



Documento temático – Sessão 2

Melhorar o trabalho e o funcionamento das empresas na economia informal

Organizar para a acção e participação

1. O crescimento lento do emprego formal empurra milhares de trabalhadores para as economias informais

Três mil milhões de mulheres e homens em todo o mundo estão empregados ou activamente à procura de emprego. Este número representa cerca de dois terços de toda a população activa (15–64), sendo que 84% vivem em países em desenvolvimento onde a grande maioria das mulheres e homens encontra trabalho na economia informal. Embora a amplitude da informalidade tenha diminuído em algumas das economias asiáticas emergentes em rápido crescimento, no resto do mundo continua a aumentar ou mantém-se inalterada. O crescimento relativamente rápido dos últimos anos não fez baixar as taxas de desemprego registado, que continuam acima dos 6% a nível global. Além disso, as desigualdades de rendimento agravaram-se em muitos países ao longo dos últimos 20 anos de globalização. Acresce que, em muitos países industrializados, a proporção dos salários no rendimento nacional está a descer relativamente à dos lucros.

Numa perspectiva global, constata-se que metade da população activa feminina e masculina no mundo se vê impossibilitada de ganhar o suficiente para conseguir ultrapassar o limiar de pobreza de 2 dólares norte-americanos por dia. A maioria trabalha

em economias informais nas zonas rurais e urbanas dos países em desenvolvimento. A incidência da pobreza no trabalho tem vindo a decrescer enquanto percentagem da mão-de-obra total, mas não baixou em termos absolutos.

De acordo com as mais recentes estimativas, o emprego informal abrange cerca de 65% do emprego não agrícola nos países em desenvolvimento da Ásia, 51% na América Latina, 48% no Norte de África e 72% na África Subsariana.¹ Estas percentagens seriam significativamente superiores se incluíssem o emprego informal no sector da agricultura. Não existem estimativas globais sobre as tendências recentes, mas muitos observadores partilham da opinião de que, em muitas partes do mundo, a esmagadora maioria dos novos empregos é criada na economia informal, tanto em termos de trabalho independente como de trabalho assalariado. A informalidade não regride necessariamente à medida que os países crescem, sendo que muitos países registam uma crescente informalização apesar do seu bom desempenho económico.

A economia informal tem bastante menos destaque nos países industrializados, mas existem preocupações quanto ao facto de poder voltar a emergir em sectores que registam uma queda do emprego assalariado outrora estável. A sua proliferação também se deve às novas formas de trabalho irregular e desprotegido, em consequência do aumento das pressões migratórias, sobretudo da migração clandestina.

2. A economia informal e o processo de desenvolvimento

A expressão *economia informal* refere-se a todas as actividades económicas que não são abrangidas, na legislação ou na prática, por disposições formais.² Este conceito é

¹ Consultar *Rolling Back Informality*, documento elaborado para o Fórum da OIT na Ásia sobre Crescimento, Emprego e Trabalho Digno, Pequim, 13-15 de Agosto de 2007.

² *Resolution and conclusions concerning decent work and the informal economy*, aprovadas em 19 de Junho de 2002, Conferência Internacional do Trabalho, 90.^a Sessão, Genebra, 2002, disponível em <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25.pdf> (pp. 52-53).

sobretudo usado para descrever as economias em desenvolvimento, embora por vezes continuem a subsistir e até a expandir-se alguns elementos essenciais de informalidade nas economias industrializadas. As actividades informais incluem o trabalho desenvolvido por micro-unidades e pequenas unidades económicas, trabalhadores assalariados e trabalhadores por conta própria, incluindo os membros da família que colaboram na actividade independente. O trabalho informal é frequentemente realizado no seio do agregado familiar. Com efeito, uma das formas de interpretar a informalidade é enquanto transição da agricultura de subsistência em pequena escala, praticada pelas famílias nas zonas rurais, para a produção remunerada, frequentemente num meio urbano, mas onde o agregado familiar continua a assumir um papel importante na organização do trabalho. Muitos produtores informais dedicam-se a actividades simples e tradicionais de abastecimento dos mercados locais e contíguos, por exemplo, a indústria transformadora artesanal, os serviços ou a venda nas zonas urbanas, os trabalhos domésticos ou os trabalhos agrícolas em pequenas parcelas de terreno. Dependendo das oportunidades, os trabalhadores podem mudar de uma categoria para outra, e fazem-no com frequência. À medida que a globalização avança, as economias informais desenvolvem relações com cadeias de produção ligadas aos mercados globais. Existe também a preocupação de que, num ambiente caracterizado por uma concorrência cada vez mais intensa, algumas empresas da economia formal possam tentar reduzir os custos recorrendo à subcontratação de fornecedores que não cumprem as obrigações fiscais e regulamentares.³

Geralmente, os trabalhadores e unidades económicas na economia informal são vulneráveis e inseguros, além de se depararem com graves défices de trabalho digno e de serem frequentemente afectados pela pobreza e por uma baixa produtividade. A esmagadora maioria não tem quaisquer estruturas de organização nem dispõe de

³ Na prática, os limites entre a formalidade e informalidade não são claros. As empresas e os trabalhadores da economia formal e informal coexistem ao longo de toda a cadeia, sendo os défices de trabalho digno mais graves na base de sobrevivência, desprovida de protecção e regulamentação, embora também existam em alguns empregos formais com condições cada vez mais dignas à medida que se sobe até ao topo dos empregos formais protegidos.

mecanismos ou canais de representação e participação. Trata-se da "maior concentração de necessidades sem voz". As mulheres, os jovens e os idosos encontram-se desproporcionadamente representados neste grupo. Registam-se também alguns sinais de hierarquização com base no género, na medida em que os trabalhadores da indústria na economia informal nos países em desenvolvimento são predominantemente do sexo feminino, enquanto os seus empregadores são sobretudo homens.

Existem múltiplos factores subjacentes à informalidade.⁴ O primeiro e mais importante é o problema da pobreza, constituindo a economia informal a principal fonte de sustento e de emprego para os trabalhadores pobres. Embora nem todos sejam pobres na economia informal, é frequente existir uma justaposição entre a informalidade e a pobreza. Na ausência de empregos, as pessoas criam as suas próprias actividades para providenciar o seu sustento e aumentar o rendimento das famílias. Existe um amplo consenso quanto ao facto de a informalidade ser, acima de tudo, um reflexo da falta de oportunidades e não uma escolha, e de não se tratar de uma solução ideal, em todos os aspectos, tanto em termos de desempenho económico, como de desenvolvimento empresarial e humano.

Em segundo lugar, a dimensão da economia informal pode ser imputada ao ritmo lento de desenvolvimento do Estado, que se traduz num fraco quadro institucional de governação e, por conseguinte, num ambiente legal e institucional que não é propício ao investimento e ao emprego. Outro sintoma de fragilidade da governação é o papel subdesenvolvido das associações representativas, tais como as organizações de empregadores e os sindicatos. O sucesso da governação do mercado laboral reside, sobretudo, no desenvolvimento de um diálogo social construtivo com base tripartida entre os governos e os parceiros sociais.

⁴ Alguns destes factores e tendências constam do documento *Changing patterns in the world of work*, relatório do Director-Geral à Conferência Internacional do Trabalho, 95.^a sessão, 2006. Genebra, Secretariado Internacional do Trabalho.

Um terceiro factor registado em alguns países prende-se com a flexibilização do trabalho nos segmentos formais da economia através da subcontratação, do emprego a tempo parcial, temporário ou ocasional. No âmbito dos esforços envidados para reduzir os custos num mercado concorrencial, algumas empresas podem efectuar cortes nas relações de trabalho estáveis e recorrer a formas de organização de trabalho mais informais, sem protecção e inseguras. Ainda que a flexibilidade nos sistemas regulamentados possa, no longo prazo, proporcionar os aumentos de produtividade que são essenciais para uma competitividade sustentada, no curto prazo, o recurso ao trabalho informal pode afigurar-se uma opção viável. Ao facilitar que as empresas abandonem os processos de produção e os subcontratem noutros países onde os custos de mão-de-obra são mais baixos, a globalização confere uma dimensão internacional a estas tendências. As micro-empresas ou os produtores da economia informal que contratam mulheres para trabalhar a partir de casa encontram-se no final da cadeia destes sistemas de produção globais.

Embora a informalidade continue a ser um importante desafio para o desenvolvimento, por outro lado, regista-se também um maior *momentum* político em muitos países. A procura de soluções inovadoras e de respostas práticas susceptíveis de promover a valorização das empresas informais e o trabalho digno para uma importante parte da força de trabalho justifica-se não só pelo objectivo da redução da pobreza, como também pela importância de competir numa economia global.

3. Sair da informalidade: enquadramento político

O debate geral sobre a economia informal realizado pelos mandantes tripartidos da OIT por ocasião da Conferência Internacional do Trabalho em 2002 forneceu-nos um amplo quadro de acção. A operacionalização deste quadro, revisto pelo Conselho de Administração da OIT em Março de 2007, reconheceu que, a fim de permitir a transição para a formalidade, é necessária uma estratégia global e integrada que abranja um vasto conjunto de áreas de políticas e tenha por objectivo: (a) eliminar os aspectos negativos da informalidade, preservando ao mesmo tempo o enorme potencial de criação de emprego e

de geração de rendimento da economia informal; e (b) promover a protecção e a integração dos trabalhadores e unidades económicas da economia informal na economia formal.

A organização, a representação e o diálogo social são elementos importantes em todos os aspectos da vida económica e política. Contudo, os operadores e trabalhadores da economia informal são frequentemente impedidos de se organizar e de participar nestes processos. Os seus postos de trabalho são muitas vezes móveis e dispersos. Os seus empregos podem ser sazonais e temporários. A sua principal preocupação é a sobrevivência, pelo que lhes resta pouco tempo ou energia para se organizarem. Temem colocar os seus empregos em risco se começarem a organizar-se e a exercer pressão para obter melhores condições. Quando se organizam, as suas organizações podem não ser reconhecidas. As entidades políticas responsáveis muitas vezes não providenciam o espaço necessário para a representação dos fracos e dos pobres.

Estes *défices* constituem uma importante causa inadequada da protecção legal e social e da falta de acesso aos meios de produção, ao capital e aos mercados de produtos, aos sistemas de formação, aos serviços públicos e aos equipamentos colectivos. Além disso, torna difícil conceber e aperfeiçoar devidamente as políticas e a regulamentação para combater a informalidade, uma vez que os seus destinatários dificilmente podem participar na elaboração de tais políticas, nem tão-pouco podem dar *feedback* adequado para ajustar os incentivos e as sanções.

4. Libertar o potencial de criação de emprego da economia informal

Para limitar o desenvolvimento da economia informal é necessário, em primeiro lugar, tornar o emprego numa das preocupações centrais das políticas económicas e sociais. Isso implica promover um quadro macroeconómico coerente e propício ao emprego que fomente a inclusão dos trabalhadores pobres nos processos económicos. Essas estratégias macroeconómicas – que são analisadas nos documentos temáticos para o painel de discussão 5 sobre coerência das políticas – devem ser conjugadas com medidas

destinadas a melhorar o acesso das empresas da economia informal aos mercados e serviços, por forma a realizar o seu potencial de empreendedorismo, inovação e criação de emprego.

Isso significa melhorar o ambiente empresarial, aumentar o património e a produtividade, adoptar quadros regulamentares adequados, conceder facilidades de crédito além de micro-financiamento, melhorar as competências e eliminar os obstáculos burocráticos. Um aspecto importante é conceber e levar a cabo intervenções que atendam plenamente às necessidades e expectativas das unidades económicas informais e que tenham efectivamente impacto nas restrições e nos incentivos que afectam o seu comportamento. Este processo exige que se ouçam os destinatários, pois caso contrário será ineficaz.

A revisão e integração dos quadros regulamentares é uma abordagem que muitos defendem. Ela exige mecanismos que assegurem o envolvimento e a participação dos destinatários, a fim de obter o seu *feedback* sobre a eficácia e adequação dos ajustes regulamentares. Pode também envolver associações intermediárias que possam denunciar excessos burocráticos e práticas de corrupção, bem como exercer pressão de grupo sobre os seus membros. Da mesma maneira, os serviços de formação e de desenvolvimento empresarial destinados às empresas da economia informal podem ajudá-las a melhorar as suas capacidades de expansão de negócios e de criação de melhores empregos.

As políticas e os programas têm de levar em conta as situações e limitações específicas dos empresários da economia informal: escolaridade inadequada e limitações linguísticas, falta de confiança para aplicar novos métodos, falta de interesse em realizar algo mais para além do mero trabalho de produção. Em suma, o grande desafio político é alcançar um grupo-alvo móvel, disperso e sem voz, desafio esse que requer abordagens inovadoras e investimentos em estratégias adequadas de divulgação e execução.

5. Investir no desenvolvimento local integrado (urbano e rural)

As unidades de governação ao nível dos municípios e das aldeias constituem o primeiro nível para o envolvimento dos trabalhadores e empresários da economia informal em muitos aspectos das suas vidas. A escolha das indústrias locais a promover prioritariamente, as opções de desenvolvimento de infra-estruturas, a prestação de assistência médica aos trabalhadores que adoecem ou sofrem acidentes, a emissão de licenças de operação, as decisões de investimento na educação, formação profissional, saúde e habitação social – tudo isto se decide a nível local, sobretudo em países onde a governação é descentralizada e onde existe delegação de competências.

Assim sendo, o lugar de intervenção mais imediato na economia informal e onde esta pode lograr o melhor impacto é a nível local. É também na governação local que a participação política é mais directa e onde os empresários e trabalhadores do sector informal – se estiverem representados nas instâncias locais de planeamento – podem dar voz às suas preocupações concretas. Mas embora as unidades locais de governação constituam um nível estratégico de intervenção, elas registam grandes lacunas em termos de capacidades e apenas recentemente começaram a merecer a atenção da ajuda ao desenvolvimento.

6. Organização, representação e diálogo social

Nos últimos anos, têm-se intensificado os esforços para melhorar a organização e representação dos trabalhadores e das unidades da economia informal através de diversas estratégias. As conclusões da Conferência Internacional do Trabalho de 2002 sublinharam o papel fundamental das "organizações de trabalhadores assalariados, de trabalhadores por conta própria, de trabalhadores independentes [e] de empregadores da economia informal, que são democráticas, independentes e baseadas na filiação”.

Os sindicatos estão a dar cada vez maior ênfase à organização na economia informal, pois reconhecem que a sua capacidade de negociação para os segmentos da força de trabalho tradicionalmente organizados depende da sua capacidade de organizar aqueles que trabalham em pequenas empresas, no sector dos serviços e nos novos sectores da economia. As experiências variam desde a organização dos trabalhadores no sector dos serviços de economias avançadas até à organização dos trabalhadores agrícolas nas ilhas Fidji, dos trabalhadores domésticos e dos pescadores no Sri Lanka, dos dismanteladores de navios na Índia, dos trabalhadores têxteis e operadores de transporte no Camboja e dos trabalhadores domésticos na Tailândia, para citar apenas alguns exemplos. O êxito parece depender da identificação de portas de entrada (por exemplo, higiene e segurança, desenvolvimento de competências, ajuda no acesso às prestações do sistema de segurança social, programas de subsistência e de educação) e da constituição de parcerias com outras organizações e movimentos sociais envolvidos na protecção dos trabalhadores na economia informal.

As associações empresariais locais também desempenham um papel cada vez mais importante na economia informal. As associações de pequenos fornecedores nos sectores globais da indústria transformadora e dos serviços podem ajudar os seus membros a aperfeiçoar as suas técnicas de produção e a ascender na cadeia de valor. As cooperativas oferecem bons exemplos no que respeita à capacidade de organização. Em alguns países asiáticos, as cooperativas de trabalhadores estão efectivamente a organizar-se como empresas colectivas de trabalhadores despedidos que são contratadas pelos antigos empregadores para prestar serviços de transporte e de camionagem. As organizações baseadas na comunidade, onde os operadores e trabalhadores informais estão inseridos, desempenham um importante papel na preservação da estrutura fundiária, na melhoria das infra-estruturas e na mobilização dos serviços financeiros, áreas essas que têm impacto na segurança das actividades económicas e nos meios de subsistência existentes em zonas de baixo rendimento.

7. Questões para debate

As causas que estão na origem da informalidade são múltiplas e encontram-se interligadas. Embora a valorização das economias informais seja um elemento intrínseco do processo de desenvolvimento dos últimos 200 anos, existem alguns sinais de que, numa economia global cada vez mais integrada, os progressos estejam a abrandar em alguns países, talvez devido às tendências de polarização provocadas pela maior concorrência.

Se a informalidade constitui o último recurso para os indivíduos, as famílias e os países, como podem as políticas melhoradas criar mais e melhores oportunidades de trabalho digno num ambiente de forte concorrência?

Para fazer face a estes desafios são necessárias políticas e programas globais que visem aumentar e melhorar o potencial de criação de emprego existente na economia informal, alargando ao mesmo tempo a protecção social. Mas a realidade dos países onde a informalidade prolifera caracteriza-se pela escassez dos recursos e pela debilidade dos mecanismos de execução das políticas. Mecanismos institucionais mais fortes e canais para dar voz e promover a participação não são apenas um princípio fundamental da boa governação democrática, como também podem contribuir de forma significativa para a inovação e maior eficácia na concepção de políticas e na implementação de programas.

Que papel podem os parceiros sociais desempenhar? Que conclusões se podem retirar dos esforços contínuos em organizar o que está mal organizado? E como podem as boas práticas ser reforçadas e divulgadas?

Precisamos de obter mais conhecimento sobre os mecanismos e canais mais eficazes para dar voz e promover a participação dos trabalhadores e empregadores da economia informal. Que tipo de trabalho de campo e de investigação é necessário? Como podem as iniciativas eficazes ser intensificadas e integradas em quadros políticos mais amplos e estratégias para combater a informalidade?

Qual é a melhor forma de preparar os governos e os intervenientes locais para enfrentarem os desafios da informalidade? Poderá a ajuda internacional desempenhar um papel neste contexto? Como podem os mandantes da OIT apoiar a governação participativa, o diálogo social e as parcerias com vista à realização de intervenções em prol do trabalho digno a nível local?