano.
- A lei de assistência social deve abordar vários aspectos importantes, incluindo: a identificação dos beneficiários; a natureza e o nível dos benefícios, condições de direito, condições de elegibilidade, criação de instituições de tutela e definição das suas funções, poderes e obrigações, fontes de financiamento; seu âmbito de aplicação e cumprimento legal e prevenção de fraude.
- A Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948 e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966 enfatizam o direito de toda pessoa à segurança social e a um nível de vida adequado.
- Em 2012, a OIT adoptou a Recomendação 202 sobre Pisos Nacionais de Protecção Social que apresenta as orientações sobre os aspectos a ter em conta no estabelecimento e manutenção de sistemas de protecção social abrangentes, etc.
- O quadro de Políticas Sociais da União Africana, adoptado em 2008, defende o alargamento da protecção social através de medidas tais como transferências sociais não contributivas e financiadas com fundos públicos. O Protocolo da UA sobre os Direitos dos Cidadãos à Segurança e Protecção Social e a Agenda 2063 reforçam a dimensão dos direitos humanos no sistema de protecção social em África.
- A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) adoptou recentemente o Protocolo sobre Trabalho e Emprego (2014) o qual impõe a cada Estado-membro a obrigação de desenvolver um sistema de protecção social, capaz de garantir protecção para todos – inclusive através da assistência social.
- As constituições nacionais desempenham um papel cada vez mais importante na prestação de assistência social e segurança social em particular, com um papel forte dos tribunais nacionais sobre os possíveis litígios que possam advir, o que ajuda na resolução de casos individuais e na melhoria gradual da interpretação e aplicação de sistemas de segurança social institucionais e baseados nos direitos.
- A garantia de um pacote mínimo de protecção social essencial mostrou-se ser possível com os recursos existentes, mesmo para os países com rendimento baixo. Também existem muitas outras opções disponíveis para os governos manterem ou expandirem o espaço tributário/fiscal para a assistência social.
- De acordo com a ideia de que o contexto e a capacidade fiscal de um país pode mudar, a lei de assistência social deve prever a concretização progressiva de cobertura alargada, nos termos da legislação internacional, regional ou mesmo nacional.

3

DESENVOLVIMENTO DE UMA BASE JURÍDICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

3.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta secção, o participante deverá ser capaz de:

- Reflectir sobre o lugar do quadro jurídico para a assistência social nos sistemas mais amplos de segurança e protecção social de um país.
- Deliberar sobre a importância de um quadro jurídico para a consecução dos objectivos e das prioridades políticas nacionais.
- Descrever os principais elementos que devem ser incluídos no quadro jurídico de assistência social e que são necessários para a concessão e extensão dos benefícios de assistência social.
- Reflectir sobre as diferentes modalidades utilizadas pelos países para determinar o leque de beneficiários de assistência social.
- Explicar o alcance e os tipos de benefícios de assistência social que os países podem proporcionar através do sistema jurídico e o papel que os objectivos das políticas nacionais desempenham a este respeito.
- Descrever como a legislação relativa à assistência social lida com (i) modalidades de financiamento para assistência social e (ii) a definição de políticas e aplicação no domínio da assistência social.
- Reflectir sobre o papel do diálogo com os parceiros sociais a nível nacional como parte do processo de desenvolvimento de política de assistência social e consideração da aprovação de uma legislação relativa à assistência social.
- Avaliar a importância da pesquisa, análise e revisão regular dos sistemas de assistência social no que diz respeito à prestação dinâmica de serviços de assistência social.

3.2 DESENVOLVIMENTO DO QUADRO JURÍDICO

Pelas razões apresentadas anteriormente neste módulo, hoje em dia, os países tendem a adoptar um quadro legislativo para a assistência social. Idealmente, isso deve ser contido numa lei nacional que forneça a base para uma regulamentação mais detalhada pelo ministério de tutela. Esta é a abordagem adoptada, por exemplo, pelo Quénia e por África do Sul no que se refere às suas leis de assistência social (de 2010 e 2004, respectivamente).



O desenvolvimento de quadros legislativos tem de ser fundamentado numa política que seja determinada através de uma abordagem participativa. Segue-se estudos de viabilidade institucionais e financeiros, bem como uma avaliação das necessidades. Pode ser útil tomar nota da direcção dada nos termos da R. 202 da OIT sobre Pisos de Protecção Social Nacional a este respeito, que exorta os Estados-membros (parágrafo 14) a:

- identificar as lacunas e barreiras à protecção.
- definir objectivos que reflectam as prioridades nacionais.

Todos os regimes de assistência social e seus instrumentos jurídicos subjacentes são frequentemente desenvolvidos gradualmente, sem tomar em consideração o resto do sistema. O quadro legislativo para a assistência social deve caber dentro do quadro mais amplo dos sistemas de segurança social e de protecção social de um país e as leis do trabalho em geral, o que exige a realização de uma revisão jurídica.

A este respeito, a R. 202 da OIT sobre Pisos de Protecção Social Nacional apela aos Estados-membros (parágrafo 14) para que estes desenvolvam abordagens coordenadas e complementares entre os diferentes instrumentos através:

- de esforços visando colmatar as lacunas na protecção através de mecanismos adequados e coordenados de forma eficaz, sejam contributivos ou não-contributivos (ou ambos).
- da complementaridade da segurança social com as políticas activas de emprego, incluindo a formação profissional e outras medidas, conforme apropriado.

Idealmente, a ênfase deve ser dada ao estabelecimento de um quadro jurídico abrangente que indica onde e como os diferentes componentes do sistema se enquadram, e qual o papel e o lugar da assistência social dentro deste sistema.

Algumas tentativas neste sentido se reflectem na Lei **Moçambicana** sobre Protecção Social de 2007. Esta lei prevê disposições gerais para os diferentes componentes do sistema de protecção social em Moçambique. Instrumentos jurídicos específicos foram posteriormente desenvolvidos para dar efeito aos componentes do sistema – por exemplo, Regulamentos sobre Segurança Social Básica foram introduzidos por decreto em 2009 para regulamentar as questões de assistência social.

Um processo de elaboração rigorosa exige pessoal qualificado, tempo suficiente e envolvimento dos intervenientes em momentos relevantes, e numa fase final, ajustes interactivos e debates entre a equipa ministerial e membros das comissões de redacção parlamentares. Por último, mas não menos importante, o processo envolve o importante trabalho de educação e consciencialização sobre a lei, inclusive por meio de campanhas de informação e diálogo social amplo.

3.3 ESTABELECIMENTO DOS PRINCIPAIS PARÂMETROS POR LEI

No mínimo, o quadro jurídico de assistência social deve estabelecer os principais elementos de concepção, incluindo a identificação dos beneficiários, as condições de qualificação e condicionalidades, gama de benefícios, e os níveis de benefícios através de alusão a referências bases.

3.3.1 Identificação de beneficiários

É importante que o quadro jurídico identifique claramente quem são os beneficiários – os “titulares de direitos”. É claro que é crucial garantir que um benefício seja disponibilizado apenas para os que estão destinados a se beneficiar do regime ou programa de assistência social, e isso depende da definição precisa de direito.

**Quadro 13: Tribunal Independente da África do Sul para análise de recursos em matéria de assistência social**

O Tribunal Independente para Análise de Recursos em Matéria de Assistência Social julga casos de recursos contra as decisões sobre assistência social da Agência Sul-africana de Segurança Social (SASSA). O tribunal foi criado nos termos da alínea b) do No. 2 da Secção 18 da Lei de Assistência Social de 2004. Os quadros do tribunal são juristas, médicos e representantes da sociedade civil. Este tribunal actua de forma independente do Ministério de Desenvolvimento Social e analisa as decisões da SASSA e as razões que levam estas instituição a recusar os pedidos e fundamentos dos requerentes do recurso. Em seguida, confere provimento ou anula a decisão da SASSA, ou toma qualquer outra decisão justa. Em 2010, a SASSA recebeu cerca de 4,7 milhões de pedidos de subsídios sociais. Destes, cerca de 290.000 foram rejeitados, levando a cerca de 65.000 recursos. A situação económica levou pessoas desesperadas, geralmente desempregadas ou doentes crónicos, a solicitar subsídios por incapacidade para os quais não estavam qualificados. O Ministério de Desenvolvimento Social afirmou que “Na maioria dos casos, os pedidos recusados eram para subsídios de invalidez, quando a natureza ou gravidade da alegada incapacidade não satisfazia os requisitos, ou quando relatórios médicos indicavam que os requerentes não tinham qualquer deficiência”.

Fonte: Mail and Guardian (2011). *Tribunal de Recursos ajuda milhares a contestar a rejeição a subsídios sociais*, acedido on-line em: <<http://mg.co.za/article/2011-09-30-appeals-tribunal-assists-thousands-to-challenge-social-grant-rejection>>.

A lei deve ser muito específica no que se refere aos atributos pessoais dos que devem ser qualificados: por exemplo, pessoas acima ou abaixo de uma certa idade (pensão de velhice; subsídio para crianças), pessoas com deficiência (pensão de invalidez), etc.

Quadro 14: Exemplo de definição de pensão de invalidez na Lei de Assistência Social da África do Sul, de 2004³⁶

Pensão de invalidez

Uma pessoa é, (...) elegível a pensão de invalidez, se ele ou ela:

- a. tiver atingido a idade prescrita.
- b. devido a uma deficiência física ou mental, não for capaz de obter, através de qualquer serviço, emprego ou profissão, os meios necessários para a sua sobrevivência.

Fonte: Vide <http://www.saflii.org/za/legis/consol_act/saa2004174/>.

36. Vide <http://www.saflii.org/za/legis/consol_act/saa2004174/>.



Quadro 15: Exemplo de definições de pensão de velhice e invalidez na Lei de Pensão Nacional da Namíbia de 1992

Pensão de velhice e invalidez

1. “Idoso” significa qualquer pessoa que tenha atingido sessenta anos de idade; “Cego” significa qualquer pessoa que tenha sido registado como uma pessoa cega sob qualquer lei... e tenha atingido 16 anos de idade.
2. “Pessoa com deficiência” significa qualquer pessoa que, devido a qualquer dano físico ou qualquer deficiência mental, é incapaz de obter qualquer emprego ou da prática de qualquer profissão ou ofício, ou da prestação de qualquer serviço, os meios necessários para que possa assegurar adequadamente o seu próprio sustento, e que tenha atingido 16 anos de idade.
3. Sem prejuízo do disposto na presente lei, qualquer pessoa tem direito à pensão nacional em causa, desde que prove ao Secretário Permanente:
 - (a) Que é pessoa idosa, cega ou com deficiência, conforme for o caso.
 - (b) Que, no momento do pedido de pensão nacional, a pessoa é residente na Namíbia.
 - (c) Que – (i) é um cidadão da Namíbia; ou (ii) possui residência legal e permanente na Namíbia e tenha estado a residir na Namíbia por um período contínuo, imediatamente anterior à data do seu pedido de pensão nacional, conforme estabelecido.

Fonte: Vide <<http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/30009/96214/F257135352/NAM30009.pdf>>.

Em outros casos em que a identificação é muito mais geral, como na Lei **Zimbabueana** de Assistência Social de 1998, que estende a assistência social a “qualquer pessoa destituída ou indigente”, há muito menos clareza e aplicabilidade de tal direito.

Alguns sistemas jurídicos estendem a assistência temporária a categorias mais amplas de pessoas necessitadas. Este é o caso da pensão de “alívio social por motivos de aflição” prevista na legislação da **África do Sul**.

3.3.2 Assistência social a não cidadãos nacionais?

Muitos países restringem os benefícios de assistência social a cidadãos nacionais. No entanto, isso pode levantar questões sobre a aplicação do direito à igualdade de tratamento no que diz respeito ao estabelecimento de residência no estrangeiro, que muitas vezes é consagrado na constituição de um país e protegido em instrumentos internacionais e regionais. A R. 202 da OIT deixa claro que os Estados-membros devem fornecer as garantias básicas de segurança social, tal como previstas na Recomendação, a todos os residentes e todas as crianças sujeitas a obrigações internacionais (parágrafo 6).

Na **África do Sul**, com base na garantia constitucional prevista na constituição, o Tribunal Constitucional decidiu que os residentes permanentes e seus filhos têm direito a benefícios de assistência social. Subseqüentes desafios constitucionais na África do Sul levaram à extensão dessa protecção aos refugiados também. A Lei Nacional de Pensões **da Namíbia**, de 1992, estipula que os residentes permanentes que residem na Namíbia por um período contínuo, como prescrito, imediatamente anterior à data do seu pedido de pensão nacional, podem se beneficiar de uma pensão nacional.

A R. 202 aprova o princípio de protecção universal como o objectivo final. Refere que, sujeito às suas obrigações internacionais existentes, os Estados-membros devem fornecer as garantias básicas de segurança social a todos os residentes, e a todas as crianças (independentemente do seu estatuto de residência). As definições dos termos “residentes” e “filhos” devem corresponder às previstas nas leis e regulamentos nacionais. No entanto, embora permita que a legislação e as práticas nacionais definam quem são os residentes e crianças que possam beneficiar dos SPFs, a recomendação reconhece que esta definição tem de ser consentânea com as obrigações internacionais de cada país, incluindo aquelas ao abrigo dos instrumentos de direitos humanos juridicamente vinculativos, como o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966.





3.3.3 Condições de acesso a um benefício

De acordo com as normas de direitos humanos, o cumprimento do princípio da não discriminação significa que todos os critérios de elegibilidade devem ser **objetivos, razoáveis e transparentes**.³⁷ A lei deve estabelecer as condições que os beneficiários devem reunir para ter direito ao benefício. Estas diferem de acordo com o tipo de benefício e o contexto do país. Na maioria das vezes, certos tipos de benefícios exigem prova específica da existência da situação ou condição que é a razão para proporcionar o benefício. Por exemplo, para alguém se qualificar para um benefício de invalidez, a pessoa deve realmente sofrer de uma deficiência medicamente comprovada, tal como definido na legislação, e pode exigir, por exemplo, o comprovativo necessário como atestados médicos para esse efeito. Do mesmo modo, um idoso deve ter atingido a idade exigida para a concessão do acesso a uma pensão social. Em outras palavras, a legislação de assistência social deve conter definições claras e enumerar especificamente as condições estabelecidas para o acesso a todo e qualquer benefício.

De particular importância é também saber se o benefício só é disponibilizado para pessoas/famílias pobres, ou universalmente a todas as pessoas que pertençam a determinadas categorias amplas da população sem teste de activos. Na primeira situação, os países introduzem a selecção ou critérios de segmentação em qualquer lei geral ou, mais frequentemente, as regulamentações posteriores emitidas. Esses critérios podem estipular, por exemplo, que apenas as pessoas que ganham abaixo de um determinado limite de renda e com poucos meios podem se beneficiar (meios ou **testes de activos** ou uma combinação), ou, inversamente, pode excluir pessoas acima de certos limiares (**teste de afluência**) ou aqueles que já recebem uma pensão (contributiva) (**teste de pensão**).

Os critérios de selecção ou segmentação em alguns países são formulados com base numa **linha de pobreza**, a ser determinada pelo governo com base em vários critérios, e que poderiam diferir de acordo com a zona, ou seja, rural ou urbana. O acesso à assistência social na Índia, por exemplo, muitas vezes depende do facto de o beneficiário pertencer a uma família pertencente à lista designada como BPL (abaixo da linha de pobreza), elaborada pelo governo. Essa segmentação de pobreza não é uma tarefa técnica simples. Dois métodos comuns de segmentação de pobreza são utilizados, **segmentação comunitária** ou segmentação baseada em estatísticas (**segmentação dos meios substitutos**). As duas modalidades de selecção representam dificuldades em termos de uma abordagem baseada nos direitos, porque a primeira é "**embaraçosa**", a segunda pode não ser totalmente **transparente**, e ambas podem ter impacto na **igualdade e possibilidade** de ressarcimento.

Um problema do teste de meios substitutos significa que a renda é também avaliada a nível do agregado familiar e não individual, comprometendo a ideia de direito individual. Além disso, os activos são considerados como substitutos de renda; no entanto, os idosos podem não ser relativamente pobres em termos de activos comparado com a comunidade porque podem ter construído casas um pouco melhores ao longo do tempo, por exemplo, mas eles podem ser pobres no que diz respeito à capacidade de aquisição de bens de consumo. Vide o Módulo S&I para mais debate.

Outros países condicionam a recepção de benefícios à satisfação de certos requisitos – muitas vezes de estilo de vida ou comportamento, tais como vacinação e frequência escolar das crianças visadas, como é o caso em vários países da América Latina. "Os Estados são obrigados a cumprir imediatamente níveis mínimos essenciais dos direitos à alimentação, saúde, habitação, educação e segurança social. Estes são direitos humanos inerentes e não condicionados ao desempenho de certas acções ou cumprimento de requisitos. Embora estes compromissos possam contribuir para fortalecer os direitos à educação ou à saúde, podem **sugerir que as pessoas que vivem em situação de pobreza não podem fazer escolhas racionais** para melhorar as suas vidas, o que poderia ter como consequência indesejada o reforço de estereótipos predominantes sobre os pobres – de que eles são descuidados e irresponsáveis, o que não é suportado pela evidência. Neste sentido, as **condicionalidades correm o risco de violar o direito à dignidade dos pobres**".³⁸ A falta de utilização dos serviços sociais e de saúde pública pode ser devido à má qualidade, falta de confiança, custos de oportunidade (vide o Módulo ADM).

37. Vide <<http://socialprotection-humanrights.org/key-issues/universality-of-protection-and-effective-access/eligibility-criteria-and-entitlementconditions-including-conditionalities/>>.

38. Vide <<http://socialprotection-humanrights.org/framework/principles/dignity-and-autonomy/>>.



Quadro 16: Recomendação 202 orienta sobre os mecanismos básicos de benefícios de segurança social

9. (1) Ao fornecer as garantias básicas de segurança social, os membros devem considerar diferentes abordagens com vista a implementar a combinação mais eficaz e eficiente dos benefícios e regimes no contexto nacional.
- (2) Os benefícios podem incluir benefícios para a família e crianças, subsídios de doença e de cuidados de saúde, maternidade, invalidez, pensão por velhice, pensão de sobrevivência, subsídios de desemprego e garantias de emprego e pensão por acidentes de trabalho, bem como quaisquer outros benefícios sociais em dinheiro ou em espécie.
- (3) Os regimes que oferecem tais benefícios podem incluir regimes universais de benefícios, regimes de segurança social, regimes de assistência social, regimes de imposto sobre rendimentos negativos, regimes de emprego público e regimes de apoio a emprego.

Fonte: *Recomendação de Pisos de Protecção Social da OIT, 2012 (No. 202)*.

A **gama de benefícios de assistência social, e os níveis desses benefícios** devem ser especificados na lei. Eles têm de reflectir as circunstâncias nacionais, ou seja, a preferência de políticas nacionais deve ser determinada através de uma abordagem participativa com os intervenientes e os recursos financeiros.

Como indicado anteriormente, a experiência em muitos países em desenvolvimento, incluindo vários países da África Austral, foi de introduzir benefícios de assistência social de forma incremental de acordo com o princípio internacional de realização gradual. A introdução de pensões sociais para os idosos, por exemplo, é geralmente seguida de outros tipos de benefícios, particularmente subsídio de invalidez e para crianças.

Na maioria dos casos, a legislação nacional contém disposições para os tipos de benefícios específicos (incluindo para novos tipos de benefícios a serem introduzidos) e deixa as disposições pormenorizadas para os regulamentos – como é o caso com a Lei de Assistência Social da **África do Sul**, de 2004, e os regulamentos correspondentes à lei.

Quadro 17: Introdução de novos tipos de benefício

A fim de manter a sinergia no sistema e evitar a duplicação desnecessária e fragmentação, é aconselhável introduzir novos tipos de benefícios através da alteração do quadro legislativo existente, ao invés de adoptar uma legislação separada. No entanto, os ajustes regulares ao nível dos benefícios para reflectir o aumento dos custos de vida são idealmente feitos através da regulamentação promulgada pelo líder político relevante (ou seja, o ministro competente). Isto evita que os administradores do programa se aproximem ao parlamento sempre que for necessária uma actualização óbvia do montante a pagar.

Fonte: *OIT (2014), Avaliação dos Pisos de Protecção Social na Namíbia*.

A R. 202, no seu No. 2 do artigo 9, recomenda o seguinte “Os benefícios podem incluir subsídio para a família e crianças, subsídio de doença e de cuidados de saúde, maternidade, invalidez, pensão de velhice, pensão de sobrevivência, subsídios de desemprego e garantias de emprego e subsídio por acidentes de trabalho, bem como quaisquer outros benefícios sociais em dinheiro ou em espécie”. Essencialmente, uma perspectiva de segurança social seria a favor, de acordo com as decisões tomadas a nível nacional, da priorização de contingências e riscos sociais em todo o ciclo de vida, tal como discutido no Módulo S&I.



DESENVOLVIMENTO DE UMA BASE JURÍDICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O nível de benefícios pode ser especificado em referência a uma decisão constitucional (por exemplo, níveis salariais mínimos no Brasil), ou aos padrões indirectos a serem alcançados. A R. 202, por exemplo, refere-se a benefícios, de tal modo que:

- As pessoas que necessitam de cuidados de saúde não devem enfrentar dificuldades e um aumento do risco de pobreza devido às consequências financeiras de acesso a cuidados essenciais de saúde. Cuidados médicos pré-natais e pós-natais gratuitos para os mais vulneráveis também devem ser considerados.
- A segurança de renda básica deve permitir uma vida com dignidade. Os níveis mínimos de renda definidos a nível nacional podem corresponder ao valor monetário de um conjunto de bens e serviços necessários, linhas de pobreza nacionais, limites de renda para assistência social ou outros limiares comparáveis estabelecidos por lei ou práticas nacionais, e podem ter em conta as diferenças regionais.

Uma vez definidos, os níveis eficazes de benefícios podem ser monitorizados e avaliados em comparação com os valores de referência acordados. A legislação pode especificar a necessidade e o processo para rever regularmente o nível de benefícios. Infelizmente, a ausência desse requisito levou a uma queda persistente do valor real dos benefícios e seu poder de compra em muitos países, especialmente na América Latina. Portanto, de acordo com a R. 202:

- Os níveis de garantias de segurança social básica devem ser regularmente revistos através de um procedimento transparente que é estabelecido por disposições legislativas, regulamentares ou prática, conforme o caso.
- No que diz respeito ao estabelecimento e revisão dos níveis destas garantias, a participação tripartida com as organizações representativas de empregadores e de trabalhadores, bem como a consulta com outras organizações relevantes e representativas de pessoas em causa, deve ser assegurada.

Na realidade, de acordo com as normas internacionais, como a R. 202, o valor das garantias tem de reflectir e ser monitorado não só em termos monetários – termos de rendimento, mas em relação ao desempenho dos resultados sociais (nutrição, escola, saúde). Com efeito, os pisos de protecção social referidos na R. 202 dizem respeito a disposições sobre benefícios em dinheiro ou espécie que são entendidas como sendo compatíveis e complementares, por exemplo, com serviços de saúde disponíveis, acessíveis, e de qualidade e segurança de renda básica para as crianças que tem de ser de um nível suficiente e estar disponível em conjunto com produtos e serviços necessários para permitir que as crianças tenham acesso à nutrição, educação, assistência, entre outras necessidades.

Embora tenha sido reconhecido que a provisão de benefícios monetários é mais eficiente do que em espécie, em muitas ocasiões, incluindo em situações de emergência, **os benefícios de assistência social não têm de ser restritos a benefícios em dinheiro ou monetários**. Muitos sistemas jurídicos nacionais reconhecem a importância de várias formas de benefícios não monetários como ferramentas para a redução da pobreza. Muitos sistemas podem também reconhecer a necessidade de ligar o acesso a benefícios de assistência social a outros programas destinados a apoio e geração de renda (vide também o Módulo FIN). Isto veio a ser conhecido na região como a agenda de “cash-plus” (vide também o Módulo COO).

A Lei de Assistência Social do **Zimbábue**, de 1998, prevê uma ampla gama de benefícios não financeiros, tais como: reabilitação, prestação de cuidados institucionais, cuidados domiciliários e em lares; formação profissional; aparelhos ortopédicos e órteses; enterros condignos para cidadãos pobres; fornecimento de alimentação e vestuário; e “qualquer outra assistência necessária...” (Secção 5 (b)).

Do mesmo modo, em **Moçambique**, o regulamento sobre segurança social básica (2009) prevê benefícios, em dinheiro ou em espécie, e benefícios de apoio social, traduzindo-se em prestação de serviços, programas e projectos para o desenvolvimento da comunidade, tendo como alvo os necessitados em termos de habitação, abrigo, alimentos e meios de compensação (artigo 2). Os cuidados de saúde primários também estão incluídos (artigo 10), como é o caso do acesso à educação e serviços de apoio (tais como programas de alimentação escolar) (artigo 13). De particular importância é o tratamento que se dá, no regulamento, à “integração social através do trabalho”, como parte da segurança social básica. Estas são consideradas oportunidades para o desenvolvimento de actividades produtivas através das quais as pessoas que vivem em situação de pobreza absoluta podem sustentar a si e suas famílias (artigo 19).

Às vezes, as realidades sociais de um país exigem a substituição de um tipo de benefício por outro. Na **África do Sul**, por exemplo, o subsídio de apoio à criança foi introduzido na década de 1990, substituindo o subsídio de subsistência do Estado. Em vez de se concentrar em mães solteiras e seus filhos (como foi o caso no âmbito do programa anterior), o subsídio de apoio à criança está disponível para qualquer prestador de cuidados principal responsável por uma criança que vive em situação de pobreza. Assim, o novo subsídio tem sido capaz de atingir um número significativamente maior de crianças que vivem em agregados pobres. Isto exigiu uma mudança na lei existente.



3.4 MECANISMOS DE FINANCIAMENTO E INSTITUCIONAIS

3.4.1 Mecanismos de financiamento

Duas questões-chave adicionais normalmente abordadas pela legislação de assistência social dizem respeito, em primeiro lugar, aos mecanismos de financiamento e, em segundo lugar, aos principais mecanismos institucionais de um programa. É importante indicar na lei a fonte de financiamento, em especial financiamento proveniente do orçamento do Estado. Isto atribui ao governo um mandato jurídico para fazer provisões para benefícios fornecidos pelo Estado cada vez que o orçamento anual é elaborado. Algumas leis de assistência social fazem referência ao financiamento em termos amplos e gerais (vide também o Módulo FIN).

Os Regulamentos **Moçambicanos** prevêm as seguintes fontes (artigo 23):

- Dotações do orçamento do Estado.
- Contribuições, doações, subvenções ou subsídios de entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras.
- Outras receitas obtidas por quaisquer meios legalmente permitidos.

Disposições semelhantes estão contidas na Secção 9 da Lei de Segurança Social da **África do Sul**, de 2004. Esta lei regula ainda a utilização dos fundos, a realização de contabilidade, e a exigência de uma auditoria anual, bem como a aquisição, detenção e alienação de bens (Secções 9-12).

3.4.2 Mecanismos institucionais

Os quadros jurídicos nacionais de assistência social devem prever uma estrutura institucional para os regimes existentes. Mais uma vez, o âmbito dessas estruturas varia de acordo com diferentes perspectivas de governação e gestão de modelos mais adequados para o contexto do país. Dado o facto de que os benefícios de assistência social são na sua maioria pagos com o orçamento de um país (nível central), é óbvio que os governos desempenham um papel directo nesta área. A intensidade e a natureza deste papel e as estruturas criadas para esta finalidade podem diferir significativamente. Igualmente relevante é a organização política interna (por exemplo jurisdição federal/provincial, grau de descentralização, etc.). Vide o Módulo GOV para um debate aprofundado de governação e modelos institucionais.

Alguns países preferem um controlo forte por parte do governo. Por exemplo, na **África do Sul**, o Director Executivo da Agência de Segurança Social Sul-africana (SASSA) reporta directamente ao Ministro do Desenvolvimento Social, que pode efectivamente anular qualquer decisão tomada pelo Director Executivo através do poder de direcção.³⁹ Do mesmo modo, em **Moçambique**, um Conselho de Coordenação para o Subsistema de Segurança Social Básica é responsável pela articulação do subsistema, que compreende vários ministros, bem como representantes de entidades públicas e privadas “ligadas à área de acção social”. O Quênia, por outro lado, optou por uma Autoridade Nacional de Assistência Social, cuja gestão é da responsabilidade de um conselho designado como o Conselho de Administração, composto por representantes de diversas instituições públicas (e não tem representação do sector privado) (Lei de Assistência Social, 2013, Secções 3-11).

Como tal, várias questões têm de ser reguladas, especialmente através de uma lei, para garantir o estabelecimento de uma estrutura de gestão eficaz para a provisão de assistência social. Estas incluem: a composição da estrutura institucional que supervisiona a prestação de serviços de assistência social; os poderes e funções da pessoa/instituição responsável pela gestão global, as suas responsabilidades/obrigações e sanções relacionadas; a nomeação de funcionários; e normas de conduta ética aplicável aos funcionários (por exemplo, a exigência de os funcionários assinarem um Código de Boa Conduta).

Por último, a administração de assistência social concreta pode acontecer em diferentes níveis. Em muitos países da África Austral, a administração nacional de assistência social é, por várias razões, centralizada. Outros países podem optar, se não forem constitucionalmente obrigados a fazê-lo, pela administração em cascata até ao nível local. No Nepal, por exemplo, a pensão por velhice é administrada pelo Ministério do Desenvolvimento Local, a nível local, através da assistência de Comissões de Desenvolvimento da Vila. Portanto, as leis de assistência social devem deixar claro a que nível o serviço deve ser prestado e descrever a natureza do envolvimento das estruturas descentralizadas.

39. Vide a Lei de Segurança Social Sul-africana de 2004, Secção 6.





DESENVOLVIMENTO DE UMA BASE JURÍDICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Comité de Peritos da OIT de Aplicação de Convenções e Recomendações referiu que “o princípio da responsabilidade geral garante que o Estado não invoque a descentralização administrativa, a fim de evitar ser responsabilizado por má gestão ou falta de assegurar uma protecção eficaz ao abrigo de regimes nacionais de segurança social”.⁴⁰

Durante o processo judicial “Mashava contra o Presidente da República da África do Sul”, foi a primeira vez que o Tribunal Constitucional confirmou o direito constitucional à assistência social na África do Sul. O tribunal decidiu que, sob as circunstâncias preponderantes na altura, a prestação de assistência social a nível provincial indicava que alguns cidadãos tinham melhor acesso aos seus direitos constitucionais do que outros e apelou ao governo para reformar imediatamente o sistema em consonância com a Constituição.

O caso desafiou a delegação da função de administração de assistência social aos governos provinciais, o que resultou em falhas persistentes em algumas províncias em termos de provisão de benefícios sociais de forma atempada e adequada. O tribunal decidiu que “a assistência social é realmente uma questão que não pode ser regulada de forma eficaz pela legislação provincial, ou que para ser realizada de forma eficaz requer que seja regulada ou coordenada por normas e padrões uniformes”.⁴¹ Isto levou à criação, mais tarde, da agência de segurança social da **África do Sul** com vista a melhorar a coordenação, e de sistemas de prestação de serviços consistentes e eficazes.

3.5 LEIS NACIONAIS, CONSULTAS PÚBLICAS E MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Evidências demonstraram que a colaboração com os parceiros sociais (ou seja, união e entidades empregadoras) no projecto de política social, incluindo o desenvolvimento da política de assistência social e a consideração da legislação de assistência social, leva a quadros jurídicos mais aceitáveis e legítimos e à implementação.

Uma forma de aumentar a participação e o envolvimento na agenda mais ampla de protecção social por parte dos parceiros sociais de segurança social tradicionais passa por incentivar a elaboração de documentos de posição sobre pisos de protecção social.

Em **Moçambique**, a CTM, Confederação dos Trabalhadores produziu um documento de posição sobre pisos de protecção social. Isto levou a debates significativos dentro da organização sobre a necessidade de considerar o papel dos representantes dos trabalhadores em apoio a serviços públicos de qualidade e políticas sociais para todos, e não só para as mulheres e homens com empregos formais.

Por outro lado, os parceiros não tradicionais podem participar em matéria de segurança social. Na **África do Sul**, por exemplo, esta tarefa é partilhada por representantes do governo, centrais sindicais, organizações de empregadores e da sociedade civil no Conselho Nacional de Desenvolvimento Económico e do Trabalho (NEDLAC), com quatro câmaras.

A R. 202 da OIT de 2012 sobre pisos de protecção social nacional defende especificamente a participação tripartida, com as organizações representativas de empregadores e de trabalhadores, bem como **consultas com outras organizações relevantes e representativas de entidades envolvidas** (parágrafo 3 (R); vide também a alínea d do No. 8).

De facto, consultas públicas amplas, que incluem uma ampla gama de intervenientes e beneficiários (destinados), auxiliam no desenvolvimento de um quadro de pilares múltiplos e garantem a cobertura de uma forma holística e integrada. Isto é importante pelo menos pelas seguintes razões (considerando o exemplo de planos de pensões):

- As pensões envolvem cada vez mais, não apenas componentes contributivos, mas também provisões mínimas que podem ser subsidiadas pelo Estado; juntamente com a importância crescente das pensões sociais financiadas pelo Estado, significa que o quadro de políticas diz respeito a todos os cidadãos, como eleitores e contribuintes.
- As pessoas cronicamente pobres e vulneráveis, em certas categorias da população (como pessoas com deficiência crónica) não podem ser adequadamente representadas pelos parceiros sociais tradicionais e exigem representação específica dos seus interesses para expressar as suas necessidades em tais quadros de políticas.
- A “classe média inexistente” de idosos que não são cobertos porque não são pobres o suficiente para serem elegíveis para pensões do Estado, dadas as condições restritivas de elegibilidade a benefícios sociais (questões discutidas por organizações pró pobres), e que não são ricos o suficiente para se qualificarem para as pensões contributivas (questões discutidas pelos parceiros sociais mais tradicionais), também justifica uma representação mais ampla de actores em políticas nacionais.

40. Inquérito Geral sobre instrumentos de segurança social à luz da Declaração de 2008 sobre Justiça Social para uma Globalização Justa (2011), disponível em <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_152602.pdf>.

41. Bruni, M. L. (2016) *Reformando o Sistema de Assistência Social*, em Alam A. et al. (2016) *Making it happen*, Grupo Banco Mundial.





Como parte da R. 202, os Estados-membros da OIT são incentivados a convocar regularmente consultas nacionais para avaliar o progresso e discutir políticas para a nova extensão da protecção social (parágrafo 20). Consultas mais amplas favorecem a **compreensão e o apoio do público em geral e daqueles directamente afectados pelo sistema**, em particular. Há muitos bons exemplos comparativos desta abordagem.

Na **África do Sul**, por exemplo, a Comissão de Inquérito sobre um Sistema Abrangente de Segurança Social (2000-2002) consultou amplamente os intervenientes, o público em geral e peritos, após ter sido encarregada de aconselhar o governo sobre a reforma da segurança social e dos sistemas de assistência social.⁴² Um processo participativo também enriqueceu a reforma das pensões no Chile durante o período 2006-2008, quando um Conselho Consultivo multidisciplinar e politicamente diversificado foi designado para responder às preocupações e pedidos dos cidadãos. O conselho organizou audiências públicas regulares com o maior número de representantes de cidadãos quanto possível. Como resultado, o novo sistema de pensões no Chile reforçou o papel do Estado na garantia da segurança social contributiva integrada e financiamento fiscal num único sistema, e aumentou a cobertura dos mais vulneráveis.⁴³

Quadro 18: Diálogo nacional e reforma de políticas de assistência social no Brasil

“No Brasil, um fórum nacional de segurança social (Fórum Nacional da Previdência Social – FNPS) promoveu um debate entre os representantes dos trabalhadores, dos pensionistas, dos empregadores e o Governo Federal sobre formas de melhorar e garantir a sustentabilidade do novo sistema de pensões e política de assistência social. Este diálogo produziu um consenso nacional (Síntese das Actividades Desenvolvidas) no que diz respeito ao mercado de trabalho, transição demográfica, pensões de invalidez, pensões de sobrevivência, pensões rurais, as questões de género, a gestão e o financiamento do sistema e coordenação entre as pensões e os benefícios de assistência.”

Fonte: ISSA – *Segurança Social Dinâmica para as Américas: Coesão Social e Diversidade Institucional – Tendências e Desenvolvimentos* (2010) p. 22.

As consultas públicas supõem que os Estados tomam a iniciativa de levar a cabo reformas de política social. Contudo, os **movimentos sociais também podem estar na origem das reformas de políticas sociais**, como exemplificado no Quadro 19.

As populações em causa também podem usar normas e metas internacionais para promover leis nacionais em matéria de protecção social e, em seguida, mais importante, podem usar tais **leis nacionais** para fazer pressão em prol de maiores esforços financeiros. Podem estabelecer amplas ligações de cidadãos através de compromissos constantes, redes e esforços de advocacia.

42. *Transformando o Presente. Protegendo o Futuro – Relatório Consolidado (Relatório da Comissão do Inquérito para um Sistema de Segurança Social Abrangente para a África do Sul, 2002).*

43. ISSA *Segurança Social Dinâmica para as Américas: Coesão Social e Diversidade Institucional – Tendências e Desenvolvimentos* (2010) 23.



Quadro 19: Exemplo de pensão social nas Filipinas

A Constituição filipina estabelece que o Estado deve proteger e promover o bem-estar de todos os idosos (7,6 milhões em 2015). Em 2009, uma grande campanha pública foi liderada por organizações como a Coligação de Serviços de Apoio a Idosos (COSE) e a Confederação de Associações de Idosos das Filipinas (COPAP) em prol de uma pensão social mensal de PhP 1.500. As organizações conseguiram levar a proposta para debate numa sessão bicameral. Mas receberam forte oposição de alguns legisladores, argumentando que o governo não podia se dar ao luxo de financiar essa quantia. Nas negociações subsequentes, o montante foi reduzido para PhP 500, com uma disposição adicional que previa a sua revisão a cada 2 anos. Por último, actividades de advocacia e colaboração directa com o Presidente levaram à aprovação da Lei Expandida sobre o Idoso (Lei da República de 9.994), em Março de 2011. A lei definiu uma série de privilégios e serviços para os idosos (ou seja, qualquer cidadão residente das Filipinas, com pelo menos 60 anos de idade), abrangendo uma gama de áreas, incluindo emprego, saúde, educação e protecção social. A lei define idoso indigente como “qualquer idoso que seja frágil, doentio ou com deficiência, e sem pensão ou fonte permanente de renda, compensação ou assistência financeira dos seus parentes para apoiar as suas necessidades básicas, como determinado pelo Ministério de Assistência e Desenvolvimento Social (DSWD) em consulta com o Coordenador Nacional e Conselho de Monitoria.”

Apesar da aprovação da lei, inicialmente, não foi alocado ao Ministério de tutela, orçamento suficiente para cobrir os cerca de 1,2 milhões de idosos indigentes filipinos. Novamente, através da colaboração com outras OSC, mantendo vários encontros com agências governamentais e funcionários do Ministério das Finanças, apresentando alternativas de orçamento sociais com o Observatório do Orçamento Social das Filipinas, COSE e COPAP estabeleceram uma coligação para a implementação efectiva da lei. A introdução foi muito lenta no início, mas se acelerou nos últimos anos. Nos primeiros quatro anos de aplicação, o regime priorizou a cobertura de idosos a partir de 77 anos, tendo a idade sido reduzida para 65 em 2015. Espera-se que a idade seja reduzida ainda mais para 60 anos de idade, o que deve permitir que o programa cumpra integralmente a lei.

A mobilização social também conseguiu aumentar o financiamento, de modo que o número de beneficiários aumentou exponencialmente: de 139.000 em 2011, para 2,8 milhões em 2017. Dadas as limitações da actual pensão social, que não consegue cobrir idosos que não são suficientemente pobres para beneficiarem-se de pensões sociais, nem suficientemente ricos para pagar uma pensão contributiva, os movimentos sociais agora defendem pensões universais.



Acima – A lei foi aprovada após a mobilização social de representantes de idosos, que participaram no debate no Parlamento (abaixo). Foi assinada depois que os representantes se reuniram com o Presidente.

Fonte: Coligação de Serviços dos Idosos com a Help Age, 2016, *A Pensão Social das Filipinas aos Quatro Anos: Contribuições e Recomendações*, e Sevilla, A (2017) *Coligação de Serviços dos Idosos, Webinar sobre Protecção Social* protection.org, acessado no dia 26.01.2017.



3.6 PESQUISA E ANÁLISE DA REFORMA REGULAMENTAR

O desenvolvimento de um sistema de assistência social e, conseqüentemente, do seu quadro jurídico, tem de ser feito com base numa pesquisa e análise específica ao contexto. Isto é necessário, uma vez que o contexto demográfico, económico e social dos países é diferente. O perfil de pobreza predominante de um país e sua capacidade fiscal são apenas dois dos critérios críticos que exigem uma base de evidência adequada para a formulação de políticas e de mecanismos jurídicos. É somente através da análise cuidadosa dos resultados da pesquisa que as intervenções prioritárias para prestar assistência social adequada para determinadas categorias de pessoas necessitadas podem ser projectadas.

Além disso, a natureza dinâmica das mudanças sociais e do impacto contínuo do apoio de assistência social existentes tornam necessário rever e ajustar regularmente o sistema de assistência social e seus programas, bem como o quadro jurídico da assistência social. Pode haver novas categorias de pessoas vulneráveis que podem ter de ser acomodadas no quadro jurídico, ou o reforço da capacidade fiscal pode permitir que um país estenda a cobertura. Em ambos os casos, alterações do regime regulamentar serão necessárias.

A R. 202 da OIT de 2012 sobre pisos de protecção social nacional indica que os países devem recolher, compilar, analisar e publicar regularmente um conjunto adequado de dados, estatísticas e indicadores sobre protecção social, desagregados, em particular, por sexo (parágrafo 21) (vide também o Módulo M&A). Estabelece ainda que os níveis de garantias básicas de segurança social devem ser regularmente revistos através de um procedimento transparente que é estabelecido por leis, regulamentos ou práticas nacionais, conforme apropriado (parágrafo 8 (c)); vide também o parágrafo 19). É uma boa prática para considerar a pesquisa não apenas como um esforço técnico, mas como um processo participativo que envolve, em particular, os membros do Parlamento e amplo diálogo social nacional.

Quadro 20: O caso da CONEVAL no México

A CONEVAL é uma agência independente credível que assegura a transparência na monitoria da política social. Em 2001, o Congresso decidiu, pela primeira vez na história mexicana, que todos os programas de subsídios do governo federal seriam avaliados anualmente. Aqui, a desconfiança era um aspecto crítico. A oposição queria impedir que o governo usasse os programas sociais para fins políticos. Para este fim, a CONEVAL foi instituída como uma agência independente, subordinada ao Congresso, para monitorar a pobreza e realizar avaliações de programas sociais.

Mudar a frase para: A CONEVAL vê a produção de provas como mais do que apenas um trabalho técnico, enfatizando a importância do diálogo nacional. Segundo o Director da CONEVAL "Partimos da base de que se queríamos um indicador de pobreza para ser usado por actores políticos, não poderíamos simplesmente solicitar uma equipa técnica para submeter uma fórmula e, em seguida, instruir o político a 'utilizar esta metodologia'. Na CONEVAL consideramos que o desenvolvimento de um sistema de medição e avaliação é um desafio político com elementos técnicos, e não o contrário. Porque se o indivíduo tomar apenas em consideração o ponto de vista técnico – que tem que estar lá – mas não os actores, a metodologia pode ser perfeita, mas ninguém vai usá-la. Portanto, tem de haver muito diálogo".

Fonte: Dimensions, Novembro de 2016, Número 1, Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN), disponível em: <http://www.mppn.org/wp-content/uploads/2016/11/DIMENSIONES_1_English_vs2_smallest.pdf>.

O conteúdo do trabalho reflecte decisões constitucionais. No México, a Constituição e a Lei de Desenvolvimento Social estipula que o acesso aos direitos sociais é o princípio orientador das políticas públicas do Estado mexicano. A Constituição sublinha a importância tanto das garantias de rendimento como de resultados sociais mais amplos (como realização de objectivos em matéria de saúde, educação, etc.) ao considerar o impacto das políticas sociais. A CONEVAL instituiu um índice de pobreza multidimensional para avaliar o impacto dos benefícios sociais e das políticas públicas. A medição foi decidida pelo Congresso mexicano. A avaliação independente e sua discussão no Congresso Nacional auxilia o governo a avaliar a adequação dos benefícios.⁴⁴

Tais mudanças podem também ser o resultado de decisões judiciais. Por exemplo, a jurisprudência constitucional na África do Sul resultou na extensão da prestação de assistência social aos residentes permanentes e refugiados. O desenvolvimento de uma pesquisa económica social adequada e da capacidade jurídica dentro das instituições de assistência social é fundamental para adaptar e integrar estes novos desenvolvimentos na lei e na prática.⁴⁵

44. *Ibidem*.

45. Cassim, A. (2015) *What happens to policy when champions go away, Making Voices Count*, disponível em: <<http://www.makingallvoicescount.org/blog/south-africas-social-welfare-system-happens-policy-champions-go-away/>>.





3.7 LIÇÕES PRINCIPAIS

- O quadro jurídico deve, no mínimo, definir as pessoas elegíveis, a natureza e o nível de benefícios, bem como os critérios de elegibilidade.
- A legislação de assistência social deve também especificar as modalidades de financiamento e, a política principal, e as instituições responsáveis pela execução do programa.
- O quadro legislativo para a assistência social deve enquadrar-se na protecção social mais ampla do país.
- A legislação de assistência social muitas vezes é bastante específica quanto aos atributos pessoais dos que são alvo do benefício de assistência social. Em alguns casos, ela contém definições claras e enumera especificamente as condições estabelecidas para o acesso a todo e qualquer benefício. Em outros, a lei estipula que os benefícios devem estar universalmente disponíveis para todas as pessoas que se enquadram numa categoria particular.
- Na maioria dos casos, o quadro jurídico de assistência social estabelece os tipos de benefícios específicos (incluindo quando novos tipos de benefícios serão introduzidos) e deixa as disposições pormenorizadas para os regulamentos.
- Os benefícios de assistência social podem ser em dinheiro ou em espécie; os sistemas jurídicos nacionais, muitas vezes reconhecem a importância de várias formas de benefícios não monetários como ferramentas para a redução da pobreza e a necessidade de ligar os subsídios de assistência social a si e outros programas (ex.: programas de geração de renda).
- A definição de um quadro de assistência social deve envolver consultas com todos os intervenientes: trabalhadores, empresários, governo e sociedade civil.
- A assistência social tem de ter como alicerce a pesquisa e a análise. Além disso, a natureza dinâmica das mudanças sociais e o impacto contínuo de programas existentes exigem que a revisão e o ajuste do sistema de assistência social sejam realizados regularmente.
- Isto não deve ser apenas uma questão técnica, mas um processo participativo envolvendo um amplo número de intervenientes, incluindo o governo, o parlamento, organizações de diálogo social e representantes das pessoas em causa; isso pode resultar em mudanças nos quadros jurídicos.

4

PROTECÇÃO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS E CONTRA O USO INDEVIDO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

4.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta secção do módulo, o participante deverá ser capaz de:

- Explicar o direito que o utente tem de reclamar e recorrer das decisões tomadas.
- Explicar os princípios que garantem um processo justo – o impacto dos requisitos de justiça administrativa na prestação de assistência social.
- Descrever o papel e a importância de mecanismos adequados de reclamação e de recurso, bem como dos mecanismos de responsabilidade social, no sentido de garantir o acesso à justiça e a protecção dos direitos dos beneficiários de assistência social.
- Avaliar como os quadros jurídicos de assistência social asseguram a protecção dos direitos dos clientes e a prestação de serviços aos clientes.
- Discutir as modalidades empregadas nos quadros jurídicos de assistência social para garantir e proteger a informação individual privada a que os administradores de assistência social possam ter acesso.
- Analisar casos de suspensão, cancelamento ou cessação de benefícios.
- Compreender o papel das inspecções.

4.2 DIREITO DE RECLAMAR E RECORRER

Conforme previsto nas normas internacionais, incluindo a C. 102 e R. 202, o quadro jurídico deve prever que todos os reclamantes tenham direito a:⁴⁶

- Solicitar a provisão de um benefício que é devido de acordo com a lei.
- Reclamar em relação à qualidade ou quantidade do benefício devido.
- Recorrer em caso de sua recusa.
- Responsabilizar os encarregados de conceber, administrar e implementar o regime de assistência social.

46. O No. 1 do artigo 70 da Convenção 102 da OIT, de 1952, enfatiza o direito de recurso em caso de recusa de benefício ou reclamação quanto à sua qualidade ou quantidade.



PROTECÇÃO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS E CONTRA O USO INDEVIDO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em alguns países, tribunais normais são utilizados; em outros, tribunais especiais de segurança social ou de assistência social são estabelecidos; outros, ainda, usam mecanismos existentes ao abrigo do direito do trabalho. Mais detalhes podem ser encontrados nos Módulos ADM e M&A.

O direito de reclamar e recorrer é um componente crucial de acesso à justiça e protecção dos direitos dos clientes de assistência social na medida em que estes têm acesso a mecanismos adequados de reclamação e recurso. A evidência comparativa, apoiada por normas e directrizes emanadas da OIT, sugere que uma clara distinção deve ser feita entre dois estágios de resolução de litígios relacionados com a segurança social e assistência social. Isto implica que:

- O reclamante ou beneficiário deve ser capaz de aceder ao procedimento de recurso dentro da instituição de protecção social que decidiu sobre a questão em primeiro lugar.
- Posteriormente, se o requerente ou beneficiário ainda se sentir prejudicado e a questão/litígio continuar por resolver, ele/ela deve ter acesso a um organismo de recurso independente de mais alto nível.

Estes organismos de julgamento 'internos' e 'externos' devem ser institucional e estruturalmente separados e independentes uns dos outros.⁴⁷

A nível mundial, há vários exemplos de boas práticas de sistemas de resolução de litígios internos em matéria de segurança social bem desenvolvidos que operam dentro de ambientes de regimes de assistência social públicos. Ou seja, com alguma excepção, geralmente não acontece com os países da SADC, onde pouca provisão foi feita para resolução de litígios relacionados com assistência social, excepto para o envolvimento do sistema judicial em geral.⁴⁸

Uma das notáveis excepções, que parece basear-se em precedentes internacionais, é o sistema de reexame e recurso aplicável a litígios relacionados com assistência social na **África do Sul**. A Secção 18 da Lei de Assistência Social de 2004 prevê essencialmente duas etapas de resolução de litígios:

- Se o reclamante ou beneficiário não concordar com uma decisão tomada pela Agência, ele pode solicitar, por escrito, que ela reconsidere a sua decisão.
- Se o reclamante ou beneficiário não concordar com uma decisão reconsiderada feita pela Agência, ele pode, então, recorrer por escrito a uma instituição de recurso especialmente designada, ou seja, o Tribunal Independente de Recurso em matéria de Assistência Social (ITSAA).

Em relação ao recurso, importa acrescentar que um tribunal, ou tribunal especializado, é preferível ao tribunal geral de um país. Os tribunais ou tribunais especializados têm a vantagem de serem instituições especializadas, que podem resolver litígios de forma célere, sem a observação de procedimentos legais formais e rigorosos, e de forma económica, uma vez que a representação legal é geralmente proibida.

Além da abordagem formal de resolução de litígios, um processo mais informal, baseados em mecanismos de responsabilidade social, foi gradualmente introduzido nos últimos tempos. Estes mecanismos são apresentados à frente.⁴⁹ Ao utilizar principalmente instituições colectivas representativas – criadas como iniciativas do governo e/ou ONG ou criadas pelas próprias comunidades locais – os clientes têm sido capazes de apresentar não só litígios (individuais) previstos pelo sistema formal descrito acima, mas também outras reclamações (colectivas) relativas à prestação de serviços, entre outros assuntos.

47. Vide Olivier M. (2011) "Social security adjudication in the light of international standards: The need for reform in Southern Africa" –vol 3 (1) *International Journal of Social Security and Workers Compensation* pp.29-54 at 42; International Labour Organization [ILO], *Social security and the rule of law – General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*(Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations to the International Labour Conference, 100th Session, 2011-Report III (Part 1B) (2011) [409] ILO *Social security and the rule of law*, above n17, [434].

48. Vide Olivier M. (2011) "Social security adjudication in the light of international standards: The need for reform in Southern Africa" –vol 3 (1) *International Journal of Social Security and Workers Compensation* (2011) 29-54 at 43 and, generally, ILO *Social security and the rule of law* (2011)[409].

49. Parágrafo 5.1.





4.2.1 O processo de reclamação

O processo de reclamação geralmente exige o seguinte:

- **A legislação sobre assistência social tem de incluir o procedimento formal de revisão interna de uma decisão administrativa** – Tal procedimento permite que uma decisão anterior volte a ser analisada após a recepção de informações ou provas adicionais. Às vezes, o resultado da revisão pode alterar a decisão inicial – por exemplo, pode optar por pagar, ao invés de recusar o benefício, ou pagar uma taxa maior (ou talvez mesmo menor). Alternativamente, o resultado da revisão pode culminar com a confirmação de que a decisão inicial estava realmente correcta.
- **A acção de revisão irá inevitavelmente seguir de uma nova decisão – para confirmar, rever ou alterar a decisão inicial** – É sempre necessário notificar formalmente o reclamante (de preferência por escrito) de qualquer decisão tomada em relação a sua reclamação. Portanto, a decisão resultante da revisão da decisão anterior, também deve ser notificada ao reclamante.
- **O objectivo é garantir que cada pedido seja tratado estritamente de acordo com a legislação de forma objectiva e sem medo ou favorecimentos** – Os procedimentos de revisão devem, portanto, ajudar a proteger o reclamante de qualquer risco de recusa do benefício por “motivos pessoais” ou capricho de um funcionário da instituição de segurança social. Esta é mais uma razão importante para garantir que todas as reclamações sejam feitas de forma formal – de preferência por escrito – notificação ao reclamante, explicando a decisão tomada sobre o pedido – mesmo quando a decisão é totalmente favorável ao reclamante. Isto contribui também para a abertura e transparência do sistema aos seus membros.

4.2.2 O direito ao recurso judicial

Normalmente, o processo de recurso seguirá este padrão: no momento da recepção da carta de recurso (e seguindo o reexame do pedido mencionado acima) todos os documentos relativos à reclamação e a decisão resultante serão transmitidos ao escrivão do tribunal. O escrivão será, então, responsável pelo accionamento do tribunal. Na medida do possível, as audiências são realizadas localmente, a fim de proporcionar uma maior oportunidade para o reclamante comparecer pessoalmente. Como apontado anteriormente, o reclamante pode optar por ser representado ou acompanhado de “uma pessoa qualificada da sua própria escolha” e esta será, muitas vezes, um funcionário do sindicato ou associação de trabalhadores ou organização à qual o reclamante pertence. Quando o presidente achar que o tribunal obteve todas as informações relevantes, o reclamante e o representante da segurança social serão dispensados. Em seguida, o tribunal discute e analisa todas as informações e toma a sua decisão. Essa decisão pode ser unânime ou por maioria e normalmente é notificada ao reclamante e à segurança social por escrito, por correio ou pelo escrivão do tribunal.

4.2.3 Tribunais de recurso

Outras vias de recurso, a uma autoridade superior, existem em alguns países, e os procedimentos gerais são muito semelhantes aos já descritos. A principal diferença é que, geralmente, quanto maior for o nível de recurso, mais qualificados serão os membros do tribunal. Alguns países prevêm, também, o direito a um recurso final junto do mais alto tribunal de justiça. A acção que segue o recurso dependerá, obviamente, da decisão proferida pelo tribunal. Se for para confirmar a decisão inicial (da instituição de segurança social), não haverá necessidade de novas medidas, além de notificar o reclamante (o demandante) que o tribunal confirmou a decisão inicial. Se, no entanto, o sistema oferecer um nível adicional de recurso, o reclamante pode decidir exercer o direito de recorrer ao nível mais elevado. Em tal caso, um processo semelhante seguiria como foi descrito em relação ao recurso inicial. Há necessidade de notar igualmente que, se o tribunal proferir uma decisão que altera a decisão inicial da instituição de segurança social, esta instituição também tem o direito de recurso contra a decisão (revisada) do tribunal.

4.3 PRINCÍPIOS DO PROCESSO JUSTO

Os princípios do processo justo são aplicáveis tanto no âmbito do processo administrativo como do judicial. São princípios relacionados com a exigência de que todas as instituições públicas responsáveis pela tomada de decisões e pelo exercício de actividades de interesse público devem sempre observar os princípios regulamentares adequados e justos, em todos os seus actos administrativos.

Em termos gerais, isto implica que todas acções e decisões tomadas pelas instituições de administração da assistência social e pelos seus quadros devem ser **legais, juridicamente fundamentadas e justas em termos de procedimentos**.





1. **Justiça em termos de procedimentos** (também conhecida como requisito do direito natural), em particular, implica que os quadros ou instituições de assistência social responsáveis pela tomada de qualquer decisão (potencialmente negativa) devem permitir que a pessoa afectada tenha o direito e a oportunidade de apresentar o seu caso, e quem que for lidar com o caso deve ser imparcial. A imparcialidade pressupõe que o responsável pelo caso, no processo de tomada de decisão, não deve ser movido por nenhum tipo de interesse financeiro ou pessoal.

Outros aspectos a ter em conta neste processo incluem:

2. **O direito de ser representado** – A Convenção da OIT (No. 128, de 1967) defende que o requerente/autor tem o direito de ser representado e à assistência jurídica por parte de uma pessoa qualificada, à sua escolha, por exemplo, por um delegado do sindicato dos trabalhadores. Apesar de a convenção fazer apenas referência a subsídios específicos, tais como pensão de invalidez, velhice e de sobrevivência, esta norma também é aplicado a todo tipo de casos sobre subsídios ou benefícios de assistência social.
3. **Resposta e escrita** – Todas as decisões tomadas devem ser notificadas ao requerente, por escrito, independentemente de serem a favor ou contrária o seu pedido. Grande parte do expediente emitido para os requerentes, seja em forma de formulários, documentos produzidos em massa, formulários impressos ou cartas e notificações de carácter individual, contém informação importante sobre o direito ao recurso, bem como sobre os procedimentos a seguir para a sua instauração. Este expediente é muito importante no processo de recursos porque talvez pode ser a única forma através da qual os requerentes tomam conhecimento sobre o seu direito de recorrer das decisões que não lhes são agradáveis ou favoráveis. É por isso que, qualquer tipo de notificação feita às partes, sobre as decisões tomadas em relação a assuntos de seu interesse, deve sempre incluir informação sobre os direitos e procedimentos a seguir, caso queiram recorrer das decisões.
4. **Informação de sensibilização** – Além disso, a maioria das instituições de segurança social apresenta informação publicitária adicional, através de panfletos, cartazes e publicidades, etc. – Como forma de sensibilizar os utentes sobre os seus direitos de recurso. Vide Módulo ADM.
5. **Resposta rápida** – Tal como em qualquer outro procedimento para aceder aos benefícios de segurança social, é importante que o sistema de recursos funcione de forma rápida e eficiente. Os que reivindicam direitos o fazem por estarem convictos quanto à violação desses direitos e por acreditar que estão a ser prejudicados ou a sofrer redução de rendimentos, em função do que está na origem da sua reivindicação. **Nos casos em que a reivindicação for recusada ou paga num valor inferior ao esperado, o requerente não tem que ser obrigado a esperar durante tantos meses até que o seu recurso seja analisado.** Também importa destacar que todo o trabalho envolvido no processamento do recurso, desde a constituição do órgão que o analisa, até à marcação das audiências, não acontece da noite para o dia, e pode levar várias semanas, mesmo nos sistemas mais eficazes. Por isso, todas as acções inerentes o processo de recurso, devem ser vistas como acções urgentes.

A protecção em termos de justiça administrativa pode estar prevista na constituição do país (como é o caso da Secção 33, da Constituição da África do Sul), ou noutra legislação nacional aplicável (entre outras, no direito costumeiro aplicado no país), ou ainda, num regulamento separado.

Na **África do Sul**, por exemplo, esta protecção jurídica está prevista na constituição, no direito costumeiro e na legislação específica sobre os actos administrativos (a Lei 2000, sobre a Promoção da Justiça nos Actos Administrativos). Estes preceitos jurídicos desempenharam um papel importante na imposição do respeito aos direitos dos clientes por parte dos órgãos de administração da segurança social.

Vários tribunais observaram, entre outros aspectos, os seguintes:⁵⁰

- a. A demora demasiada no tratamento dos pedidos de assistência social pode ser considerada Acto Administrativo Ilegal.
- b. A suspensão ou retirada unilateral do direito de assistência social – sem a observância dos princípios jurídico-administrativos legais e de justiça natural, bem como de todos os direitos adquiridos no âmbito do estatuto do beneficiário – é considerada ilegal, e por isso, inválida.
- c. Todas as razões que justifiquem a decisão administrativa tomada, tais como a retirada ou suspensão do direito de assistência social, devem ser devidamente explicadas. O motivo deve ser justo: o administrador que tiver exercido tal acto administrativo deve justificar detalhadamente as razões por detrás da sua decisão. As razões devem ser objectivas, bastantes e explicadas por escrito, de forma a facilitar a sua compreensão pelo requerente.
- d. A pessoa afectada deve ser informada sobre o seu direito de recorrer da decisão tomada.

50. M. Olivier "Segurança Social: Elementos Essenciais" em LAWSA (Legislação da África do Sul) – Legislação do Trabalho e Segurança Social Vol. 13, 3ª Parte (LexisNexis, Durban, 2013), parágrafo 178.



4.4 DIREITO A PRIVACIDADE E CONFIDENCIALIDADE SOBRE A INFORMAÇÃO PRIVADA

Muitas vezes a legislação sobre assistência social prevê normas que regem a recolha e conservação de dados, cuja utilização para outros fins pode constituir violação do direito à privacidade. As questões ligadas ao direito à privacidade podem estar relacionadas com situações tais como:

- Divulgação de informação alheia, por indivíduos e às vezes por outras partes/pessoas ligadas a instituições de administração da assistência social.
- Manutenção das bases de dados sobre informação de segurança social.
- Acesso à informação e aos dados que o Estado conserva noutras partes, pelas instituições de administração social e outras instituições.⁵¹

O objectivo destas normas é garantir que toda a informação fornecida pelos requerentes, incluindo informação financeira e qualquer outra, esteja correcta. Os poderes atribuídos às instituições de administração da assistência social podem ser muito extensivos.

A Lei das Pensões Sociais da Namíbia, de 1992, estipula que "... sem prejuízo de disposição contrária, prevista nos termos de qualquer outra lei, qualquer funcionário, deve fornecer toda a informação solicitada pelo Secretário Permanente" (Secção 13). Na mesma via, a legislação pode determinar que as instituições de protecção social tenham acesso a outras informações na posse de outras instituições. Na África do Sul, por exemplo, O Comissário para o Fundo de Segurança contra o Desemprego tem o poder de aceder a qualquer base de dados do Estado que contém informação sobre segurança social.⁵² Por isso, é importante assegurar que os clientes tenham direito à protecção da sua informação privada, na posse das instituições de administração dos serviços de assistência social. Para uma análise mais aprofundada deste aspecto, vide Módulo SIG.

No âmbito da Recomendação 202 da OIT, espera-se que os países elaborem legislação para garantir a protecção da informação pessoal e privada disponível nos seus sistemas e bases de dados e toda a informação sobre segurança social (parágrafo 23). Esta protecção pode estar consagrada no sistema jurídico geral, tal como no direito costumeiro existente nos países sobre a privacidade. Também pode ser de natureza constitucional – tal como na Secção 14, da constituição de 1996 da África do Sul, que confere a todos o direito à privacidade.

Contudo, para que a protecção seja evidente e eficaz, tanto para as instituições de administração da assistência social como para os seus clientes, também recomenda-se a inclusão de normas claras sobre a protecção da informação privada na legislação. Um exemplo deste tipo de normas pode ser encontrado na Lei de 2004 que rege a Agência Sul-africana de Segurança Social (vide Secções 4(3)(c), 7(3)(g) e 16(1)).

Quadro 21: Protecção da informação privada – Agência de Segurança Social da África do Sul

"Sujeito aos termos da Constituição da República da África do Sul de 1996 (Lei No. 108 de 1996), e à Lei do Acesso à Informação de 2000 (Lei No. 2 de 2000), ninguém deve revelar qualquer informação alheia, obtida a partir dos formulários ou requerimentos preenchidos no âmbito dos processos para atribuição de subsídios, pagamento de pensões, benefícios ou assistência por parte da Agência, excepto quando ordenado por tribunal competente, ou mediante consentimento prévio, por parte do proprietário da informação".

Fonte: Lei da Agência Sul-africana de Segurança Social. Lei No 9 de 2004, Secção 16 (1).

Mesmo assim, a vigilância deve ser reforçada e os ministérios devem estar sempre disponíveis para investigar e combater qualquer suspeita de utilização inapropriada de informação privada.

51. M. Olivier "Segurança Social: Elementos Essenciais" em LAWSA (Legislação da África do Sul) – Legislação do Trabalho e Segurança Social Vol. 13, 3ª Part e (LexisNexis, Durban, 2013), parágrafo 99.

52. Lei da Segurança Contra o Desemprego, Lei 63 de 2001, Secção 57(3).



PROTECÇÃO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS E CONTRA O USO INDEVIDO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Por exemplo, um órgão responsável pelo pagamento de pensões sociais da África do Sul partilhou dados de assistência social com uma seguradora para permitir a venda de seguros aos beneficiários (seguro de funeral). Este facto revelou a necessidade do Departamento de Desenvolvimento Social (DDS) tomar medidas para regular a protecção dos beneficiários contra deduções ilegais dos seus prémios sobre segurança social. Os beneficiários: idosos, com deficiência crónica e outros – não dominavam as apólices/políticas do seguro a que tinham aderido/acedido ou autorizado, cujo pagamento era deduzido directamente das suas pensões, pela entidade responsável pelo pagamento. Para além de processar esta entidade o DDS também promoveu uma campanha de sensibilização contra este tipo de prática.

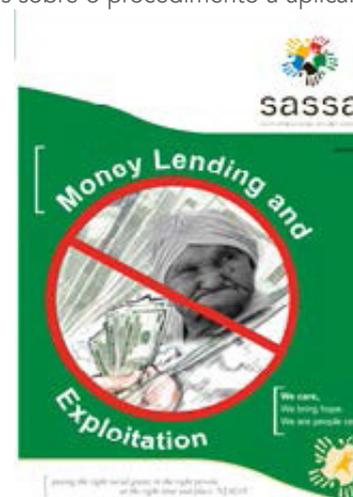
Outra protecção semelhante à da África do Sul pode ser vista na Secção 31 da Lei de Assistência Social do Quênia, de 2013. Lições importantes podem ser tiradas sobre a forma como outros sistemas jurídicos abordam a questão da protecção da informação privada. Na União Europeia, a Directiva de Protecção de dados⁵³ inclui orientações sobre o procedimento a aplicar no tratamento da informação pessoal bem como sobre a sua livre circulação.

As pessoas cuja informação pessoal está sujeita a processamento têm o direito de:

- Saber a base de dados específica onde a sua informação será gravada.
- Saber de que tipo de informação se trata.
- Saber para que fins a sua informação será usada.
- Protecção adequada da sua informação.
- Corrigir a informação fornecida ou retirá-la completamente da base de dados ou ainda, serem notificados sobre qualquer correcção feita na sua informação.

Nos Estados Unidos, a Secção 552, alínea a, ponto 4, da Lei sobre Privacidade de 1974 estipula que:

“Qualquer Agência na posse de um sistema de informação, deve conter no seu sistema apenas o tipo de informação pessoal relevante e necessária para a realização dos objectivos declarados nos seus estatutos, ou autorizada através de uma ordem executiva do Presidente.”



4.5 PRINCÍPIOS PARA A PROTECÇÃO DOS DIREITOS DOS CLIENTES AO ACEDEREM AOS SERVIÇOS DE PROTECÇÃO SOCIAL

Os direitos de que os clientes devem se beneficiar ao aceder aos serviços de protecção social devem incluir o acesso a serviços de atendimento ao cliente (horário de atendimento, distância de localização em relação às comunidades de captação), respeito pela dignidade (tempo de espera nas filas e debaixo de sol, sentado ou em pé, disponibilidade de instalações sanitárias por perto), disponibilidade de informação correcta e perceptível (em termos simplicidade e língua utilizada) em formatos adequados, (escrito ou radiofónico), e de atenção às necessidades especiais.

Algumas formas de protecção dos direitos dos clientes contidas nos quadros legislativos nacionais já foram mencionadas acima – particularmente a protecção através da observância de normas de justiça administrativa, direito à privacidade e acesso à justiça. As leis de assistência social sempre incluem normas sobre outras componentes de protecção dos clientes e promovem, racionalizam e facilitam o acesso e a utilização dos sistemas de assistência social. Este objectivo é alcançado através de vários meios.

Normalmente, em primeiro lugar, a legislação sobre assistência social impõe obrigações aos funcionários das instituições de administração, para poder garantir a boa prestação de serviços e melhor atendimento ao cliente (vide também o Módulo M&A e o debate sobre Padrões de Serviços).

Estas obrigações podem incluir:

- Proibição de qualquer conflito de interesse – os funcionários são obrigados a revelar/declarar qualquer possibilidade de conflito de interesse.
- Proibição aos funcionários de aceitar qualquer tipo de compensação ou presente – por exemplo, Secção 19 (1) da Lei que rege a Agência de Segurança Social da África do Sul que veda qualquer pagamento ou oferta de prendas aos funcionários, conselheiros, agentes ou qualquer quadro afecto na Agência.
- Imposição de respeito a um código de conduta e medidas disciplinares em caso de sua violação por qualquer funcionário.

53. Directiva 95/46/EC sobre protecção dos indivíduos quanto ao processamento da informação pessoal e a sua livre circulação.



PROTEÇÃO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS E CONTRA O USO INDEVIDO DE INFORMAÇÕES PESSOAIS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em segundo lugar, como os clientes dos serviços podem ser pessoas não alfabetizadas e sem conhecimento dos seus direitos, e por via disso necessitarem de assistência, idealmente a legislação de assistência social deve incluir **mecanismos de atendimento e assistência aos clientes**. Estes mecanismos podem ser encontrados na Lei de Assistência Social da África do Sul, conforme mostra o Quadro 22.

Quadro 22: Exemplo de assistência dada aos clientes dos serviços de assistência social na África do Sul:

Nos termos da Lei de Assistência Social da África do Sul, os funcionários da Agência Nacional de Segurança Social (ANSS) têm a obrigação de prestar a devida assistência a todas as pessoas que, em virtude da idade avançada, deficiência física ou incapacidade de leitura e escrita, não seja capaz de entender ou aceder aos seus direitos, nos termos da presente legislação. Esta assistência deve ser prestada na língua do utente. Uma imposição jurídica também é imposta à agência no sentido de publicar e distribuir panfletos e brochuras sobre os direitos, deveres e obrigações em todas as línguas oficiais.

Fonte: Lei de Assistência Social, Lei No. 13 de 2004 (África do Sul), Secção 2(2) e Secção (4).

Em terceiro lugar, a legislação deve deixar bem claro os **procedimentos de registo, acessão e provimento** de benefícios de assistência social, bem como as circunstâncias dentro das quais o seu pagamento pode ser cancelado, retirado ou suspenso. A legislação e os regulamentos devem indicar de forma clara e detalhada, todos os procedimentos que o requerente deve seguir, e toda a documentação necessária, para aceder aos benefícios. O requerente também deve ter direito à informação sobre o deferimento ou indeferimento, bem como o direito a recurso ou reconsideração do seu pedido. Para evitar demora e ansiedade por parte do requerente, a legislação deve estipular um prazo dentro do qual será dada a resposta ao seu pedido.

Também deve haver clareza sobre os **montantes a pagar, o período** de duração dos pagamentos, (principalmente nos casos de subsídios temporários), bem como sobre o **método de pagamento**. Especialmente nos casos em que os pagamentos são feitos em pontos de pagamento, há necessidade de proteger os utentes contra abusos. No caso da **África do Sul** por exemplo, a legislação contém regras rigorosas sobre a gestão do pontos de pagamento, incluído vedação de acesso a credores e agiotas, e obrigatoriedade de algumas pessoas ou instituições terem que passar por um processo de aprovação para poderem acompanhar os beneficiários e lhes prestar assistência em alguns serviços. Além disso, a legislação auxiliar também deve determinar claramente os procedimentos e o prazo de revisão, suspensão, cancelamento ou período do fim dos benefícios de assistência social.

Em quarto lugar, faz também parte das instituições de administração da segurança social garantir que os benefícios sejam **pagos aos legítimos proprietários** e que não haja espaço para abusos por parte dos gestores do sistema nem por parte dos beneficiários.





Quadro 23: Como garantir que os benefícios de assistência social sejam usados de forma adequada

A legislação da assistência social deve conter medidas de protecção específicas. Por exemplo, para evitar a má utilização dos fundos, a legislação pode prever que os beneficiários que fizerem uso inadequado deles, podem ver o seu pagamento suspenso ou pode-se nomear alguém que possa se aplicar para o recebimento do benefício. Também, estes fundos não devem estar sujeitos a cessão, promessa, ou ligados a qualquer tipo de título de execução no âmbito de qualquer julgamento, mesmo se proferido por um tribunal.

Fonte: Autores.

Por fim, não obstante os aspectos previstos acima, é preciso lembrar que o sistema de assistência social só pode funcionar adequadamente se os **próprios clientes**, cumprirem com as regras estatuídas, ou seja, os requerentes e beneficiários de assistência social têm a obrigação de observar as normas. Estas normas normalmente têm a ver com o seguinte:

- Cumprimento de todos os procedimentos e fornecimento de todas as provas necessárias para que os clientes possam aceder aos benefícios.
- Informar às instituições de administração da assistência social em caso de mudança da situação do cliente, uma vez que isto pode ter impacto em termos de sua elegibilidade e direito a receber benefícios de assistência social.
- Proibição de prestação de declarações/informações falsas e enganosas ou de comportamento fraudulento, por exemplo, através de oferta de suborno ou de outros incentivos monetários a qualquer funcionário do sistema.
- Proibição de utilização abusiva dos fundos por parte dos beneficiários e a imposição de uma terceira pessoa que os possa receber e usá-los para o proveito do beneficiário em caso de uso abusivo ou de incapacidade de uso adequado.

4.6 LIÇÕES PRINCIPAIS

- O processo justo implica que todas as acções e decisões realizadas/tomadas pelas instituições de administração da assistência social e pelos seus quadros, devem ser legais, juridicamente fundamentadas e justas em termos de procedimentos. Daí que os sistemas jurídicos devem sempre observar o princípio do direito à justiça administrativa, inerente aos envolvidos nos processos.
- É necessário garantir que os clientes dos serviços de assistência social gozem do direito de privacidade e protecção da sua informação pessoal a que os serviços de administração de assistência social podem ter acesso.
- A legislação de assistência social deve impor obrigações aos seus quadros no referente a: melhoria na prestação dos serviços; garantir que os benefícios sejam pagos aos legítimos proprietários (e que não sejam sujeitos a qualquer tipo de abuso); prestar serviços de assistência/atendimento ao cliente e garantir que a informação sobre os programas seja acessível aos clientes.
- Os clientes de assistência social devem ter acesso a mecanismos de reclamação e recurso.
- Todos os processos devem seguir os princípios do procedimento adequado.
- O direito de protecção da informação privada deve estar previsto na legislação específica sobre assistência social.
- O respeito aos direitos humanos, quanto ao acesso aos serviços de segurança social, inclui a disponibilidade dos serviços, informação correcta sobre os processos envolvidos, requisitos administrativos, respeito à dignidade humana prestação dos serviços e respeito às regras por parte dos beneficiários.

5

PRINCÍPIOS DE RESPONSABILIZAÇÃO NA LEGISLAÇÃO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

5.1 OBJECTIVOS

Após a conclusão desta secção, o participante deverá ser capaz de:

- Descrever os vários tipos de medidas de responsabilização aplicados pelas instituições dos vários países, no âmbito da prestação dos serviços de segurança social.
- Reflectir sobre os vários mecanismos e quadros jurídicos de aplicação e execução das políticas de assistência social e saber distingui-los entre si.
- Entender o papel que desempenha a assistência prestada aos clientes por parte de actores não governamentais.

5.2 INSTITUIÇÕES DE RESPONSABILIZAÇÃO

Esta secção identifica as principais normas/princípios que o quadro jurídico deve ter em conta para garantir responsabilização. Os sistemas de responsabilização no âmbito da protecção social são também abordados no Módulo M&A.

Os países aplicam uma variedade de mecanismos para garantir a prestação de contas e a responsabilização dos órgãos de administração da protecção social. Estes órgãos, normalmente são instituições do Estado subordinados a um ministro ou ministério relevante (como no caso da Agência de Segurança Social da África do Sul, que se subordina directamente ao Ministério para o Desenvolvimento Social), também pode ser uma subordinação parcial ao ministério, como acontece em alguns casos. Contudo, também existem casos de tutela separada.

A lei de assistência social do Quénia (2013) cria a Autoridade Nacional de Assistência Social, um órgão com o seu próprio conselho de administração (Secção 3-5), que presta contas directamente à Autoridade.

Outros mecanismos de responsabilização incluem estruturas como comissões parlamentares, comités ministeriais e órgãos constitucionais como instituições supremas de auditoria. Na verdade, em muitos países, as instituições supremas de auditoria enfrentam muitas limitações. Por exemplo, "os relatórios de auditoria não são levados a conhecimento público, as sessões de divulgação dos resultados das auditorias acontecem à porta fechada e nada é feito para corrigir as más práticas".⁵⁴

54. *Orçamento Internacional (2016). Como os governos podem promover a responsabilização. Blog acessado on-line <<http://www.internationalbudget.org/2016/11/how-government-audits-drive-accountability/>>.*



Na **África do Sul**, a Comissão do Direitos Humanos e a Defensoria Pública, ambas criadas nos termos da Constituição de (1996), são um exemplo deste tipo de instituições.

Contudo, recentemente tem havido uma tendência no sentido de criação de mecanismos de responsabilização fora do quadro das instituições tradicionais indicados acima. Estes mecanismos são frequentemente designados por **estruturas de responsabilização social**. Algumas delas são criadas pelos governos como forma de promover a participação dos cidadãos.

Por exemplo, na Presidência da **África do Sul**, o Departamento de Monitoria e Avaliação de Desempenho estabeleceu um “Quadro para o Reforço das Parcerias entre o Público e o Governo, para a Monitoria da Prestação de Serviços de Primeira Linha” no âmbito de um projecto-piloto de Monitoria envolvendo os Cidadãos: “Esta iniciativa do governo representa um esforço no sentido de inclusão da experiência dos cidadãos nos seus quadros de monitoria e avaliação da prestação de serviços”.⁵⁵

Ruanda é um dos países mais bem classificados em termos de indicadores de boa governação e como um dos países menos corruptos em África. O Conselho Superior de Auditoria do Ruanda realiza inspecções e auditorias de rotina não programadas nas instituições de segurança social. Também avalia e classifica o desempenho das instituições do governo, de acordo com indicadores estabelecidos, no âmbito de um sistema de classificação bem organizado.⁵⁶

Outras instituições desta natureza têm o apoio de organizações não-governamentais, especialmente organizações de advocacia. Contudo, existem também casos de apoio dado por instituições comunitárias informais criadas pelos cidadãos. Instituições desta natureza são comuns no contexto da África do Sul.

Quadro 24: Criação de estruturas de responsabilização social comunitárias e não-governamentais

“Evidências mostram que os programas de protecção social, principalmente redes de segurança, conseguem criar mecanismos robustos de responsabilização e prestação de contas. Estes incluem várias medidas para garantir o controlo fiduciário e a responsabilização dos gestores e parlamentares ao mais alto nível. Muitas redes de protecção também estabeleceram sistemas fortes de responsabilização e prestação de contas, para as comunidade e beneficiários ao nível mais baixo. Em muitos destes programas sociais estas estruturas verificam-se através de predominância de órgãos comunitários de monitoria do progresso da implementação, e advocacia sobre os direitos dos beneficiários, entre outros aspectos. Apesar desta estratégia ter se mostrado eficiente de várias formas, ela levanta alguns questionamentos sobre a sustentabilidade dos programa que dependem muito de mão de obra voluntária a nível local”.

Fonte: Ministério da Planificação Estatal e Desenvolvimento Nacional e Revisão da Visão 2030 sobre o Sector da Protecção Social do Quénia (2012) viii-ix.

5.3 EXECUÇÃO E CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO

Existem vários mecanismos para **garantir execução e cumprimento** das políticas e da legislação sobre assistência social. A legislação deve prever a **realização de inspecções** por parte dos órgãos de administração, bem como a imposição de medidas correctivas contra as violações e incumprimento de regras por parte das instituições e seus quadros.

Já discutimos a utilização de mecanismos de revisão interna. Além disso, abordamos também o papel dos tribunais externos. Estes servem especificamente para resolver disputas apresentadas pelos clientes que não concordam com as decisões tomadas pelos órgãos de administração dos serviços de assistência social.

Dada a grande possibilidade de fraude, tendo em conta o elevado número de clientes do sistema de assistência social da **África do Sul**, a Lei de Assistência Social de 2004, prevê a criação de um órgão de controlo externo, designado por ‘Inspeção de Assistência Social’.

55. HelpAge International (2014), *Responsabilização de Livingstone no âmbito dos programas de pensões sociais: Mapeamento de Base das Pensões de Velhice na África do Sul*, p. 17.

56. Vide <<https://www.facebook.com/Rwanda-Governance-Board-152531114805656/>>.



A Inspeção de Assistência Social é um órgão independente que, nos termos da lei, deve:⁵⁷

- Conduzir investigações para garantir a manutenção da integridade do sistema de assistência social.
- Realizar auditorias financeiras e de controlo interno do nível de cumprimento das normas.
- Investigar casos de fraude, corrupção e outras formas de má gestão financeira, administrativa e actividades criminais.
- Criar um mecanismo de apresentação de reclamações.

A instituição dispõe de vários poderes de investigação que contam com o suporte de um regime de sanções criminais muito forte.

O papel dos tribunais e instituições judiciais também já foi abordado. Este aspecto tem a ver com a tarefa dos tribunais de proteger os preceitos legais consagrados na legislação, na constituição e no âmbito do direito costumeiro. Alguns exemplos já mencionados incluem a justiça administrativa e a protecção da privacidade, sob alçada dos tribunais.

Às vezes, a jurisprudência pode ter implicações de grande alcance na prestação de serviços e cobertura da assistência social.

Na África do Sul, houve uma decisão do tribunal que estabeleceu como jurisprudência que, caso se mostre necessário, um processo em grupo pode ser instaurado no tribunal, especialmente com o propósito de proteger os interesses das pessoas pobres e vulneráveis.⁵⁸

5.4 APOIO DE GABINETES DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA E OUTROS ACTIVISTAS SOCIAIS

Os clientes dos serviços de assistência social são, regra geral, os membros mais vulneráveis e marginalizados da sociedade. Apesar da existência de mecanismos formais e informais de responsabilização, prestação de contas e de resolução de conflitos e disputas, conforme explicado acima, fica claro que esta categoria de cidadãos precisa de mais apoio por parte de outras estruturas. Na verdade, em muitos países, os clientes dos serviços de assistência social não gozam de patrocínio e assistência jurídica do Estado. A maioria das estruturas de responsabilização acima destacados foram criados através de iniciativas conjuntas entre o governo, sociedade civil e outras agências (incluindo ONGs).

Os activistas sociais e gabinetes de assistência jurídica prestam apoio aos clientes de assistência social. Em muitos casos, estes foram cruciais para o sucesso de litígios apresentados por requerentes ou beneficiários de serviços de assistência social.

Quadro 25: Centro de recursos jurídicos da África do Sul

Existem vários centros de recursos jurídicos em muitos países da África Austral. Um exemplo é o caso do Centro de Recursos Jurídicos da África do Sul, o maior Gabinete Público de Assistência Jurídica em matéria ligada aos direitos humanos. Criada em 1979, esta instituição usa e lei como um instrumento de justiça a favor das pessoas vulneráveis e marginalizadas, incluindo pessoas pobres, sem terra e sem abrigo.

Fonte: Vide <<http://lrc.org.za/>>.

57. Lei de Assistência Social, capítulo 4, Secção 27.

58. Vide Secção 38 da Constituição da África do Sul de 1996, bem como O Departamento do Secretário Permanente para o Bem-estar Social, Governo Provincial de Eastern Cape Ngxuzo 2001 10 BCLR 1039 (A); 2001 4 SA 1184 (SCA) e o caso Mashavha contra o Presidente da RAS 2004 12 BCLR 1243 (CC).





Quadro 26: Exemplo de apoio dos parceiros da sociedade civil na África do Sul

“Organizações de Monitoria e Advocacia tais como Black Sash e SCAT, são exemplo de mecanismos de responsabilização criados pela sociedade civil para a resolução de litígios colectivos. Inicialmente a Black Sash começou como um serviço de aconselhamento que analisava casos e prestava serviços de assessoria jurídica às pessoas, mas com o passar do tempo evoluiu e construiu uma rede de Assessores Jurídicos Comunitários e de Organizações Comunitárias, como forma de alargar e expandir o seu âmbito e impacto. Para além de assessoria jurídica às Organizações Comunitárias, a Black Sash também presta serviços de formação para as comunidades em matéria de orçamento e planificação e legislação local, incluindo informações sobre como monitorar e responsabilizar o governo, bem como sobre como participar nas estruturas de tomada de decisão a nível comunitário”.

Fonte: Responsabilização de Livingstone (2014) no âmbito dos programas de pensões de sociais: Mapeamento de Base das Pensões de Velhice na África do Sul (HelpAge International, 2014), p. 16.

5.5 LIÇÕES PRINCIPAIS

- Para a responsabilização dos órgãos de administração dos serviços de assistência social sobre os seus actos, um país pode usar mecanismos governamentais, comissões parlamentares, comités ministeriais e órgãos constitucionais.
- A legislação deve prever mecanismos de execução e aplicação da lei, como forma de efectivar a protecção prevista no quadro jurídico da assistência social. Estes podem assumir a forma de aplicação de medidas judiciais (através dos tribunais); ou órgãos de controlo interno e tribunais especializados.
- Também devem ser disponibilizados mecanismos de responsabilização social da iniciativa de activistas sociais, organizações da sociedade civil e gabinetes de assistência jurídica, para prestar assistência aos clientes dos serviços de assistência social.
- O quadro legislativo para a assistência social deve incluir obrigatoriedade dos órgãos de administração dos serviços de assistência social realizarem inspecções e aplicarem medidas correctivas contra funcionários e instituições em situação de incumprimento.

BIBLIOGRAFIA

African Union (2008) Social Policy Framework for Africa (CAMSD/EXP/4(I)).

Bruni, M L (2016) Reforming Social assistance system, in Alam A. e al (2016) Making it happen, World Bank Group.

Cassim, A (2015) What happens to policy when champions go away, Making Voices Count. Disponível em: <<http://www.makingallvoicescount.org/blog/south-africassocial-welfare-system-happens-policy-champions-goaway/>>.

Freeland N (2014) Do targeting techniques tend to be incompatible with human rights. Disponível em: <<http://socialprotection-humanrights.org/expertcom/dotargeting-techniques-tend-to-be-incompatible-with-thehuman-rights-standards-of-transparency-and-access-to-information/>>.

Hailu, Medeiros and Nonaka (2008), "Legal Protection for Cash Transfers: Why We Need it," in Poverty in Focus: Cash Transfers, Lessons from Africa and Latin America, Brazil: international Poverty Centre for inclusive Growth.

HelpAge International (2014), A Livingstone Accountability in social pension programmes: A baseline mapping of the Old Age Grant in South Africa.

Human Rights and Social security (2017) Collection of legal cases <<http://socialprotection-humanrights.org/legaldepository/legal-cases/>>. Esta coletânea de casos pode servir de orientação e inspiração para profissionais e activistas sociais que pretender seguir perspectiva jurídica para o alcance da igualdade do gozo dos direitos à segurança e protecção social.

ICESR (1966) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ILO (1952) Convention 102 Social Security (Minimum Standards) Convention.

ILO (2011) ILO social security and the rule of Law, General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization.

ILO (2012) Recommendation 202 on National Floors of Social Protection ILO (2014) World Social Protection Report 2014-2015

ILO (2014) Namibia Social protection floor assessment International Budget (2016) How can government audits drive accountability, Blog. Disponível em: <<http://www.internationalbudget.org/2016/11/howgovernment-audits-drive-accountability/>>.

ISSA(2010) Dynamic Social Security for the Americas: Social Cohesion and Institutional Diversity – Developments and Trends

Kulke U and Guilbault, ESP (2013) The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Completing the Standards to Close the Coverage Gap (July-December 2013). International Social Security Review, Vol. 66, Issue 3-4.

Olivier M (2003) "Developing an integrated and inclusive framework for social protection in SADC: a rights-based perspective" in M Olivier and E Kalula (eds) Developing an integrated and inclusive framework for social protection in SADC (CICLASS, Institute for Development and Labour Law, UCT & FES, 2003).

Olivier M (2011) "Social security adjudication in the light of international standards: The need for reform in Southern Africa" – vol 3(1) International Journal of Social Security and Workers Compensation.

SADC (2007) Charter of Fundamental Social Rights in the SADC.

Taylor (2002) Transforming the Present. Protecting the Future – Consolidated Report (Report of the Committee of Inquiry into a Comprehensive System of Social Security for South Africa.

UN (1948) Universal Declaration of Human Rights.



CURRÍCULO VISÃO GERAL

O Pacote de Aprendizagem TRANSFORMAR

é organizado com base numa estrutura modular, e reflecte os alicerces fundamentais de um sistema de protecção social holístico e interdependente.

Os módulos da TRANSFORMAR que estão actualmente disponíveis são apresentados abaixo.

Outros módulos estão em desenvolvimento e serão adicionados ao currículo.

LEG	Quadro Jurídico
S&I	Seleção e Identificação
ADM	Administração
COO	Coordenação
GOV	Governança, Instituições e Estrutura Organizacional
SIG	Sistemas de Informação para Gestão
FIN	Financiamento e Gestão Financeira
M&A	Monitoria e Avaliação

Todos os materiais da TRANSFORMAR estão disponíveis em:

<http://socialprotection.org/institutions/transform>

O QUE É TRANSFORMAR?

TRANSFORMAR é um pacote de aprendizagem inovador na administração de sistemas nacionais de protecção social básica em África. O principal objectivo do TRANSFORMAR é construir pensamento crítico e reforçar as capacidades dos decisores políticos e profissionais aos níveis nacional e descentralizado com vista a melhorar a concepção, a eficácia e a eficiência dos sistemas de protecção social. TRANSFORMAR visa não apenas transmitir conhecimentos mais avançados que sejam adequados aos desafios enfrentados pelos países da região, mas também para incentivar os aprendizes a assumir a liderança da mudança e transformação dos sistemas de protecção social definidos a nível nacional.

POR QUE TRANSFORMAR?

Existem muitos currículos de formação no domínio da protecção social e, portanto, ideias, conceitos, abordagens e técnicas fundamentais são acessíveis. Não obstante isso, instituições e indivíduos debatem-se com a complexidade do desenvolvimento de um sistema de protecção social abrangente e amplo.

Esta complexidade exige uma abordagem transformacional de ensino e partilha de conhecimentos. Todavia, ela está longe de ser suficiente para transmitir conhecimento, colocar ideias nas cabeças das pessoas. Exige que os aprendizes lidem com as características da complexidade, a fim de estimular a criatividade, apreciar a diversidade e a singularidade, para que sejam envolvidas como um elemento-chave da apropriação – elementos que são pelo menos tão importante como conhecimento factual em si. Este pacote de aprendizagem visa exactamente isso: TRANSFORMAR!

Todos os materiais da TRANSFORMAR, incluindo este manual, estão registados sob a licença *Internacional Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 NonCommercial*. Para ver uma cópia desta licença, visite: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Contacte a iniciativa TRANSFORMAR em: transform_socialprotection@ilo.org

ou visite <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORMAR FOI DESENVOLVIDO A PEDIDO DA UNIÃO AFRICANA



UMA INICIATIVA INTER-AGÊNCIAS
PROMOVIDA EM ÁFRICA POR



International
Labour
Organization

unicef 
for every child



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCIADA POR

 **Irish Aid**
Rialtas na hÉireann
Government of Ireland



PARCEIROS DA TRANSFORMAR



ITC 
International Training Centre


socialprotection.org



