

# A ECONOMIA INFORMAL E O TRABALHO DIGNO: GUIA DE RECURSOS SOBRE AS POLÍTICAS

APOIAR A TRANSIÇÃO PARA A FORMALIDADE



# **A ECONOMIA INFORMAL E O TRABALHO DIGNO:**

GUIA DE RECURSOS SOBRE AS POLÍTICAS  
APOIAR A TRANSIÇÃO PARA A FORMALIDADE



Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2012  
Copyright da tradução portuguesa © Gabinete de Estratégia e Planeamento 2014

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos de autor em virtude do Protocolo 2 anexo à Convenção Universal sobre Direito de Autor. No entanto, breves extratos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte.

Os pedidos para obtenção dos direitos de reprodução ou tradução devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações da OIT (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ou por email: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). Os pedidos de autorização serão sempre bem-vindos. As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados numa organização de direitos de reprodução podem fazer cópias, de acordo com as licenças que tiverem obtido para esse efeito. Visite [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) para encontrar a organização de direitos de reprodução no seu país.

---

*A economia informal e o trabalho digno: guia de recursos sobre as políticas. Apoiar a transição para a formalidade.*

ISBN: 978-972-704-384-2

Também disponível em Inglês: *The informal economy and decent work: a policy resource guide, supporting transitions to formality*/ ISBN 978-92-2-126962-5 (versão impressa) e ISBN 978-92-2-126963-2 (versão pdf internet); em Francês: *Economie informelle et travail décent : Guide de ressources sur les politiques soutenir les transitions vers la formalité* ISBN 978-92-2-226962-4 (versão impressa) e ISBN 978-92-2-226963-1 (versão pdf internet) e em Espanhol: *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad* (ISBN 978-92-2-326962-3 (versão impressa) e ISBN 978-92-2-326963-0 (versão pdf internet)

---

As designações constantes das publicações da OIT, designadamente em língua portuguesa, que estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não refletem necessariamente o ponto de vista do *Bureau* Internacional do Trabalho, relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território ou respetivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respetivas fronteiras.

A referência a nomes de empresas e produtos comerciais e a processos ou a sua omissão não implica da parte do *Bureau* Internacional do Trabalho qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

As publicações da OIT, podem ser obtidas nas principais livrarias, ou nos Escritórios locais em muitos países, ou diretamente através de *ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland*.

Visite o sítio da internet: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

*A edição em língua portuguesa desta obra só foi possível com o financiamento do Governo de Portugal através do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.*

# Índice

Agradecimentos  
Prólogo  
Prefácio  
Como utilizar este Guia de Recursos sobre Políticas  
Acrónimos

## **PARTE I: Conceitos fundamentais**

### **1. O Trabalho Digno e a Economia Informal**

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### **2. Medição da Economia Informal**

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## **PARTE II: Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### **3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade**

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### **4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal**

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O Quadro Regulamentar e a Economia Informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores/as ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura





## 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal
- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas
- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos
- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

## 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género
- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal
- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

## 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspectos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoio de políticas para promover a formalização e modernização
- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal
- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

## 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal
- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica
- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal
- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

## 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade



# Agradecimentos

Este Guia de Recursos sobre Políticas é o resultado de um esforço de colaboração extraordinário e exemplar entre pelo menos 27 departamentos técnicos da OIT e especialistas no terreno e em Genebra.

Estamos gratos aos muitos colaboradores pela recolha de dados e informações, a redação, a revisão entre pares e a validação dos fascículos de políticas, durante dois anos, muitas vezes acumulando com as suas responsabilidades e funções diárias.

Os nossos especiais agradecimentos aos autores dos fascículos específicos: Bernd Balkenhol, Marva Corley, Kenza Dimenechki, Sara Elder, Maria Gallotti, Iyantul Islam, Sriani Ameratunga Kring, Frédéric Lapeyre, Philippe Marcadent, Sandra Yu, Brian Wei, Simon White, Nora Wintour e finalmente Claire La Hovary, autora de dez fascículos técnicos incluídos no Guia.

As sucessivas versões provisórias foram enriquecidas com os valiosos comentários e sugestões de Laura Addati, Claude Akpokavie, Aytugce Birednic, Graeme Buckley, Roy Chacko, Marva Corley-Coulibaly, Colin Fenwick, Claire Harasty, Hagen Henry, Christine Hoffman, Ralph Hussmanns, Gopal Joshi, Dwight Justice, David Kucera, Margherita Licata, Susan Maybud, Gloria Moreno-Fontes, Barbara Murray, Irmgard Nüblar, Steven Oats, Debra Perry, Natalia Popova, Kees van der Ree, Carlien van Empel, Annie von Klavern, Constanze Schimmel, Dorothea Schmidt, Manuela Tomei, Amy Torres e Maria-Luz Vega.

Estamos gratos também pela oportunidade de integrar nas versões provisórias deste Guia as interessantes observações de participantes em vários *workshops*, incluindo o Retiro do Departamento de Políticas de Emprego, em 2010, o seminário “Expandir as Fronteiras da Investigação sobre a Economia Informal”, em Genebra, em 2011, a reunião da Coligação La Pietra, em Florença, e o *workshop* da Comissão Europeia, intitulado: “Abordagem à Economia Informal numa perspectiva ascendente”, realizado em Bruxelas, em 2011.

Um agradecimento especial a Raphaël Crettaz, pelo seu inestimável apoio no processo de publicação, a Claire-Pascale Gentizon, pelo *design* gráfico, e a Valeria Morra, do Centro Internacional de Formação em Turim, pela colaboração no trabalho de produção e impressão.

Este projeto não teria sido possível sem a competência, dedicação e paciência de Sriani Ameratunga Kring, a coordenadora geral do Guia, a quem queremos manifestar o nosso profundo reconhecimento, pela sua eficiência na realização de múltiplas tarefas, incluindo as revisões técnicas de todas as secções e a edição dos vários fascículos, e sobretudo pela orientação e coordenação do trabalho em equipa.





# Prólogo

Cerca de quarenta anos após ter surgido o conceito de «setor informal», a informalidade representa um desafio contemporâneo para os responsáveis pela formulação de políticas e os analistas do mercado de trabalho. O emprego informal é característico de metade da população ativa mundial e está intimamente associado aos défices de trabalho digno, à qualidade dos postos de trabalho, à pobreza da classe trabalhadora, à baixa produtividade, à discriminação e exclusão, à insegurança e às vulnerabilidades do mercado de trabalho. À medida que as repercussões da crise financeira e económica global atingem as comunidades em todo o mundo e que mulheres e homens comuns enfrentam um agravamento da insegurança, do desemprego e da desigualdade, é evidente que a nossa atenção deve ser dirigida, com renovado vigor, ao combate à informalidade em todas as suas formas e em todos os locais.

Os efeitos desestabilizadores da informalidade transcendem os indivíduos e afetam as empresas, as receitas do Estado e o funcionamento adequado das instituições e políticas do mercado de trabalho.

O nosso objetivo de apoiar os Estados membros e os parceiros sociais na promoção da transição para a formalidade constitui para a OIT um bom ponto de partida. Ganhámos uma grande riqueza em termos de experiência e evidências sobre as medidas de política a partir das práticas aplicadas e dos trabalhos de pesquisa dos diversos países. Também se conseguiu uma melhor perceção do fenómeno, graças a melhorias na recolha de informação. Acima de tudo, chegámos a um consenso tripartido histórico em torno de um quadro – plasmado na Resolução da Conferência Internacional do Trabalho, de 2002 – sobre as vias mais adequadas para um combate holístico à informalidade, com base na Agenda do Trabalho Digno.

Desde a adoção da Resolução que temos continuamente vindo a receber pedidos de apoio da OIT, por parte dos seus estados membros, no sentido de procurar soluções para o problema da economia informal em vários domínios técnicos.

Este Guia prático de Recursos sobre Políticas, iniciado e elaborado pelo Departamento de Políticas de Emprego, é a primeira iniciativa a reunir num único volume uma síntese de conhecimento, inovações em matéria de políticas e boas práticas, que facilitam a transição para a formalidade, realçando as múltiplas vias e as sinergias e coerência indispensáveis entre os objetivos de promoção do emprego, proteção social e defesa dos direitos.

José Manuel Salazar-Xirinachs  
Diretor Executivo, Setor do Emprego



# Prefácio

O emprego informal é um desafio contemporâneo chave nas atuais economias globalizadas, quer na perspectiva dos milhões de mulheres e homens que obtêm os seus meios de vida e rendimentos a trabalhar e a produzir no quadro de sistemas informais, quer dos decisores políticos que se esforçam por encontrar as respostas políticas adequadas.

O presente Guia de Recursos sobre estratégias de Trabalho Digno que apoiem a transição para a formalidade foi elaborado em resposta às necessidades dos constituintes da OIT. A *Resolução relativa ao Trabalho Digno e à Economia Informal*, da Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, estabeleceu pela primeira vez a importância de adotar uma abordagem integrada para a Agenda do Trabalho Digno. Em 2007 realizou-se um Simpósio Inter-regional Tripartido da OIT em que se destacaram as experiências e boas práticas nacionais que promovem a transição para a formalidade. Estes dois momentos marcantes revelaram uma lacuna importante: a carência de um conjunto único de materiais que reunisse os diferentes elementos de uma abordagem holística, no sentido de encontrar soluções para os desafios da economia informal.

Face aos múltiplos debates e diagnósticos analíticos sobre os motivos que conduzem à informalidade, os aspetos que podem facilitar a transição para a formalidade e o modo como estas dinâmicas opostas devem ser encaradas, o presente Guia de Recursos combina uma abordagem centrada em valores, didática, baseada em dados empíricos, prática e dinâmica.

Antes de mais, o Guia está alicerçado na visão e nos valores da OIT, de promover um trabalho digno para todos os trabalhadores, independentemente do local onde trabalhem.

Trata-se de uma ferramenta didática que apresenta uma única via de acesso a um vasto conjunto de abordagens, que atravessa a agenda do trabalho digno, e indica múltiplas formas de chegar à formalidade. Estas abordagens agrupam-se em sete amplas áreas de políticas e em 28 fascículos práticos. Em cada fascículo são enumerados os desafios que se colocam às instituições, aos atores e às empresas na economia informal e dá-se relevo às diversas inovações de políticas que facilitam a transição para a formalidade. Cada fascículo contém uma secção de recursos em que se inclui informação sobre o acesso às publicações e ferramentas pertinentes para que o leitor possa aprofundar os seus conhecimentos na matéria.

Através desta perspetiva integrada, os utentes são incentivados a apreciar as interações e o caráter complementar das medidas políticas que melhoram as oportunidades de emprego e de rendimentos, ampliam a proteção social e reforçam os poderes dos trabalhadores e dos empresários da economia informal.

O Guia baseia-se em dados empíricos e inspira-se em novas abordagens e boas práticas implementadas por diversos países. Mostra que a informalidade engloba uma grande diversidade de situações e de estatutos de emprego nos mercados de trabalho dos nossos dias; que a informalidade sobreviveu, e em muitos casos se

expandiu, e evoluiu para novas formas, em paralelo com importantes alterações das estratégias de produção e organização do trabalho, acompanhando as inovações tecnológicas. Os dados empíricos demonstram que não existe uma fórmula mágica suscetível de se adaptar a todos os casos e a todas as pessoas que trabalham no mercado informal; existem, isso sim, numerosas inovações nas políticas e múltiplas vias para chegar à transição para a formalidade, que estão a produzir resultados concretos no terreno.

A enorme diversidade de situações na economia informal requer igualmente soluções diversificadas e adaptadas a cada contexto. Este guia de recursos sobre políticas mostra a grande variedade de abordagens para diferentes grupos e setores.

Adota uma postura prática ao desmistificar as transições para a formalidade, analisando todas as modalidades que possam revelar-se benéficas tanto para os trabalhadores como para os empresários, as empresas, as comunidades e o Estado. Examina a concretização progressiva desta meta e enfatiza a necessidade de pensar de forma criativa e extrair lições até mesmo das tentativas infrutíferas.

Finalmente, apresenta-se como uma ferramenta dinâmica. Reconhecemos que, à semelhança de todas as outras dimensões das nossas economias e mercados de trabalho, em rápida mutação, as políticas aplicáveis à informalidade e a nossa análise dos fatores que favorecem a formalização estão em constante evolução.

Este Guia de Recursos, e em particular a sua aplicação na *web*, tem por objetivo facilitar a integração de novas experiências e práticas, à medida que estas sejam disponibilizadas. A sua atualização periódica irá permitir-lhe responder à evolução permanente das políticas e satisfazer as novas necessidades dos constituintes.

Azita Berar Awad  
Diretora do Departamento de Políticas  
de Emprego  
OIT, Genebra

# Como utilizar este Guia de Recursos sobre Políticas

## Porquê um pacote de políticas?

O trabalho da OIT com os seus constituintes demonstrou que, a saída da informalidade, exige abordagens especificamente direccionadas, abrangentes e interdisciplinares. Para tal, há que proceder a uma adequada recolha de dados, que permita compreender as dimensões da informalidade tal como se manifesta em contextos concretos, e utilizar ferramentas de diagnóstico eficientes para identificar os fatores que conduzem à situação de informalidade bem as suas causas originais. Acima de tudo, impõe-se a necessidade de coerência de políticas numa estratégia integrada, com o propósito explícito de facilitar a transição para a formalidade.

Este Guia de Recursos sobre Políticas foi criado para apoiar as iniciativas dos países na formulação de políticas destinadas a combater a exclusão económica e a marginalização. Tem como finalidade consolidar as capacidades dos constituintes da OIT no que se refere a abordagens que facilitem a saída da informalidade. A experiência dos países tem demonstrado que, raras vezes, as políticas *ad-hoc*, fragmentadas e adotadas de forma isolada têm um efeito sustentável. Assim, esta ferramenta reúne pela primeira vez um conjunto de áreas técnicas transversal a toda a Agenda do Trabalho Digno. A Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa, de 2008, enfatizou as interligações, que se reforçam mutuamente, entre as diferentes dimensões do trabalho digno. A necessidade desta ampla abordagem está claramente ilustrada no objetivo de sair da informalidade, definido na Resolução sobre o Trabalho Digno e a economia informal, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho, em 2002.

O Guia reúne exemplos selecionados quer dentro da OIT quer através de fontes externas; realça questões conceptuais e experiência prática em diversos domínios técnicos. O texto dos fascículos inclui resumos de exemplos de políticas, com posteriores detalhes acessíveis na secção de Recursos.

Está previsto que esta ferramenta seja atualizada com nova informação e fascículos adicionais, à medida que for respondendo às necessidades dos constituintes e à evolução permanente das experiências de medidas de política.

## Quem são os destinatários do Guia?

Embora os seus destinatários sejam prioritariamente os decisores políticos e os parceiros sociais, o Guia também será útil aos especialistas em mercados de trabalho, aos peritos em desenvolvimento, aos académicos, às organizações não-governamentais (ONG), aos meios de comunicação e a outras entidades que participam na luta contra a pobreza e se ocupam das questões do mercado de trabalho.

## Em que consiste o Guia?

O Guia é composto por vários fascículos técnicos, organizados em nove secções temáticas. Todos esses documentos estão estruturados em torno de três grandes áreas temáticas:

### ■ (I) Desafios Fundamentais

Esta secção do fascículo identifica os sintomas e as causas de exclusão da economia formal da área técnica em causa que, em ambos os casos, estão relacionados com os constrangimentos e as características internas do setor informal; e as limitações dentro das instituições e mecanismos existentes para alargar o seu âmbito à economia informal.

### ■ (II) Abordagens emergentes e políticas e práticas inovadoras

Esta secção disponibiliza uma análise de boas práticas e abordagens inovadoras de diferentes regiões e avalia a experiência adquirida. Os exemplos das políticas estão resumidos no texto podendo obter-se informações mais detalhadas através do acesso aos documentos que figuram na secção de Recursos.

### ■ (III) Recursos

A secção de Recursos inclui uma lista dos recursos que podem ser utilizados para criar estratégias, programas e políticas mais eficazes, no intuito de promover o trabalho digno e a saída da informalidade. Dá acesso a informação mais detalhada sobre os exemplos de boas práticas, mencionados na secção anterior. A secção inclui instrumentos da OIT e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações relevantes e ferramentas. A lista não é exaustiva. Recomenda-se aos leitores que consultem os recursos adicionais dos sítios *web* dos departamentos e as fontes externas pertinentes.

É provável que poucas pessoas leiam este Guia na íntegra. Cada fascículo pode ser utilizado de forma independente. Contudo, embora todos os fascículos sejam completos em si mesmos, existem numerosas referências bibliográficas, por reconhecermos a importância de uma abordagem integrada das políticas para sair da informalidade.

Os utilizadores devem basear-se nos fascículos para realizar as suas atividades de promoção, capacitação, informação à comunicação social ou para esclarecer determinadas questões.

## Como está organizada a informação

O título da grande área política encontra-se na parte superior da página inicial da secção e inclui o título do fascículo correspondente, bem como, mais abaixo, o seu número de código. No verso de cada fascículo figura o índice completo do conteúdo do Guia e a indicação do documento pertinente.

Dentro de cada fascículo, a informação está organizada de forma específica:

■ Este fascículo define as principais questões, debates e conceitos subjacentes às discussões analíticas sobre o...

No início de cada fascículo encontra-se um **resumo**.

Tanto nas margens como no corpo principal do texto, encontram-se caixas que contêm **Notas Informativas** para esclarecer os conceitos ou questões, realçar as normas internacionais do trabalho pertinentes e apresentar informação complementar útil.

● Pontos-chave Os **pontos-chave** do texto estão destacados à margem com uma marca de ponto

As **boas-práticas**, que compõem a segunda secção de cada documento informativo, figuram no texto, estão destacadas em caixas e resumidas nas margens. Na secção Recursos encontram-se mais detalhes sobre as boas práticas.

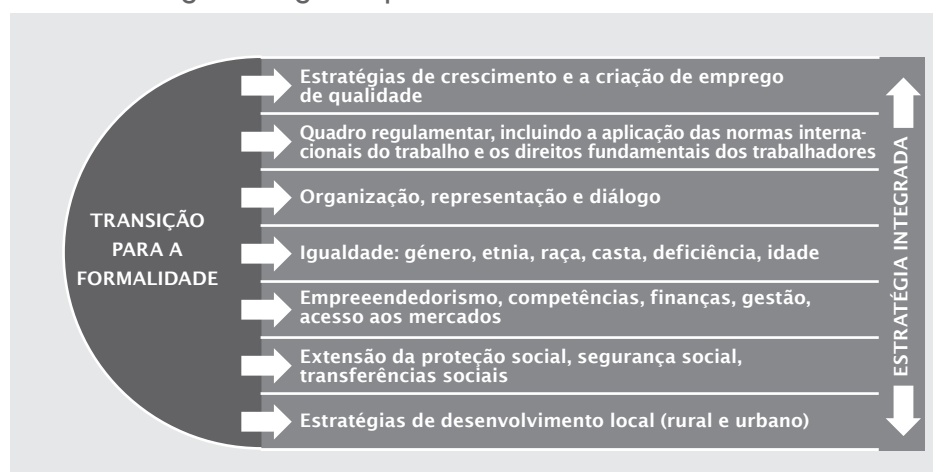
## Qual é o enquadramento analítico que estrutura o Guia?

A Resolução sobre o *Trabalho Digno e a Economia Informal*, da Conferência Internacional do Trabalho, de 2010, estrutura o enquadramento geral deste Guia. Na Resolução destaca-se a necessidade fundamental de uma abordagem integrada e ampla, baseada nos quatro pilares do Trabalho Digno (Criação de Emprego, Direitos, Diálogo Social e Proteção Social) para alcançar o objetivo de sair da informalidade.

As discussões posteriores da OIT<sup>1</sup>, sobre políticas têm, desde 2002, reafirmado o objetivo principal de facilitar a transição para a formalidade e levaram ao aperfeiçoamento da abordagem integrada que veio a constituir-se num Quadro de Políticas e Diagnósticos<sup>2</sup>. O diagrama que figura abaixo ilustra este quadro de políticas e diagnósticos e salienta várias áreas fundamentais das políticas que identificam as múltiplas vias de transição para a formalidade. O Guia de Recursos sobre Políticas está estruturado em torno destas sete áreas, que se dividem em documentos técnicos concretos. O diagrama que figura abaixo demonstra que o aprofundamento horizontal é possível, através da ação concertada em cada área técnica. A integração vertical de todas as áreas ilustra a importância crítica de uma estratégia abrangente.

## Estratégias de Trabalho Digno para a Economia Informal

Uma abordagem integrada para sair da informalidade



Fonte: OIT 2010: Relatório VI *Políticas de Emprego para a justiça social e para uma globalização justa*; Relatório sobre o item Recorrente do Emprego. Conferência Internacional do Trabalho, 99.ª Sessão, 2010.

<sup>1</sup> As discussões sobre políticas posteriores incluem as reuniões Regionais da OIT, o Simpósio Tripartido Inter-regional sobre a Economia Informal e a Comissão de Emprego e Política Social do Conselho de Administração da OIT.

<sup>2</sup> Ver OIT 2010: Relatório VI, *Políticas de Emprego para a justiça social e para uma globalização justa*; Relatório sobre o item recorrente do emprego. Conferência Internacional do Trabalho, 99.ª Sessão, 2010.





# Visão geral do Conteúdo do Guia

## PARTE I: Conceitos fundamentais

### Secção 1: O Trabalho Digno e a economia informal: questões conceptuais chave

Examina as principais questões conceptuais, incluindo: o que é a economia informal, quem está na economia informal e quais são os principais fatores que levam à informalidade? Salienta que a informalidade se manifesta de formas diferentes, conforme os contextos dos diferentes países e as características do mercado de trabalho.

### Secção 2: Medição da Economia Informal: enfrentar os desafios estatísticos

Analisa as questões metodológicas ligadas à recolha de dados precisos sobre a economia informal. Destaca as inovações da comunidade internacional estatística, que permitirão uma recolha mais completa dos dados sobre a informalidade.

## PARTE II: Políticas de apoio à transição para a formalidade

### Secção 3: Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

Analisa a relação complexa entre o crescimento económico e a informalidade. Justifica a adoção de políticas macroeconómicas centradas no emprego e explicitamente direccionadas para reduzir a informalidade.

### Secção 4: O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

Esta área temática abrange dez fascículos técnicos, divididos em três secções: (A) Normas Internacionais do Trabalho; (B) Grupos Específicos e (C) Administração do Trabalho. Entre os fascículos desta secção inclui-se um estudo das Convenções e Recomendações da OIT mais relevantes para a economia informal; os desafios da aplicação da legislação laboral para as micro e pequenas empresas; um fascículo sobre as questões em torno da relação de trabalho fascículos técnicos sobre as lacunas identificadas nos quadros regulamentares, que abrangem grupos específicos e fascículos que examinam o alcance da administração do trabalho e da inspeção do trabalho em relação à economia informal.

## Secção 5: Organização, Representação e Diálogo

O diálogo social é um componente essencial da formulação de políticas democráticas sobre a economia informal e a boa governação no mercado de trabalho em geral. Esta secção analisa as diversas formas de organização dos atores da economia informal e da sua participação no diálogo social.

## Secção 6: Promoção da Igualdade e luta contra a discriminação

Debruça-se sobre a problemática da discriminação e da exclusão do mercado de trabalho formal que empurra determinados grupos para a informalidade. Examina igualmente a segmentação dos mercados de trabalho informais e justifica a adoção de abordagens inclusivas, baseadas na igualdade de oportunidades para grupos marginalizados.

## Secção 7: Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

Esta secção é composta por três fascículos: o fascículo relativo às empresas informais analisa as estruturas de incentivos, apoio e serviços, que podem encorajá-las a formalizar-se e a evoluir; o fascículo que trata do desenvolvimento de competências examina a forma como essas competências podem melhorar o acesso à economia estruturada e o fascículo sobre a microfinança explica a possibilidade da sua utilização como catalisador para sair da informalidade através de incentivos e da fixação de objetivos específicos.

## Secção 8. Alargamento da Proteção Social

Esta secção contém quatro fascículos: um sobre práticas inovadoras na segurança social e nos seguros de saúde, com o objetivo de alargar a cobertura da segurança social a todos, e os outros três em que se investiga a evolução das práticas de cuidados infantis, a proteção da maternidade e as medidas contra o problema da exclusão económica e social das pessoas que vivem com VIH/SIDA.

## Secção 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

Esta secção analisa o potencial das estratégias de desenvolvimento local para gerar medidas integradas de apoio às comunidades pobres de modo a saírem da informalidade.

O Guia de Recursos sobre Políticas está disponível em suporte de papel, CD-ROM e *internet*, através do sítio *web* da OIT. Os diferentes suportes atendem às preferências pessoais dos utilizadores e às diferenças de acesso à tecnologia pelo pessoal e os constituintes da OIT. O Guia também poderá ser consultado em inglês, espanhol, francês e árabe.

# Acrónimos

|       |                                                                 |
|-------|-----------------------------------------------------------------|
| ACI   | Aliança Cooperativa Internacional                               |
| ARV   | Fármacos Antirretrovirais                                       |
| BM    | Banco Mundial                                                   |
| CBT   | Formação Baseada na Comunidade                                  |
| CIET  | Conferência Internacional de Estaticistas do Trabalho           |
| CIT   | Conferência Internacional do Trabalho                           |
| CSI   | Confederação Sindical Internacional                             |
| DEWD  | Projeto de Emprego Digno para Mulheres com Deficiência          |
| DWA   | Agenda do Trabalho Digno                                        |
| DWCP  | Programa de Trabalho Digno por País                             |
| IAT   | Formação através da Aprendizagem Informal                       |
| IMF   | Instituições de Microcrédito                                    |
| MPE   | Micro e Pequenas Empresas                                       |
| MPME  | Micro, pequenas e médias empresas                               |
| NIT   | Normas Internacionais do Trabalho                               |
| OCDE  | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico     |
| ODM   | Objetivos de Desenvolvimento do Milénio                         |
| OI    | Organização Intergovernamental                                  |
| OIE   | Organização Internacional dos Empregadores                      |
| OIT   | Organização Internacional do Trabalho                           |
| ONG   | Organização não-governamental                                   |
| PME   | Pequenas e médias empresas                                      |
| RSE   | Responsabilidade Social das Empresas                            |
| SEWA  | Associação de Mulheres Trabalhadoras por Conta Própria          |
| TREE  | Formação para a Promoção do Empoderamento Económico Rural (OIT) |
| UE    | União Europeia                                                  |
| VET   | Ensino e Formação Profissionais                                 |
| WED   | Programa de Desenvolvimento do Empreendedorismo Feminino (OIT)  |
| WIEGO | As Mulheres no Emprego Informal, Globalização e Organização     |

NT. Alguns acrónimos são apresentados pela sigla inglesa e a sua expressão foi traduzida para português.





Organização  
Internacional  
do Trabalho

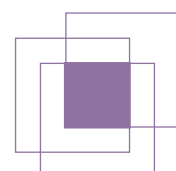
# O Trabalho Digno e a Economia Informal



*Grace limpa janelas de edifícios em construção em Dar Es Salaam. É remunerada ao dia. Tanzânia.*

## 1.1 A ECONOMIA INFORMAL E O TRABALHO DIGNO: QUESTÕES CONCEPTUAIS CHAVE

■ Este fascículo apresenta as questões, os debates e os conceitos fundamentais das discussões analíticas sobre a economia informal. Descreve a abordagem integrada e abrangente da OIT para compreender a informalidade e definir estratégias para a combater. Termina com uma descrição da estrutura de diagnóstico e análise que a OIT utiliza para examinar os aspetos específicos da informalidade em diferentes contextos nacionais e o apoio à formulação de medidas de política eficazes.



## PRINCIPAIS DESAFIOS

- **Consenso em torno da informalidade, na Conferência Internacional do Trabalho (CIT), de 2002**
- **Em que consiste a economia informal?**
- **Quem está na economia informal?**
  - **Categorias de trabalho**
  - **Grupos específicos**
- **O que é que leva à informalidade?**
  - **Pobreza**
  - **Limitações da capacidade de absorção do setor industrial**
  - **A procura da flexibilidade**
  - **Mudança das estruturas de produção**
  - **Reestruturação económica**
  - **Debate sobre a regulação do trabalho**
  - **Crise económica**
- **O Trabalho Digno e a economia informal**
- **Saída da informalidade**
- **Aperfeiçoamento da abordagem integrada**

■ **Consenso em torno da informalidade, na Conferência Internacional do Trabalho (CIT), de 2002.** A OIT tem estado na linha da frente da análise da informalidade desde a sua “descoberta” conceptual na década de 1970<sup>1</sup> (ver quadro abaixo). Nas últimas três décadas, a economia informal tem sido objeto de numerosos estudos e debates políticos. A compreensão das suas dimensões evoluiu significativamente desde a restrita terminologia inicial de “setor informal”. As teorias que consideravam a economia informal um fenómeno temporário com tendência para desaparecer ao longo do processo de desenvolvimento económico deram lugar a opiniões diferentes perante o seu crescimento e persistência nos países em desenvolvimento e até mesmo nos países desenvolvidos. A Resolução da Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, sobre o *Trabalho Digno e a Economia Informal* constituiu uma inovação em termos de análise, criando um quadro que reconhecia a diversidade e a heterogeneidade dos atores e das atividades da economia informal e ampliando a compreensão dos seus parâmetros. Concluiu que a informalidade se regista numa grande variedade de setores e, principalmente, que inclui o trabalho ocasional e o trabalho precário na economia formal.

Embora reconhecendo a resiliência e o dinamismo dos trabalhadores e empresários da economia informal, os constituintes tripartidos da OIT (Organizações de Trabalhadores, Organizações de Empregadores e Governos) chegaram a um amplo consenso na Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, quanto à necessidade de abordar as suas vulnerabilidades. Muitas vezes, as estatísticas nacionais não reconhecem, não registam, nem contam os atores da economia informal. Estes, mesmo quando estão registados, podem encontrar-se fora do alcance da proteção social, da legislação laboral e das medidas de proteção no local de trabalho. A sua situação laboral pode ser ambígua, o que fragiliza ainda mais a sua precária proteção ao abrigo da

● O consenso tripartido resultante do debate realizado na Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, alargou os parâmetros de compreensão da informalidade, reconheceu a sua escala e diversidade e, principalmente, estabeleceu o objetivo de sair da informalidade.

● A informalidade engloba diversas vulnerabilidades e défices de trabalho digno.

<sup>1</sup> Em 1972, uma Missão da OIT para o Emprego, no Quênia, analisou pela primeira vez as atividades económicas que estão à margem da economia formal, utilizando o termo “setor informal”, criado pelo economista Keith Hart, no seu estudo anterior sobre as atividades económicas no Gana

- A transição para a formalidade requer uma estratégia integrada, suscetível de encaminhar os trabalhadores e os empresários informais para canais formais de proteção e apoio, mantendo simultaneamente as potencialidades dinâmicas existentes.

legislação. Raramente estão organizados e, por esta e outras razões não se encontram geralmente em condições de reclamar os seus direitos.

Por isso, na Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, os constituintes da OIT, propuseram uma resposta ampla, alicerçada nos quatro pilares do trabalho digno, a saber: Emprego, Direitos, Diálogo Social e Proteção Social. O objetivo final é dar apoio à transição para a formalidade, orientando gradualmente a economia informal para os canais de proteção e apoio, e tentando, ao mesmo tempo, manter as potencialidades dinâmicas existentes. A análise das causas fundamentais da informalidade (ver mais adiante os fatores que conduzem à informalidade) e das suas características específicas nos diferentes países indica que as abordagens não sistemáticas provavelmente não têm um impacto sustentado. Torna-se necessária uma abordagem integrada em várias áreas das políticas. Este apelo à coerência das políticas e a uma abordagem abrangente, na Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, foi significativamente reforçado pela *Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa, de 2008*<sup>2</sup>, segundo a qual os quatro pilares do Trabalho Digno são “inseparáveis, estão interrelacionados e reforçam-se mutuamente”. Alcançar o objetivo de sair da informalidade é um exemplo claro desta necessidade de coerência das políticas.

Antes de analisarmos esta estratégia integrada de apoio à saída da informalidade, vale a pena examinar as diferentes formas de entender a informalidade, pois estas podem traduzir-se em respostas políticas muito diferentes (ver o quadro abaixo), e também aflorar algumas questões conceptuais chave, decorrentes da Resolução da Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal.

### Diferentes interpretações de informalidade

#### O “setor tradicional”

Os debates sobre a informalidade remontam às teorias económicas sobre o “setor tradicional”, que predominaram na década de 1950. Muitos economistas, como Arthur Lewis e outros, afirmavam que este setor, integrado por um significativo excedente de mão-de-obra nos países em desenvolvimento, incluindo pequenos comerciantes, pequenos proprietários e trabalhadores por conta de outrem ocasionais, seria gradualmente absorvido pelo setor moderno da atividade económica, à medida que essas economias crescessem. Também se acreditava que esse setor era marginal e não tinha ligações à economia formal nem ao desenvolvimento capitalista moderno.

#### O termo “setor informal”

No início da década de 1970, o antropólogo económico Keith Hart observou, com base nas investigações realizadas no Gana, que o “setor informal” não só persistia, como se tinha desenvolvido. O termo “setor informal” generalizou-se a partir do momento em que a OIT o utilizou na análise das atividades económicas no Quénia, realizada por especialistas da Missão para o Emprego no Quénia, em 1972. A equipa da OIT analisou sistematicamente essas atividades, tendo concluído que não estavam reconhecidas, registadas, protegidas nem reguladas, e que o setor incluía diversas atividades, desde o trabalho marginal de sobrevivência até empresas rentáveis.

<sup>2</sup> Ver a secção de Recursos para aceder à Declaração da OIT Sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008.



Nas décadas seguintes registou-se um debate contínuo sobre a natureza e as causas do setor informal. Duas escolas de pensamento consideravam-no uma característica das economias pré-capitalistas. A *Escola Dualista* (e alguns especialistas da OIT na década de 1970) afirmavam que o setor informal englobava atividades periféricas, não ligadas ao setor formal. Pensava-se que a persistência de formas de produção camponesas era causada por desequilíbrios gerados quando a oferta de mão-de-obra aumentava mais rapidamente do que o desenvolvimento económico e as competências tradicionais não se ajustavam às novas oportunidades económicas.

A *Escola Legalista* (popularizada por Hernando de Soto e outros) considerava que o setor informal era integrado por microempresários que tentavam evitar os custos e as obrigações do registo formal. As regulações onerosas e complicadas e os custos podiam asfixiar as empresas privadas, levando-as a abandonar o setor estruturado. De Soto e outros defenderam que os direitos de propriedade seriam um meio para converter o capital informal em capital real.

A *Escola Estruturalista* (proposta, entre outros, por Alejandro Portes), ao contrário das outras escolas de pensamento, defendia a tese de que o setor informal era uma característica do desenvolvimento capitalista. Considerava que o setor informal estava subordinado ao formal, sendo até explorado por este, para reduzir os custos e aumentar a competitividade das grandes empresas.

A *Escola I-Legalista*, estreitamente ligada ao neoliberalismo e à economia neoclássica, via a informalidade como uma forma de os empresários evitarem o pagamento de impostos e a regulação do mercado de trabalho, logo, como uma opção.

### **Do setor informal para a economia informal**

Durante os anos de 1990, o renovado interesse pelo setor informal e a análise dos padrões da informalidade, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, revelaram que a informalidade persistia e estava a aumentar, levando a rever a forma de pensar o setor informal e a uma maior compreensão das suas dimensões e dinâmica. Em 2002, a Conferência Internacional do Trabalho abriu uma nova via no debate sobre a informalidade, passando do conceito de “setor” para o conceito mais vasto de fenómeno de toda a economia, e de um conceito baseado nas empresas para um conceito que incluía não só a produção, mas também as características do posto de trabalho ou do trabalhador.

Esta compreensão mais abrangente da informalidade ofereceu oportunidades para uma perspetiva com outras nuances e específica por país sobre as causas e as consequências da informalidade, bem como das relações existentes entre a economia informal e o quadro regulamentar formal.

Fonte: Adaptado de Martha Chen “Rethinking the Informal Economy, from enterprise characteristics to employment relations”, em *Rethinking Informalization, Poverty, Precarious Jobs and Social Protection*, editado por Neema Kudva e Lourdes Benería, Cornell University Open Access Repository.

■ **O que é a economia informal?** A Resolução da Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, propôs o termo “economia informal”, em substituição do anteriormente utilizado “setor informal”, para descrever melhor o grande alcance e a diversidade do fenómeno em todo o mundo. Em vez de uma definição específica, estabeleceram-se parâmetros para entender a economia informal como “todas as atividades que, na legislação ou na prática, não se inserem no âmbito dos mecanismos formais ou estão insuficientemente abrangidas por estes”. Estes parâmetros baseiam-se fundamentalmente no conceito de exclusão, que se refere a pessoas que trabalham mas que são, em larga medida, excluídas dos intercâmbios que se estabelecem no sis-



tema reconhecido. Esses trabalhadores raramente são incluídos nas contas nacionais e nas estatísticas oficiais e, conseqüentemente, não são tidos em conta na formulação das políticas. Esse ponto de vista põe a nu vários aspetos da informalidade: os atores podem ser informais por carecerem de proteção social, de direitos no trabalho e de representação e voz no local de trabalho. Nesse caso, estão excluídos dos benefícios proporcionados pelo Estado, mercados privados e processos políticos e, por causa disso, a economia informal é, em larga medida, desprotegida, insegura e vulnerável.<sup>3</sup>

A exclusão da economia dominante (*mainstream*) pode dever-se a várias razões, entre as quais:

- Do lado da oferta de mão-de-obra: constrangimentos internos causados pela pobreza, acumulação inadequada de capital humano, tal como baixos níveis de educação, formação e capacidade de gestão do risco e do rendimento, que impedem os trabalhadores de encontrarem um emprego mais produtivo ou de acederem a serviços financeiros e de outra natureza;
- Do lado da procura de mão-de-obra: um regime de políticas de incentivos que fomenta a utilização de tecnologias suscetíveis de reduzir a necessidade de mão-de-obra e um crescimento de tipo capital intensivo, que desvia as instituições de apoio públicas e privadas das pequenas empresas e do crescimento do setor privado; e
- Do lado da conjuntura externa: a globalização e o aumento da concorrência obrigam as empresas a recorrer a modalidades de trabalho atípicas e fora dos padrões comuns, por serem menos onerosas para os empregadores; uma importante consequência é a maior precariedade dos trabalhadores.

A bibliografia distingue entre a exclusão voluntária e involuntária. A primeira constitui uma evasão deliberada ao fisco e aos controlos regulamentares. Mais adiante neste fascículo são analisados os complexos debates sobre as questões da desregulação (e do que devia ser desregulado) (ver também os fascículos sobre as Normas Internacionais do Trabalho, o quadro regulamentar e as empresas informais). Contudo, o fenómeno da exclusão é elucidativo da fragilidade da governação: das instituições que não conseguem satisfazer as necessidades e capacidades das populações que devem servir no âmbito do seu mandato.

● Uma governação frágil é uma das razões fundamentais da economia informal

Na verdade, a Resolução da Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, identificou as debilidades da governação como uma das principais causas da economia informal. O crescimento da economia informal pode dever-se a:

*“políticas macroeconómicas e sociais inadequadas, ineficazes mal orientadas ou mal implementadas, muitas vezes desenvolvidas sem consultas tripartidas; falta de enquadramento jurídico e institucional favorável e de uma boa governação para a aplicação correta e eficaz das políticas e da legislação”<sup>4</sup>.*

A governação inadequada resulta em segmentos de trabalhadores e de empresários que a legislação não reconhece nem protege. Os quadros jurídicos e institucionais cuja conceção e aplicação é essencial para combater a informalidade são os que regem o trabalho, a proteção social, a regulação das empresas e a garantia do direito de propriedade, incluindo o acesso ao capital financeiro<sup>5</sup>. (Ver os fascículos sobre o Enquadramento Jurídico).

■ **Quem está na economia informal?** A economia informal tem continuado a crescer em todo o mundo. Em 2002, a OIT estimou que a economia informal constituía aproximadamente 72% do emprego não agrícola na África

<sup>3</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a 2002: Resolução e Conclusões sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Ibid

Subsariana, 71% na Ásia, 51% na América Latina e 47% no Médio Oriente e no Norte de África. Se incluirmos o emprego agrícola nestas estimativas, os resultados são ainda mais impressionantes. (Ver o fascículo sobre Medição da Economia Informal).

A economia informal tem sido tradicionalmente considerada como um refúgio para as mulheres e os homens que, não encontrando trabalho na economia formal, estão dispostos a aceitar qualquer trabalho ou a criar o seu próprio emprego através de atividades económicas de pequena dimensão ou até marginais. Mas nem todas as pessoas que fazem parte da economia informal são pobres. Algumas começaram a trabalhar marginalmente, embora, graças ao seu dinamismo, consigam fazer crescer as suas empresas e sair da pobreza. Por outro lado, podem existir empresas formais que optem por manter a informalidade em alguns aspetos, como não declarar os seus rendimentos às autoridades fiscais ou não registar os seus proprietários e trabalhadores no ministério do trabalho ou no sistema segurança social. De qualquer modo, a maioria das pessoas que trabalha no setor informal é pobre e dispõe de rendimentos baixos e poucas possibilidades de “escolher” a sua situação na economia informal. Mesmo quando os atores da economia informal auferem rendimentos superiores aos dos seus congéneres da economia formal, sob vários aspetos continuam a estar fora dos circuitos principais de intercâmbio do mercado e dos sistemas de proteção estatais.

- **Categorias de trabalho.** A tipologia mais ampla, de categorias, da “economia informal”, proposta em 2002, traduz melhor não só o fenómeno das empresas não registadas nem reconhecidas, mas também dos trabalhadores que se encontram em circunstâncias precárias, tanto na economia formal como na informal. A nova expressão ilustra melhor a informalidade quer em função da unidade de produção quer das características do posto de trabalho ou do trabalhador. (Ver o fascículo sobre Medição da Economia Informal).

Consequentemente, em 2003, a 17.ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (CIET) definiu estas categorias com base no conceito alargado.

- i. Independentes (trabalhadores por conta própria sem trabalhadores por conta de outrem) nas suas próprias empresas do setor informal;
- ii. Empregadores (trabalhadores por conta própria com trabalhadores por conta de outrem) nas suas próprias empresas do setor informal;
- iii. Trabalhadores familiares, independentemente do tipo de empresa;
- iv. Membros de cooperativas informais de produtores (não estabelecidas como entidades jurídicas);
- v. Trabalhadores por conta de outrem que têm empregos informais tal como é definido de acordo com a relação de trabalho (na legislação ou na prática, empregos que não estão sujeitos à legislação laboral nacional, a impostos sobre rendimentos, à proteção social ou sem direitos a determinados benefícios relacionados com o emprego – férias anuais remuneradas, licença remunerada por doença, etc.).
- vi. Trabalhadores independentes, que se ocupam da produção de bens exclusivamente para auto-consumo do seu domicílio.

Trata-se de uma inovação importante por parte da comunidade estatística internacional relativamente à recolha de dados sobre a informalidade, que está descrita em mais pormenor no fascículo sobre Medição.

- **Grupos específicos.** A economia informal tornou-se o último recurso para muitos povos indígenas e tribais, pessoas portadoras de deficiência e pessoas afetadas pelo VIH/SIDA, que muitas vezes caem nas malhas da economia informal, em condições de vulnerabilidade e insegurança, devido à discriminação no acesso aos mercados de trabalho formais.

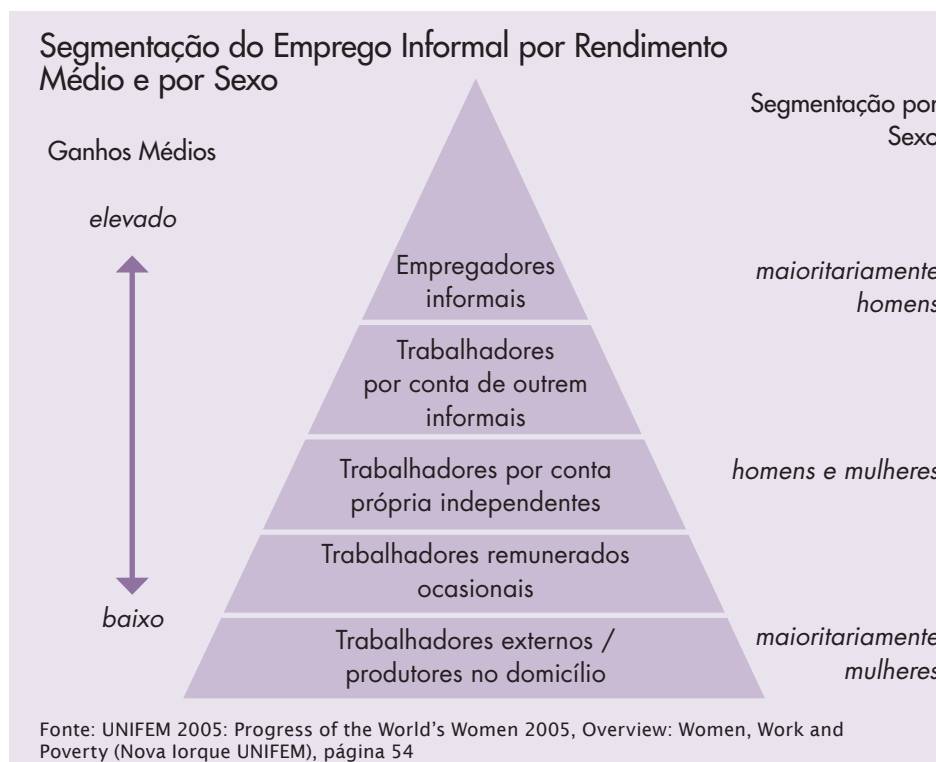
• A classificação da economia informal, em 2002, é a que reflete melhor o fenómeno não só das empresas não registadas nem reconhecidas, mas também dos trabalhadores que se encontram em circunstâncias precárias, tanto na economia formal como na informal.

- A segmentação de género está integrada na economia informal.

As mulheres e os jovens também estão desproporcionadamente representados na economia informal e, muitas vezes, são os mais marginalizados no seio desta. O elevado grau de segmentação de género é evidente, pois os empregadores são maioritariamente homens e os trabalhadores familiares costumam ser mulheres. Além disso, em qualquer das categorias de situação de emprego, os rendimentos das mulheres são inferiores aos dos homens. As mulheres também dispõem de menos tempo para o trabalho remunerado, em parte devido ao tempo que têm de dedicar ao trabalho doméstico não remunerado. As obrigações deste trabalho não remunerado reforçam a segmentação do mercado de trabalho, na medida em que as mulheres podem ter de se confinar ao trabalho por conta própria ou no domicílio, embora trabalhem mais horas e os rendimentos que obtêm sejam menores.<sup>6</sup> O trabalho das mulheres também tende a concentrar-se em atividades económicas “tradicionalmente femininas”, como a costura e a cozinha, que habitualmente proporcionam remunerações mais baixas e susceptíveis de uma saturação de mercado maior que outros tipos de atividade económica.

Todos estes fatores têm influência no risco de pobreza e de marginalização das mulheres dentro da economia informal. (Ver também o fascículo sobre Igualdade de Género).

O quadro abaixo ilustra a segmentação de género visível na economia informal. Note-se, porém, que a composição exata da segmentação varia em diferentes contextos nacionais.



- Há uma multiplicidade de fatores que conduzem à informalidade e a sua combinação específica varia em contextos nacionais diferentes

■ **O que é que leva à informalidade?** Contrariamente à percepção comum de que a economia informal constitui uma plataforma de acesso ao trabalho para os desempregados, desaparecendo quando as economias crescem e absorvem o excedente de mão-de-obra, os dados empíricos por país indicam a sua persistência nos países que registaram um crescimento económico sólido e sustentado. Em muitos países em desenvolvimento observa-se uma relação mais complexa, em que as recessões económicas empurram as pessoas para o emprego informal (como opção de sobrevivência) e as recuperações económicas não conseguem devolvê-los ao sistema formal. O fascículo sobre

<sup>6</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a UNIFEM: Progress of the World's Women 2005, Overview – Women, Work and Poverty Pg 50

*Modelos de crescimento económico a economia informal* analisa o fenómeno do crescimento sem emprego e a importância crítica das políticas de emprego como a principal relação entre o crescimento e a redução da pobreza.

- **Pobreza.** Existem múltiplos fatores que estão subjacentes à informalidade<sup>7</sup>. O primeiro e mais importante é o problema da pobreza e das escassas oportunidades de meios de subsistência e de emprego para os trabalhadores pobres. Se bem que nem todas as pessoas na economia informal sejam pobres, conforme se observou no relatório da OIT *Libertar-se da Pobreza*<sup>8</sup>, muitas vezes a informalidade e a pobreza são coincidentes. Nas secções anteriores e no fascículo sobre Modelos de *Crescimento Económico e Economia Informal*, aprofunda-se a análise desta ligação. Os baixos rendimentos e o acesso limitado às instituições públicas impedem os pobres de investir em qualificações que poderiam aumentar a sua empregabilidade, produtividade e proteção contra as variações bruscas e riscos em termos de rendimento. A falta de instrução e o reconhecimento limitado das competências adquiridas na economia informal também impedem as pessoas pobres de ingressar na economia formal, ao mesmo tempo que a escassez de oportunidades de meios de vida nas zonas rurais obriga muitas vezes os migrantes a recorrerem ao trabalho informal em zonas urbanas e países desenvolvidos. A discriminação no mercado de trabalho contra os grupos vulneráveis, como as mulheres pobres, as pessoas portadoras de deficiência, os grupos étnicos e as pessoas que sofrem de VIH/SIDA, empurra frequentemente estas famílias e comunidades para a pobreza e sobrevivência através do trabalho informal<sup>9</sup>.
- **Capacidade de absorção limitada do setor industrial.** Outro fator inerente à informalidade é a incapacidade do setor industrial para absorver mão-de-obra em trabalhos mais produtivos. Daí resulta frequentemente uma preponderância de emprego de baixa qualidade no setor dos serviços. À medida que os países em desenvolvimento se vão industrializando, a consequente diminuição da migração das zonas rurais para as zonas urbanas e expansão industrial não são normalmente acompanhadas de um aumento proporcional dos empregos no setor industrial. A maioria dos novos empregos concentra-se no setor dos serviços. Embora o emprego neste setor abranja todos os tipos de condições de trabalho e salários e inclua tanto o comércio de pequena dimensão como serviços financeiros complexos, existem dados empíricos que demonstram que o seu contributo em termos de valor acrescentado é reduzido em muitas regiões. Esta situação parece sugerir que um elevado número dos empregos criados nestes setores enferma da baixa qualidade e produtividade características da economia informal<sup>10</sup>.
- **A procura da flexibilidade.** A flexibilização do trabalho na economia formal, devido às pressões da globalização, é outro fator que contribui para o crescimento da informalidade. Anteriormente, os contratos de trabalho formais ou regulares ofereciam aos trabalhadores segurança de emprego e uma certa estabilidade de rendimento e segurança social. Também permitiam aos trabalhadores não correr riscos inerentes aos investimentos em ferramentas, materiais e instalações, uma vez que estes custos eram suportados pelo empregador. Como as empresas se confrontam com um mercado mais competitivo, recorrem a modalidades de trabalho flexível, como a subcontratação e o trabalho temporário ou ocasional.

<sup>7</sup> Alguns desses fatores e tendências estão analisados no relatório do diretor-geral para a 95ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 2006. OIT: Mudar Modelos no Mundo do Trabalho, Relatório do diretor-geral, Conferência Internacional do Trabalho, 95ª Sessão, Genebra, 2006.

<sup>8</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT: Sair da Pobreza, Relatório do diretor-geral, Conferência Internacional do Trabalho, 91ª Sessão, Genebra, 2003.

<sup>9</sup> OIT: Resolução e Conclusões sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal. op.cit

<sup>10</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a OIT 2008, o Trabalho Digno e a Transição para a formalização: Tendências Recentes, debates sobre políticas e boas práticas, Relatório do Simpósio Inter-regional Tripartido sobre a Economia Informal: Facilitar a Transição para a Formalização.

- A globalização e a mudança das estruturas de produção exercem enormes pressões competitivas sobre as empresas

- Os dados empíricos não corroboram os argumentos de que os quadros regulamentares empurram para a informalidade.

- Estudos realizados por país, no Brasil e na Argentina demonstraram como os pacotes integrados de políticas de regulação podem reduzir a informalidade e levar ao crescimento do emprego formal.

- **Mudança das estruturas de produção.** Do mesmo modo, a diminuição das barreiras comerciais e financeiras e a redução dos custos de transporte e comunicações, favoreceu a fragmentação dos processos de produção e a sua subcontratação a países onde os custos da mão-de-obra são mais baixos. Isso é visível no facto de que, apesar da proporção entre o emprego industrial e o emprego total mundial se ter mantido estável, em aproximadamente 21%, em 1995 e 2005, essa proporção tem vindo a diminuir nos países industrializados e a aumentar em vários países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, a China, a Indonésia, o México, o Paquistão, a Federação Russa, a África do Sul, a Tailândia, a Turquia e o Vietname<sup>11</sup>.

- **Reestruturação económica.** Os processos de reestruturação económica, incluindo a privatização de empresas estatais e de serviços públicos, contribuíram para o crescimento da economia informal. Por exemplo, na região da Europa Central e do Sudeste Europeu (países não membros da União Europeia) e da Comunidade de Estados Independentes, o desmembramento do sistema da União Soviética deu origem a elevadas taxas de desemprego e à rápida migração das zonas rurais para as zonas urbanas, sem os correspondentes aumentos da proporção de trabalhadores na indústria. Esta situação traduziu-se num elevado peso do emprego no setor dos serviços, poucas alterações nas taxas de emprego vulnerável e de desemprego assim como desencorajamento entre os jovens.

- **O debate sobre a regulação do trabalho.** Um debate mais polémico sobre os fatores que impulsionam a informalidade está relacionado com o quadro regulamentar. Os proponentes da desregulação argumentam que o elevado custo de cumprimento da regulação se traduz em “rigidez do mercado de trabalho” e numa “opção voluntária pela informalidade”. Segundo esta teoria, a regulação incide negativamente na criação de emprego formal e leva ao crescimento do trabalho subterrâneo. Contudo, um exame da bibliografia não fornece dados empíricos que confirmem os argumentos propostos pelos promotores da “desregulação sistemática”. A Comissão para a Capacitação Jurídica dos Pobres, em particular o seu grupo de trabalho de peritos independentes (Banco Mundial, OIT, etc.) examinou os estudos e os dados empíricos que estabeleceram a ligação entre os quadros regulamentares rígidos do mercado de trabalho e o crescimento da informalidade durante um determinado período e chegaram à conclusão de que as provas não eram conclusivas<sup>12</sup>. Em contrapartida, a Comissão recomendou que se examinasse a adequação do contexto normativo nos contextos locais, com vista a fortalecer a sua função de *empoderamento* para as pessoas que trabalham na economia informal. Recomendou igualmente o desenvolvimento e a aplicação eficaz de um conjunto mínimo de direitos que incluísse e transcendesse a Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho,<sup>13</sup> de 1998.

Vários estudos e inquéritos, por país, publicados desde essa altura, também não confirmam a causalidade implícita entre o aumento da informalidade e a “rigidez” dos mercados de trabalho. Um exemplo recente é o Relatório da Comissão Nacional sobre Empresas do Setor Não Estruturado, da Índia, publicado em junho de 2009.<sup>14</sup> O Relatório analisou dados sobre o crescimento e o emprego na Índia, na última década, e chegou à conclusão de que o ritmo de criação de emprego tinha sido mais elevado em empregos de baixa qualidade ou informais, comparativamente com a criação de emprego no setor formal,

<sup>11</sup> OIT: Mudar Modelos no Mundo do Trabalho, Relatório do Diretor Geral, Conferência Internacional do Trabalho, 95.ª Sessão, Genebra, 2006.

<sup>12</sup> A Comissão para a Capacitação Jurídica dos Pobres foi criada em 2006 e concluiu o seu trabalho em 2008. Ver Aplicar a Lei a Todos, Volume 1, Relatório da Comissão para a Capacitação Jurídica dos Pobres, e Volume 2, Relatórios dos Grupos de Trabalho (Nova Iorque, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2008).

<sup>13</sup> *ibid*

<sup>14</sup> NCEUS: The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective, Volume 1 Main Report (New Delhi, National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector, 2009).



durante um período em que o país registou um crescimento sólido sem qualquer “endurecimento” das regulações do mercado de trabalho. Por outras palavras, o aumento da informalidade nos dois grupos de trabalhadores por conta própria e, em particular, nos trabalhadores por conta de outrem do setor formal, não podia ser atribuído a regulações mais rigorosas<sup>15</sup>. No Brasil, estudos recentes da OIT revelaram um aumento e uma aceleração da criação de emprego formal quando se aumentou o salário mínimo e se reforçou a inspeção do trabalho<sup>16</sup>.

Na Argentina, um estudo recente do Banco Mundial não confirmou a tese do “emprego informal voluntário” e demonstrou de que modo um programa multidimensional de medidas de política poderia travar o aumento drástico da informalidade registada após a crise financeira<sup>17</sup>. (O debate sobre a regulação também foi analisado no fascículo relativo ao Enquadramento Regulamentar; ver mais informação sobre o Brasil e a Argentina no fascículo sobre Modelos de Crescimento Económico).

Não obstante a desregulação sistemática ter demonstrado não ser uma resposta política adequada, existem aspetos das regulações que devem claramente ser racionalizados, simplificados e rentabilizados. Por exemplo, elevados custos de transação, regulações excessivamente pesadas, processos de registo complicados, dispendiosos e inadequados e a necessidade de lidar com burocracias corruptas ou ineficientes podem constituir grandes obstáculos à entrada na economia estruturada<sup>18</sup>.

- **As crises económicas.** As crises económicas geram novas pressões sobre o emprego formal e muitas vezes provocam a expansão da economia informal. As perdas de emprego na economia formal exercem uma dupla pressão nas já vulneráveis situações da economia informal. A economia informal é frequentemente considerada um «amortecedor de choques», natural e flexível, capaz de criar oportunidades ilimitadas de trabalho por conta própria e meios de vida para as pessoas que perderam os seus empregos formais. No entanto, a contração da procura agregada global e em setores-chave, como a construção, a indústria têxtil ou a indústria dos brinquedos, está a afetar os empregos informais e as oportunidades de negócios na atual crise financeira global. Ambas as tendências aumentam as pressões competitivas sobre a economia informal e deterioram ainda mais as oportunidades e os níveis de rendimento. As medidas de recuperação devem transcender a economia formal, para evitar retrocessos no objetivo de transição para a formalidade. Devem igualmente integrar e apoiar os meios de vida, as estratégias de sobrevivência e as redes de segurança dos trabalhadores informais, para permitir a atenuação destes efeitos a longo prazo.<sup>19</sup>

■ **O Trabalho Digno e a Economia Informal.** O objetivo da OIT de promover oportunidades de trabalho digno e produtivo para mulheres e homens aplica-se não só ao mercado de trabalho formal, mas também a todos os tipos de trabalhadores e empregadores. No seu Relatório para a 89ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, o Diretor-Geral da OIT enfatizou que:

*«é na economia informal e nas populações pobres que as necessidades mais se fazem sentir. Se pugnamos pela universalidade (de que) ‘todas as pessoas que trabalham têm direitos no trabalho’ – então temos obrigação de tratar destas questões.»*<sup>20</sup>

● Algumas regulamentações que regem o registo de empresas e a concessão de licenças devem ser racionalizadas, simplificadas e tornadas eficazes em função dos custos para incentivar a formalização.

● As crises económicas não só ampliam a economia informal como também exercem pressão negativa sobre as pessoas que já se encontram nela.

<sup>15</sup> The Informal Economy – Documento de Reflexão. OIT 2009 Nota Interna.

<sup>16</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Berg, J. Laws or Luck: Understanding rising formality in Brazil in the 2000's.

<sup>17</sup> Taken from the informal economy – Documento de Reflexão, OIT 2009 nota interna. Banco Mundial e Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina (Buenos Aires, WB e Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2008).

<sup>18</sup> OIT 2002 Resolução e Conclusões sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal

<sup>19</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2010: Políticas de Emprego para a justiça social e uma globalização justa – Relatório sobre o Item Recorrente do Emprego

<sup>20</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT: Reduzir o défice de trabalho digno: Um desafio mundial, Relatório do Diretor Geral, Conferência Internacional do Trabalho, 89ª Sessão, Genebra, 2001, p.18.

Em 2002, a Conferência Internacional do Trabalho insistiu nesse mesmo desafio, ao salientar a necessidade de abordar os défices de condições de trabalho digno na economia informal, apelando a uma –

*...ampla estratégia (de) concretização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho; criando maiores e melhores oportunidades de emprego e de rendimento; alargando a proteção social; e promovendo o diálogo social.*<sup>21</sup>

O Trabalho Digno tornou-se um ponto de referência internacionalmente aceite e é reconhecido não só como um fim em si mesmo, mas como um meio essencial de alcançar metas de desenvolvimento global, incluindo a erradicação da pobreza.

## **A Informalidade e os quatro Pilares do Trabalho Digno**

(Emprego, Proteção Social, Diálogo Social e Direitos)

### **Emprego**

A necessidade de expandir as oportunidades de encontrar trabalho produtivo e obter um meio de vida digno.

No que se refere ao emprego, a informalidade e a exclusão incluem não só o acesso a empregos de qualidade que proporcionem rendimentos dignos, e a meios que melhorem a capacidade dos atores da economia informal para encontrar oportunidades produtivas (por exemplo, formação profissional, serviços financeiros, informações de mercado) mas incluem também políticas que favoreçam as atividades económicas dos pobres, utilizem as suas aptidões e expandam os mercados (por exemplo técnicas de produção de mão de obra intensiva, instalações de infraestruturas acessíveis a grupos e comunidades, políticas comerciais que não discriminem indevidamente os produtos dos pobres, serviços financeiros e espaço de mercado acessível aos pobres).

### **Proteção (social) contra as vulnerabilidades**

A necessidade de abordar as contingências que excluem as pessoas do trabalho, quer decorram do desemprego, da perda de fontes de rendimento, da maternidade, da doença ou da velhice. A informalidade no que diz respeito à proteção social ocorre quando os sistemas de segurança social estão fora do alcance de certos tipos de trabalhadores e empresários, deixando-os vulneráveis aos riscos do empobrecimento súbito; e quando os serviços de consultoria técnica sobre segurança e saúde no trabalho não ultrapassam o âmbito das empresas formais.

### **Diálogo social**

A organização, a representação e o diálogo são os processos essenciais para o exercício dos diversos direitos no trabalho. A liberdade de associação e o diálogo social constituem a pedra angular da boa governação democrática no mercado de trabalho.

A informalidade e a exclusão dos processos de diálogo social têm lugar quando os atores da economia informal se mostram incapazes de organizar e articular as suas necessidades e interesses; quando as organizações constituídas entre trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores por conta própria não são reconhecidas e, pior ainda, são suprimidas; quando os interesses dominantes se apropriam das vias de participação, excluindo os trabalhadores e os pobres; e quando as organizações de trabalhadores e empregadores, bem como as estruturas tripartidas, não incluem certas categorias de trabalhadores e empresários.

<sup>21</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2002: Resolução e Conclusões sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal

### Direitos

Todas as pessoas que trabalham têm direitos laborais, independentemente do local onde exerçam as suas funções. A OIT promove a melhoria das condições em que o trabalho onde quer que ocorra, quer seja na economia formal ou na economia informal, no domicílio, na comunidade ou no setor do voluntariado, quer os trabalhadores estejam ou não organizados.

A informalidade em termos de direitos pode encontrar-se nas populações que não estão cobertas pela legislação laboral nem pela administração do trabalho, que não têm acesso a mecanismos de resolução de conflitos, que não podem formar associações juridicamente reconhecidas, que estão fora do alcance da educação em matéria jurídica e de direitos e que trabalham em condições de servidão ou injustas, fora do controlo do Estado.

■ **Medidas progressivas para sair da informalidade.** O Trabalho Digno oferece um quadro coerente para determinar os aspetos da informalidade a abordar (i.e., os componentes específicos do trabalho digno) e também que tipos de medidas de política e instrumentos institucionais podem promover ou constituir um obstáculo a uma maior inclusão na economia estruturada. Este processo de saída da informalidade é integrado e progressivo e não uma abordagem simplista e pontual. O objetivo do trabalho digno deve ser alcançado progressivamente através de:

- dar prioridade imediata à redução dos défices de trabalho digno na economia informal, garantindo que as pessoas que estão na economia informal sejam reconhecidas pela legislação e tenham direitos, proteção jurídica e social e representação;
- assegurar que, a curto e médio prazo, as pessoas à procura de trabalho e os possíveis empresários possam ingressar na economia formal, protegida e estruturada; e
- a longo prazo, criar oportunidades suficientes de emprego formal, protegido e digno, para todos os trabalhadores e empregadores.

Embora o objetivo e o desafio continuem a ser a saída da informalidade, a via a seguir não se resume a uma solução unidimensional, mas deve, antes de mais, seguir uma abordagem gradual que catalise a transição através de estratégias amplas, integradas e direcionadas para os problemas de múltiplas origens da economia informal.

■ **Aperfeiçoamento da abordagem integrada da OIT.** Desde a Resolução da Conferência Internacional do Trabalho, em 2002, que a OIT tem continuado a aperfeiçoar este quadro abrangente nos debates de políticas subsequentes, como as Reuniões Regionais da OIT, o Simpósio Inter-regional Tripartido sobre a Economia Informal, em 2007, e a Comissão de Emprego e Política Social do Conselho de Administração da OIT. O quadro reconhece que:

*... para promover o trabalho digno é necessário dispor de uma estratégia integrada de grande alcance, que englobe várias áreas de políticas para erradicar os aspetos negativos da informalidade, preservando o importante potencial de criação de emprego e de rendimentos da economia informal, e que promova a proteção e a integração dos trabalhadores e das unidades económicas da economia informal na economia estruturada<sup>22</sup>.*

<sup>21</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT 2007 A Economia Informal, Conselho de Administração, 298ª Sessão, Genebra, Março de 2007, GB.298/ESP/4

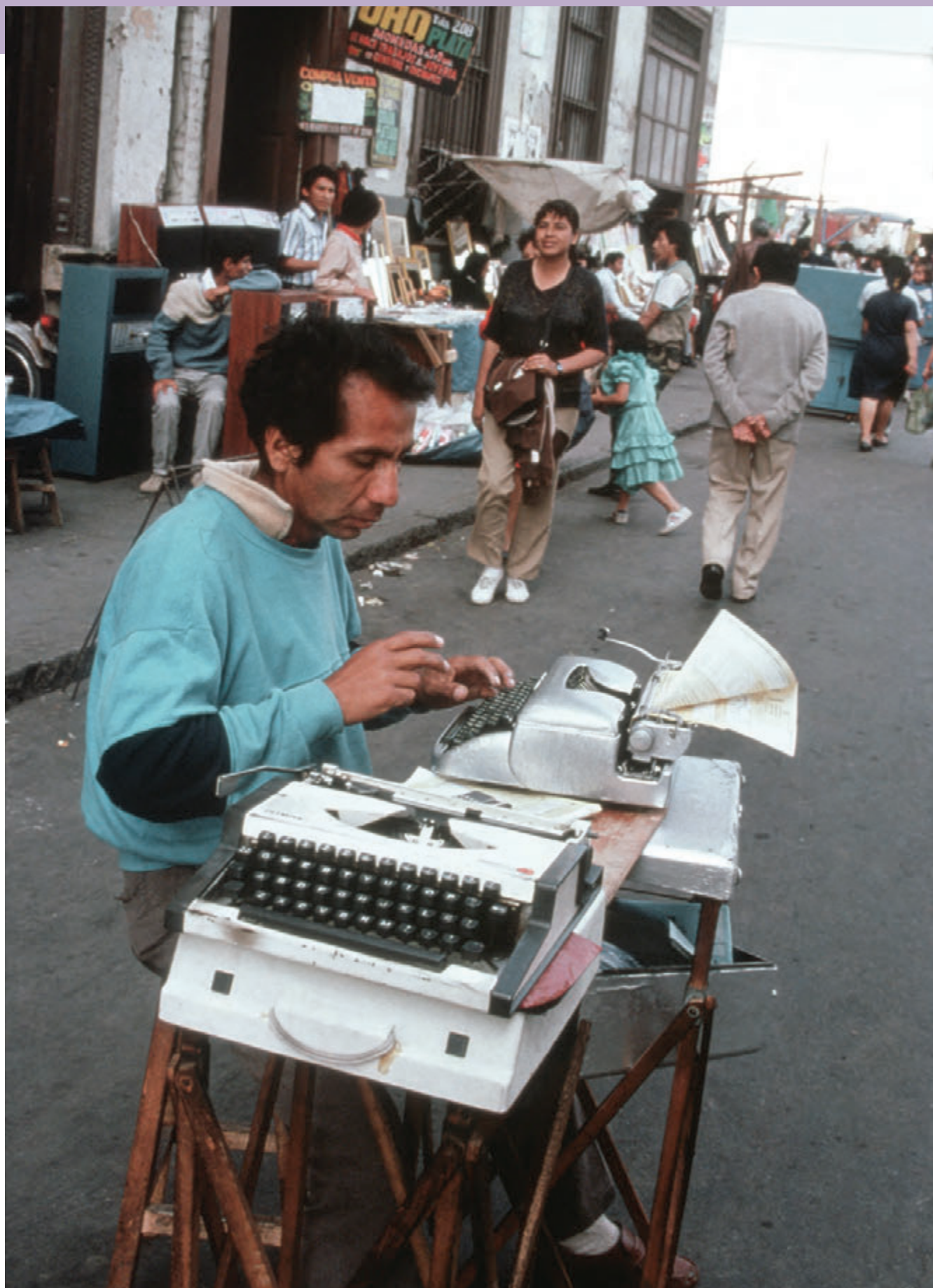


Baseando-se na sua investigação a nível dos países e no seu trabalho operacional, a OIT traduziu esta abordagem integrada num quadro de políticas e de diagnóstico que inclui sete áreas-chave de medidas de política, conforme indicado no gráfico abaixo. Este quadro tem funções múltiplas; serve de ferramenta de diagnóstico para analisar e controlar os processos e fatores determinantes da informalização/formalização num contexto nacional concreto; promove um amplo diálogo tripartido para avaliar o impacto das políticas; e estabelece o diálogo com outros atores mundiais e instituições internacionais cada vez mais centrados na economia informal e que promovem as suas próprias perspectivas. O quadro aponta as múltiplas vias para a formalidade, aprofundando as medidas em cada área de política (listadas nas linhas do gráfico) e mostra o efeito total destas diferentes políticas que podem criar uma conjuntura propícia ou inadequada para a formalidade num determinado contexto nacional (coerência entre as áreas de política). Deste modo, é possível avaliar melhor, na sua globalidade, os incentivos e os elementos dissuadores que motivam cada um dos atores, governos e organizações de empregadores e de trabalhadores, assim como os trabalhadores e empresários da economia informal.



Fonte: OIT 2010: Relatório VI, Políticas de Emprego para a justiça social e para uma globalização justa; relatório sobre o item Recorrente do Emprego 2010. Relatório apresentado na Conferência Internacional do Trabalho, 99ª sessão 2010.

Este instrumento de ação política e de diagnóstico oferece um quadro de apoio da OIT aos seus constituintes para a elaboração de estratégias com vista à transição para a formalidade. O Guia de Recursos sobre Políticas baseia-se nessa estrutura. Neste Guia, as sete áreas de política estão subdivididas em fascículos técnicos específicos, mas mantêm a perspectiva geral da necessidade de uma abordagem ampla, integrada e direcionada para sair da informalidade.



*Estenógrafo nas ruas de Lima, Peru*

## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria em causa. Contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Inclui ainda a bibliografia das referências mencionadas no texto, sendo possível que haja alguma sobreposição entre ambas.

### Instrumentos da OIT e das Nações Unidas e Conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, 1998  
[http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=2&chapter=26&query=\(%23docno%3D261998\)+@ref&highlight=&querytype=bool&context=0](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=2&chapter=26&query=(%23docno%3D261998)+@ref&highlight=&querytype=bool&context=0)

Resolução e conclusões da OIT referentes ao trabalho digno e à economia informal, 2002, Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª sessão, 2002 Genebra  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

OIT: *Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa*, 2008  
[http://www.ilocarib.org.tt/projects/cariblex/conventions\\_24.shtml](http://www.ilocarib.org.tt/projects/cariblex/conventions_24.shtml)

OIT Ultrapassar a crise: um pacto global para o emprego, Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, Genebra, 2009.  
[http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/98thSession/texts/lang--en/docName--WCMS\\_115076/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/98thSession/texts/lang--en/docName--WCMS_115076/index.htm)

Resolução e conclusões da OIT relativas à discussão recorrente sobre o emprego, Conferência Internacional do Trabalho, 99.ª sessão, Genebra, 2010.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms\\_142318.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_142318.pdf)

### Convenções Fundamentais

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

Convenção (N.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Protecção do Direito Sindical, 1948  
Convenção (N.º 98) sobre o Direito de Organização e de Negociação Coletiva, 1949

Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930  
Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957

Convenção (N.º 138) sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, 1973  
Convenção (N.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999

Convenção (N.º 100) sobre Igualdade de Remuneração, 1951  
Convenção (N.º 111) sobre Discriminação no Emprego e na Profissão, 1958

### Convenções de Governação

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_156431.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_156431.pdf)

Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947  
Convenção (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969  
Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, 1964  
Convenção (N.º 144) sobre as Consultas tripartidas destinadas a Promover a Aplicação das Normas Internacionais do Trabalho, 1976

NT

Disponível em Português em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/constitucao.pdf>

Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao\\_justicasocial.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf)

Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub\\_pacto.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_pacto.pdf)

## Publicações Pertinentes

Berg, J. 2010: Laws or Luck?: Understanding rising formality in Brazil in the 2000's, Working paper 5, Delegação da OIT no Brasil  
[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/laws\\_luck\\_245.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/laws_luck_245.pdf)

Chen, M. Jhabvala, R., Lund, Frances. 2001. Supporting Workers in the Informal Economy: A policy framework. Novembro de 2001  
<http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Jhabvala-Lund-Supporting-Workers-policypaper.pdf>

OIT 2002 Decent Work and the Informal Economy - Report VI, apresentado para Discussão Geral na Conferência Internacional do Trabalho 2002.  
<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/175/F1089721267/Decent%20Work%20and%20the%20Informal%20Economy%20VI%20eng.pdf>

--- 2002: Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture (Genebra 2002).  
<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/mulheres%20and%20men%20stat%20picture.pdf>

--- 2007 The Informal Economy: enabling transitions to formalization. Simpósio Inter-regional Tripartido sobre a Economia Informal: permitir a transição para a formalização. OIT Genebra, 27-29 de Novembro de 2007.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_policy/documents/meeting-document/wcms\\_125489.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/meeting-document/wcms_125489.pdf)

--- 2009 the Informal Economy in Africa: Promoting transition to Formality: Challenges and Strategies OIT Genebra.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_127814.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf)

--- 2010 Report VI Employment Policies for social justice and a fair globalisation; recurrent item report on employment 2010. Relatório apresentado na Conferência Internacional do Trabalho 99.ª sessão 2010  
[http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/lang--en/docName--WCMS\\_126682/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/99thSession/reports/lang--en/docName--WCMS_126682/index.htm)

UNIFEM 2005 Progress of the World's Women 2005, Overview – Women, Work and Poverty (Nova Iorque, UNIFEM)  
[http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005\\_overview\\_eng.pdf](http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_overview_eng.pdf)

Para mais informações, consultar o sítio da *internet* do Departamento de Política de Emprego da OIT

<http://www.ilo.org/employment/units/dev-invest/informal-economy/lang--en/index.htm>  
e tópicos globais da OIT

<http://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang--en/index.htm>



## Referências

- Berg, J. 2010: Laws or Luck?: Understanding rising formality in Brazil in the 2000's, Working paper 5, Delegação da OIT no Brasil
- Chen, M. e Carr, M. 2002 Globalization and the Informal Economy: How global trade e investment impact on the working poor. OIT Genebra,
- ILO, 2001, Reducing the decent work deficit: A global challenge, Report of the Director-General, International Labour Conference, 89ª Sessão, Genebra, 2001
- 2002a, Decent Work and the Informal Economy – Report VI presented for the General Discussion at the International Labour Conference 2002.
- 2002b, Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Picture (Genebra 2002).
- 2003, Working Out of Poverty, Report of the Director General, International Labour Conference, 91.ª Sessão, Genebra,
- 2006a, Changing Patterns in the World of Work, Report of the Director-General, International Labour Conference, 95.ª Sessão, Genebra, 2006.
- 2006b, Decent Work in the Americas: An Agenda for the Hemisphere, 2006-15, Report of the Director General, 16th American Regional Meeting, Brasília, Maio 2006 OIT Genebra
- 2006c, Realizing Decent Work in Asia. Report of the Director General, 14th Asian Regional Meeting, Busan, República da Coreia, Agosto-Setembro 2006 (Genebra OIT)  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/rgmeet/14asrm/dgrealizing.pdf>
- 2007ª, The Informal Economy: enabling transitions to formalization. Tripartite Inter-regional Symposium on the Informal Economy: enabling transitions to formalization. OIT Genebra, 27-29 Novembro 2007.
- 2007b, Governing Body, Committee on Employment e Social Policy, 298.ª Sessão, Março 2007, the Informal Economy. GB.298/ESP/4
- 2007c, Rolling Back Informality: Issues Paper discussed at the Asian Employment Forum: Growth, Employment and Decent Work, Pequim, 13-15 Agosto 2007.
- 2010, Report VI Employment Policies for social justice and a fair globalisation; recurrent item report on employment 2010. Relatório submetido à Conferência Internacional do Trabalho, 99.ª sessão 2010
- UNIFEM, 2005, Progress of the World's Women 2005, Overview – Women, Work and Poverty (Nova Iorque, UNIFEM)

NT

Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portuguese/region/eurpro/lisbon/pdf/pub\\_relemprego.pdf](http://www.ilo.org/public/portuguese/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_relemprego.pdf)



*Oficina de Sapateiro, República Árabe da Síria.*

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade





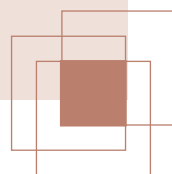
# Medição da Economia Informal



*Oficina de mecânica, Cairo, Egito.*

## 2.1 MEDIÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL: ENFRENTAR OS DESAFIOS ESTATÍSTICOS

■ Desde a década de 1970, quando se começou a utilizar de forma generalizada o termo “setor informal”, tem-se procurado estabelecer definições mais precisas deste conceito, que correspondam melhor às necessidades da estimação estatística. A economia informal tem sido um conceito impreciso não só como categoria, atendendo às suas numerosas associações possíveis, mas também como entidade difícil de identificar devido à sua mobilidade e falta de visibilidade. Com a ampliação do conceito de informalidade, primeiro pela Resolução da Conferência Internacional do Trabalho, em 2002, e depois pela Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho (CIET), em 2003, registaram-se progressos na elaboração de diretrizes para uma melhor disponibilidade e maior qualidade de estatísticas mais harmonizadas. Este documento síntese analisa a situação atual das estatísticas na definição e medição da economia informal, descreve a evolução conceptual do termo e avalia os desafios ainda a enfrentar no que respeita à medição e à recolha de dados. Aborda também algumas respostas inovadoras da OIT e da comunidade estatística face às lacunas de informação.



- **A escassez de dados**
- **Porque é que a medição é importante?**
- **Conceptualização da economia informal**
  - Emprego no setor informal e empresas do setor informal
  - O conceito de “emprego informal”

■ **A escassez de dados.** Em muitos países, a economia informal desempenha um papel importante na criação de emprego, na obtenção de rendimento e na produção e, em alguns países em desenvolvimento, representa 75% ou mais do emprego não agrícola. Porém, em muitos países, os conhecimentos estatísticos da economia informal continuam a ser, na melhor das hipóteses, fragmentados, superficiais e pouco fiáveis. Os esforços significativos da comunidade estatística internacional têm vindo a esclarecer, nos últimos anos, os conceitos e as definições operacionais da economia informal. Ainda existem os seguintes desafios fundamentais:

- promover uma melhor compreensão dos conceitos estatísticos da economia informal;
- orientar os países na aplicação prática das normas internacionais no âmbito dos quadros estatísticos; e
- demonstrar boas práticas na análise das estatísticas da economia informal para a formulação de políticas.

■ **Porque é que a medição é importante?** A elaboração de estatísticas que possam medir a magnitude e a natureza da economia informal é importante por várias razões, nomeadamente: como base para a formulação e avaliação de políticas eficazes, com vista a apoiar a transição para a formalidade; como ferramenta de promoção dirigida a grupos demográficos pertinentes; para determinar as tendências nacionais e mundiais do emprego; e analisar as relações entre o crescimento e o emprego.

No que se refere ao emprego, o conhecimento da magnitude do emprego informal e das condições destes modelos de emprego permite fundamentar melhor as políticas nacionais. A informação sobre mercado de trabalho nos países baseia-se no volume de trabalho disponível ou não disponível utilizando como fonte as estatísticas gerais de emprego e desemprego. Falta, porém, informação específica sobre os diferentes níveis e formas de trabalho precário. Como geralmente se reconhece que a economia informal envolve a ausência de identidade jurídica, más condições de trabalho, exclusão dos sistemas de proteção social, elevada incidência de acidentes e doenças profissionais e liberdade sindical limitada, o facto de se produzirem estatísticas que contabilizem o número de pessoas que se encontram no setor informal ampliará sem dúvida a base de conhecimentos sobre o alcance e o conteúdo das respostas em termos de políticas necessárias.

● Em muitos países os conhecimentos estatísticos da economia informal continuam a ser, na melhor das hipóteses, fragmentados.

● A medição do PIB e do emprego pode produzir dados manifestamente subestimados se não tivermos em conta as atividades informais. Além disso, as políticas nacionais poderão basear-se em dados mais sólidos se conhecermos a magnitude do emprego informal e as condições destes padrões de emprego.

Além disso, sem dados mais pormenorizados sobre o emprego, é difícil determinar se as políticas de crescimento económico podem melhorar o emprego em termos quantitativos e qualitativos e, em última instância, erradicar a pobreza. Por conseguinte, a nível mundial, a comunidade do desenvolvimento está mais bem apetrechada quando se pode basear numa reflexão mais profunda, que permita determinar até que ponto a informalização é um fenómeno regional ou mundial e até que ponto os modelos de emprego têm impacto no desenvolvimento humano e na redução da pobreza nos diferentes países.

A inclusão das atividades informais nas estatísticas nacionais permite uma avaliação mais fiável da riqueza nacional, o que é importante para dar respostas normativas adequadas e para efetuar comparações ao longo do tempo e entre os países. A medição do PIB e do emprego pode produzir dados manifestamente subestimados, se não tivermos em conta as atividades informais. Esta distorção dá origem a números inexatos dos níveis nacionais de pobreza (medidos em função do PIB per capita), da situação ambiental (medida pelas emissões de contaminantes por PIB), e do apoio ao desenvolvimento baseado no PIB.<sup>1</sup> Além disso, a medição da economia informal contribui para o objetivo dos sistemas nacionais de estatística de “reduzir, na medida do possível, a incidência das atividades não observadas e garantir que as que persistirem sejam devidamente medidas e incluídas no PIB”, assim como efetuar outras estimativas de dados.<sup>2</sup>

● O conceito de informalidade evoluiu, deixando de se referir apenas ao emprego num determinado tipo de unidade de produção (ou empresa) para ser encarado como um fenómeno de toda a economia.

■ **Conceptualização da economia informal** Desde a sua adoção nos anos de 1970, o termo “setor informal”, tem servido para designar conceptualmente para todas as atividades que estão excluídas da legislação ou fora do âmbito regulamentar e fiscal. Uma das razões da imprecisão é que, durante muitos anos, a comunidade do desenvolvimento teve de se limitar com uma descrição do que era o setor informal e não com uma definição do mesmo. Por exemplo, em 1991, a OIT afirmou que o setor informal era “formado por atividades económicas de pequena dimensão e integrado por trabalhadores por conta própria, que contratam familiares ou apenas alguns trabalhadores”, Descreveu as suas características típicas, como dispor de pouco capital, utilizar tecnologia de baixo nível e carecer de acesso aos mercados e às instituições formais, mas não adotou uma definição oficial.<sup>3</sup>

Em 1993, a 15.ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho (CIET)<sup>4</sup> adotou uma conceção estatística das atividades do setor informal. Nos últimos 15 anos, o conceito de informalidade evoluiu, passando a designar não apenas o emprego num determinado tipo de unidade de produção (ou empresa), mas um fenómeno de toda a economia, com enfoque no desenvolvimento e harmonização de indicadores da economia informal.<sup>5</sup> A mudança conceptual do setor informal para a economia informal (descrita mais adiante), embora seja tecnicamente correta e louvável, porque reflete as realidades em mutação do mundo do trabalho, resultou em desafios para a medição de um conceito que apresentava já numerosas dificuldades (que se descrevem mais adiante). O conceito estatístico atual de economia informal também é descrito abaixo. Porém, como a apropriação e utilização generalizada de um conceito estatístico “novo” leva tempo, alguns países continuarão ainda durante alguns anos a apresentar informação baseada no conceito de emprego no setor informal, pelo que, na subsecção seguinte, examinaremos resumidamente uma definição estatística deste conceito.

<sup>1</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OECD/IMF/OIT/CIS STAT, 2002. Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook.

<sup>2</sup> *ibid*

<sup>3</sup> OIT, 1991. The Dilemma of the informal sector. Genebra.

<sup>4</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a ICLS Resolution concerning statistics of employment in the informal sector.

<sup>5</sup> Para informações completas sobre a história da economia informal enquanto conceito estatístico, em particular no que se refere à evolução de medição do emprego no setor informal para o emprego informal, ver a secção de Recursos para aceder a: Hussmanns, R., 2004.

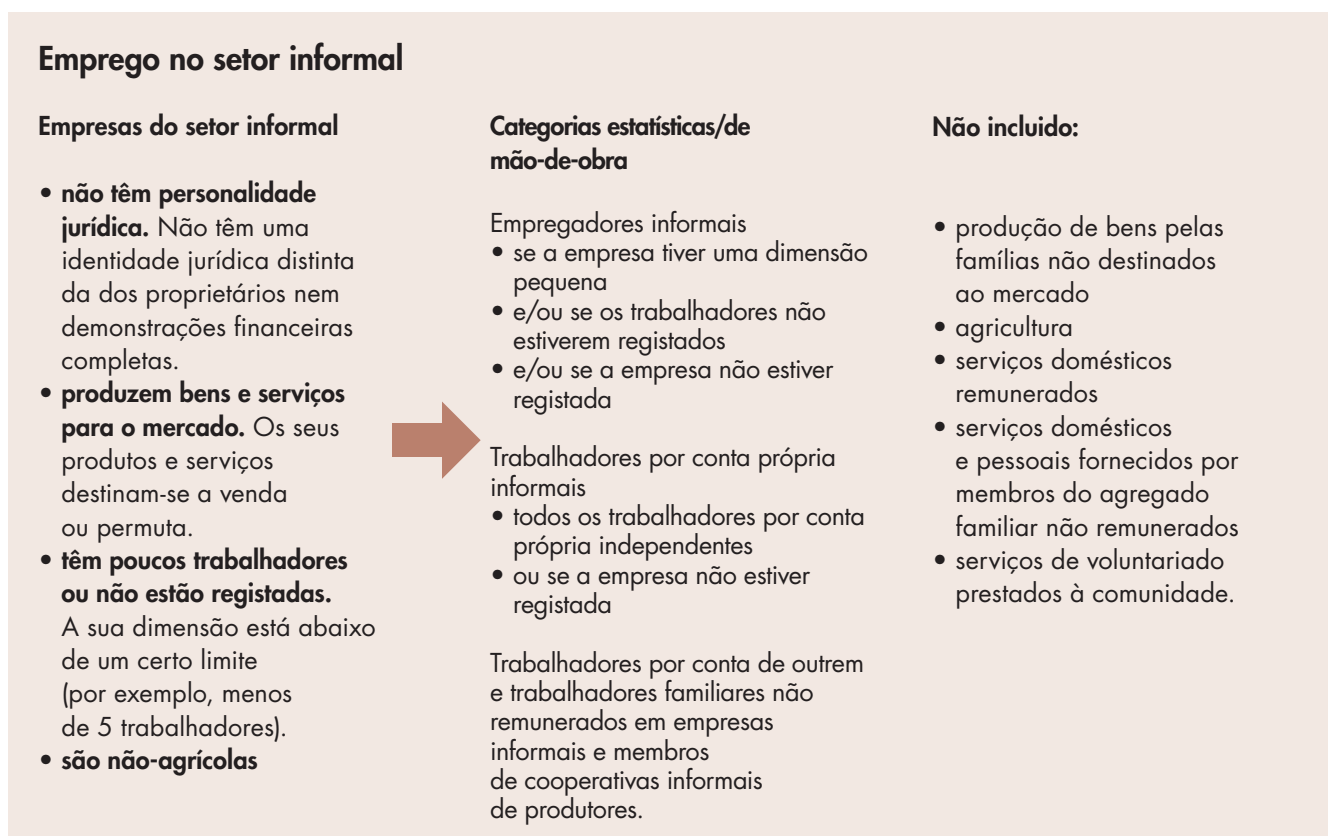
- **Emprego no setor informal e empresas do setor informal** A definição de emprego no *setor informal*, que foi oficialmente adotada pela 15.ª CIET, baseia-se no conceito de empresa do setor informal e inclui todos os postos de trabalho de uma empresa desse tipo. Por outras palavras, o emprego no setor informal inclui basicamente todos os postos de trabalho em empresas não registadas e/ou em empresas privadas de pequena dimensão, sem personalidade jurídica, que produzem bens ou serviços para venda ou para permuta.

Esta definição tem bastantes cambiantes e complexidades. O termo “empresa” é utilizado em sentido lato e inclui tanto as unidades que contratam trabalhadores como as que são administradas por indivíduos que trabalham por conta própria e são trabalhadores independentes, sozinhos ou com a ajuda de familiares não remunerados. Inclui os trabalhadores em qualquer situação laboral, se considerarmos que participam numa empresa informal. Assim, os vendedores ambulantes, os taxistas e os trabalhadores no domicílio, são considerados empresas. A lógica subjacente ao critério baseado no número de pessoas empregadas é que, muitas vezes, as empresas com um número de empregados inferior a um determinado limite, estão isentas, ao abrigo da legislação do trabalho e da segurança social, do registo dos trabalhadores por conta de outrem e, provavelmente, não estão abrangidas pela fiscalidade nem pelo controlo da aplicação da legislação laboral, devido à falta de recursos governamentais suficientes para se ocuparem das numerosas pequenas empresas (muitas das quais têm uma elevada rotação de pessoal e não apresentam características fáceis de reconhecer).

Por razões práticas e metodológicas, na definição de empresas informais não se incluem determinadas atividades, por vezes relacionadas com atividades informais. Entre estas incluem-se: as atividades agrícolas e as atividades conexas;<sup>6</sup> o trabalho das famílias que produzem bens exclusivamente para o seu próprio consumo, por exemplo, a agricultura de subsistência, actividades domésticas, o trabalho de cuidar de outras pessoas e o trabalho doméstico remunerado, assim como os serviços voluntários prestados à comunidade.

<sup>6</sup> A recomendação de excluir as atividades agrícolas e conexas do âmbito dos estudos do setor informal deveu-se a razões práticas de recolha de dados. Por exemplo, cobrir um vasto setor agrícola implicaria uma ampliação considerável da condução de inquéritos e um agravamento dos custos. Além disso, os sistemas de inquéritos agrícolas já instituídos parecem ser mais adequados para satisfazer as necessidades de medição das atividades agrícolas e das atividades conexas.

O quadro seguinte ilustra o emprego no setor informal como conceito estatístico:



A definição de empresas do setor informal foi posteriormente incluída no Sistema de Contas Nacionais (SCN 1993), aprovado pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas, com base na recomendação formulada pela Comissão de Estatística das Nações Unidas<sup>7</sup>. A inclusão no SCN era considerada essencial, na medida em que se tratava de um pre-requisito para a identificação do setor informal como entidade separada nas contas nacionais e, por conseguinte, para a quantificação da contribuição do setor informal para o PIB.

- **O conceito de “emprego informal”.** A definição da 15.ª CIET refere-se ao setor informal e ao emprego no setor informal. Contudo, reconheceu-se, inclusivamente na comunidade estatística, que podem existir aspetos de informalidade fora das empresas do setor informal, de acordo com a definição atual. Por exemplo, os trabalhadores ocasionais, de curto prazo e sazonais, podem estar empregados informalmente, ou seja, carecer de proteção social, garantia de assistência na saúde, estatuto jurídico, direitos e liberdade de associação, mas se estiverem empregados no setor formal não serão incluídos na medição do emprego no setor informal.

<sup>7</sup> Para informações sobre o Sistema de Contas Nacionais (SCN 1993 e SCN 2008), consultar o sítio web da Divisão de Estatística das Nações Unidas, Nova Iorque; <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/default.htm>.



## Evitar confusões terminológicas

Na comunidade estatística é importante utilizar terminologia exata. Para o público em geral, os termos “setor informal”, “economia informal”, “emprego no setor informal” e “emprego informal” poderiam parecer intermutáveis. Mas não são. As cambiantes associadas a cada termo são extremamente importantes do ponto de vista técnico. O texto que se segue pode ser uma referência fácil para a terminologia relacionada com a informalidade e as suas definições técnicas.

### (a) Economia informal

Todas as atividades económicas realizadas por trabalhadores ou por unidades económicas que – na legislação ou na prática – não estão ou estão apenas insuficientemente abrangidas pelos mecanismos formais (com base na Conferência Internacional do Trabalho, 2002).

### (b) Setor informal

Grupo de unidades de produção (empresas não constituídas em sociedades, que pertencem a agregados familiares), incluindo as “empresas informais de pessoas por conta própria” e as “empresas de empregadores informais” (com base na 15.ª CIET).

### (c) Empresa do setor informal

Empresas não registadas e/ou pequenas empresas privadas não constituídas em sociedades, que se dedicam a atividades não agrícolas e cuja produção de bens ou serviços se destina, pelo menos em parte, a venda ou permuta (com base na 15.ª CIET).

### (d) Emprego no setor informal

Todos os empregos em empresas do setor informal (c), ou todas as pessoas que tiverem emprego em pelo menos uma empresa do setor informal, independentemente do seu estatuto face ao emprego e de se tratar ou não do seu emprego principal ou de um segundo emprego (com base na 15.ª CIET).

### (e) Emprego remunerado informal

Todos os empregos por conta de outrem caracterizados por uma relação de trabalho que não está sujeita à legislação laboral nacional, ao imposto sobre o rendimento, à proteção social ou a determinadas prestações relacionadas com o emprego (com base na 17.ª CIET).

### (f) Emprego informal

Número total de empregos informais, quer seja em empresas do setor formal, em empresas do setor informal ou no domicílio, incluindo os trabalhadores que têm empregos informais (e); os empregadores e trabalhadores por conta própria que trabalham nas suas próprias empresas do setor informal; os membros de cooperativas de produtores informais; os trabalhadores familiares em empresas do setor formal ou informal; e os trabalhadores por conta própria que produzem bens para consumo final pela sua família (com base na 17.ª CIET).

### (g) Emprego na economia informal

A soma do emprego no setor informal (d) e emprego informal (f) fora do setor informal; este termo não foi validado pela 17.ª CIET.

No início da década de 2000 observou-se uma procura cada vez mais acentuada de mais e melhores estatísticas sobre a economia informal, que abrangessem o emprego informal, tanto dentro como fora do setor formal. Registou-se um movimento gradual dos utilizadores de estatísticas, no sentido da promoção deste conceito mais amplo da informalidade, liderado pelo Grupo de Especialistas em Estatísticas do Setor Informal (Grupo de Deli) – um fórum internacional de estatísticos e de utilizadores de estatísticas, preocupados com a medição do setor informal e a melhoria da qualidade e comparabilidade das estatísticas sobre o setor informal. A ideia era de complementar o conceito de emprego no setor informal, baseado nas empresas, com um conceito mais amplo de *emprego informal*<sup>8</sup> baseado no posto de trabalho. Na sua 5.ª Reunião de 2001, o Grupo de Deli instou à elaboração de uma definição estatística e de um quadro de medição do emprego informal, para complementar a definição padrão existente de emprego no setor informal.

<sup>8</sup> O Grupo de Deli foi criado em 1997, para tratar de diversas questões metodológicas, relacionadas com a medição do setor informal. Desde então, o grupo alargou o seu âmbito de preocupações ao emprego informal e à avaliação das relações existentes entre a informalidade e a pobreza. Para mais informação consultar: <http://www.mospi.gov.in>



*Vendedeiras num mercado de legumes no Nepal.*



- **Novos enquadramentos para captar a informalidade**
- **Definição do emprego informal**
  - Emprego no setor informal
  - Emprego informal
- **Fontes de dados**
- **Medição “proxy” e indicadores relacionados**
  - Metodologia residual
  - Emprego vulnerável
  - Trabalhadores pobres

■ **Novos enquadramentos para captar a informalidade.** O departamento de estatística da OIT e a 17.ª Conferência Internacional do Trabalho aceitaram o repto de criar novos enquadramentos capazes de captar melhor o fenómeno da informalidade. A OIT concebeu um enquadramento para definir a economia informal, que foi apresentado à Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, e adotado por esta. A economia informal foi definida como o “conjunto de atividades económicas desenvolvidas pelos trabalhadores e as unidades económicas que, tanto na legislação como na prática, não estão ou estão insuficientemente contempladas nos sistemas formais”.<sup>9</sup> Em 2003, a 17.ª CIET adotou diretrizes que aprovam este enquadramento como norma estatística internacional.

Ao efetuar o seguimento da evolução do conceito de informalidade (ver Quadro abaixo), é importante ter em conta que a passagem para um conceito amplo de economia informal não tinha como objectivo substituir um termo por outro (ver na terminologia na página 6), mas antes ampliar o conceito para incorporar diferentes aspetos da “informalização do emprego”. Importa salientar que, para efeitos estatísticos, a 17.ª CIET não aprovou o uso do termo “emprego na economia informal” para representar a totalidade das atividades informais. As razões foram (I) não confundir as diferentes unidades de observação (empresa e emprego); (II) algumas intervenções políticas deveriam de ser dirigidas às empresas e outras ao emprego; e (III) que o conceito de economia informal da 15.ª CIET deveria ser mantido distinto do conceito de emprego informal, uma vez que já fazia parte do SCN e muitos países compilaram estatísticas baseadas nessa definição.

● A economia informal define-se como “todas as atividades económicas realizadas por trabalhadores ou por unidades económicas que – na legislação ou na prática – não estão ou estão insuficientemente abrangidas pelos mecanismos formais”. A finalidade do novo termo “economia informal” não era a de substituir um termo por outro, mas de incorporar os diferentes aspetos da informalidade.

### Cronograma da informalidade como conceito estatístico

- **1993:** Definição de setor informal adotada pela 15.ª ICLS.
- **1999:** Terceira reunião do Grupo de Peritos em Estatísticas do Setor Informal (Grupo de Deli), onde se concluiu que o grupo devia formular recomendações sobre a identificação de formas de emprego precárias (incluindo trabalho fora do domicílio/trabalho no domicílio) dentro e fora do setor informal.

<sup>9</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a OIT 2002. O trabalho digno e a economia informal:

- **2001:** Quinta reunião do Grupo de Peritos em Estatísticas do Setor Informal (Grupo de Deli), em que se concluiu ser necessário completar a definição e medição do emprego do setor informal com a definição e medição do emprego informal e que os membros do Grupo deviam testar o enquadramento conceptual elaborado pela OIT.
- **2002:** 90.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em que se destacou a necessidade de mais e melhores estatísticas da economia informal e se encarregou a OIT de dar assistência técnica aos países na recolha, análise e divulgação de estatísticas. A Conferência também propôs uma definição de economia informal.
- **2002:** Sexta Reunião do Grupo de Peritos em Estatísticas do Setor Informal (Grupo de Deli), em que se reconheceu a necessidade de consolidar as experiências dos países e se recomendou a realização de mais estudos para elaborar uma definição estatística de emprego informal e métodos de recolha de estatísticas sobre o emprego informal, através de inquéritos à população ativa.
- **2003:** 17.ª CIET, em que se adotaram diretrizes sobre uma definição de emprego informal como norma estatística internacional.
- **2012:** A OIT publicará um *Manual sobre Surveys of Informal Employment and Informal Sector* que incidirá sobre questões metodológicas relativas à realização de inquéritos sobre a economia informal a nível nacional.

■ **Definição de emprego informal** A 17.ª CIET definiu *emprego informal* como o número total de empregos informais, independentemente de se situarem em empresas do setor formal, empresas do setor informal ou no domicílio, durante um determinado período de referência.<sup>10</sup> Esta definição inclui:

- Trabalhadores por conta própria independentes (sem trabalhadores por conta de outrem ao seu serviço), nas suas próprias empresas do setor informal
- Empregadores (trabalhadores por conta própria com trabalhadores por conta de outrem ao seu serviço), nas suas próprias empresas do setor informal;
- Trabalhadores familiares, independentemente do tipo de empresa;
- Membros de cooperativas informais de produtores (não estabelecidas como entidades jurídicas);
- Pessoas que têm empregos informais, definidos de acordo com a relação de trabalho (face à legislação ou na prática, empregos que não estão sujeitos à legislação nacional de trabalho, a impostos sobre o rendimento, a proteção social ou a determinadas prestações relacionadas com o emprego – férias anuais remuneradas, licença remunerada por doença, etc.).
- Trabalhadores por conta própria, que se ocupam exclusivamente da produção de bens para consumo final no seu domicílio.

O quadro estatístico do emprego no setor informal apenas incluiria dados completos sobre as categorias i, ii e iv. As restantes seriam ou não incluídas conforme a natureza da unidade de produção em que se realizasse a atividade (isto é, se se considerava ou não uma empresa informal). O principal elemento novo do quadro era a categoria v, pessoas que tinham empregos informais. Esta categoria contempla a grande maioria do “emprego informal fora do setor informal”<sup>11</sup> em muitos países e inclui trabalhadores cuja “...relação de

<sup>10</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Diretrizes sobre uma definição estatística de emprego informal, adotadas pela 17.ª Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho.

<sup>11</sup> O emprego informal fora do setor informal também engloba os trabalhadores familiares que trabalham em empresas do setor formal e os trabalhadores por conta própria que produzem bens exclusivamente para consumo final pelo seu agregado familiar.

trabalho, na legislação ou na prática, não está abrangida pela legislação laboral nacional, sistema de impostos sobre o rendimento, sistema de proteção social ou cobertos por determinadas prestações relacionadas com o emprego (pré-aviso em caso de despedimento, indemnização por despedimento, férias anuais remuneradas, licença por doença remunerada, etc.)". São assim incluídos:

- Trabalhadores por conta de outrem não registados, sem contratos explícitos por escrito, ou que não estão abrangidos pela legislação de trabalho;
  - trabalhadores que não beneficiam de férias anuais remuneradas, licença por doença remunerada ou planos de segurança social e de pensão;
  - a maioria dos trabalhadores domésticos remunerados que trabalham em casas particulares;
  - a maioria dos trabalhadores ocasionais, com prazos curtos e sazonais.
- **Emprego no setor informal.** O conceito de setor informal manteve-se deliberadamente flexível para incluir as diversas situações e as necessidades específicas dos países. Daí resultou um conjunto de estatísticas nacionais sobre o emprego no setor informal, com base nos dados fornecidos pelos países de acordo com a variante preferida dos critérios estabelecidos na resolução internacional.<sup>12</sup> Alguns países aplicam o critério de empresas não registadas, embora os requisitos de registo possam variar de país para país. Outros seguem apenas o critério do número de trabalhadores (que também pode variar de país para país) ou uma combinação de ambos. Devido às diferenças nacionais entre as definições e a cobertura, a comparabilidade internacional do indicador de emprego no setor informal é limitada<sup>13</sup>.

Resumindo, os problemas relativos à comparabilidade dos dados para medir o emprego no setor informal decorrem principalmente dos fatores seguintes<sup>14</sup>:

- Diferenças nas fontes de dados;
  - Diferenças na cobertura geográfica;
  - Diferenças nos ramos da atividade económica abrangidos. Num extremo estão os países que abarcam todos os tipos de atividades económicas, incluindo a agricultura, no outro, os países que incluem apenas as indústrias transformadoras;
  - Diferenças nos critérios utilizados para definir o setor informal, por exemplo, a dimensão da empresa ou do estabelecimento, *versus* ausência de registo da empresa ou do trabalhador;
  - Diferenças dos limites de dimensão das empresas;
  - Inclusão ou exclusão dos trabalhadores domésticos remunerados;
  - Inclusão ou exclusão das pessoas que têm um segundo emprego no setor informal, mas cujo emprego principal é exercido fora do setor informal, por exemplo, na agricultura ou no serviço público.
- **Emprego informal.** Tal como sucede no conceito de setor informal, o conceito de emprego informal foi concebido para incluir as diferentes situações e necessidades dos países. As Diretrizes adotadas pela 17.ª CIET referem explicitamente que "os critérios operacionais para definir os empregos informais dos trabalhadores por conta de outrem deveriam ser determinados em função das circunstâncias nacionais e da disponibilidade de dados". Alguns

● Tal como sucede no conceito de setor informal, o conceito de emprego informal foi concebido de modo a permitir aos países incluir as suas diferentes situações e necessidades.

<sup>12</sup> OIT, 2009, o quadro 7 apresenta dados nacionais sobre o emprego no setor informal, segundo um conjunto de cinco séries baseadas nas definições aplicadas.

<sup>13</sup> A classificação dos trabalhadores domésticos remunerados, consoante os países e as fontes de informação, também é variável. Entre os países que utilizam inquéritos à população ativa e outros inquéritos junto das famílias para medir o emprego no setor informal, são quase tantos os que incluem os trabalhadores domésticos remunerados neste setor como os que os excluem. Em contrapartida, os países que se baseiam inquéritos às unidades de produção no setor informal ou em setores similares costumam excluir os trabalhadores domésticos remunerados ou incluir apenas os que são considerados trabalhadores independentes.

<sup>14</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2009. Principais Indicadores do Mercado de Trabalho, 6.ª Edição, tabela 7, Emprego no setor informal.

países (especialmente os países em desenvolvimento) podem preferir efetuar uma medição que inclua os empregos informais de trabalhadores por conta própria, empregadores e membros de cooperativas de produtores, ao passo que outros (especialmente os países desenvolvidos) poderiam optar por restringir a medição do emprego informal aos empregos por conta de outrem. A flexibilidade incorporada no conceito estatístico, embora seja uma característica louvável e necessária do novo conceito, implica limitações em matéria de comparabilidade das estatísticas entre os países. A longo prazo, só será possível uma comparabilidade melhor quando as boas práticas substituam as que forem menos boas.

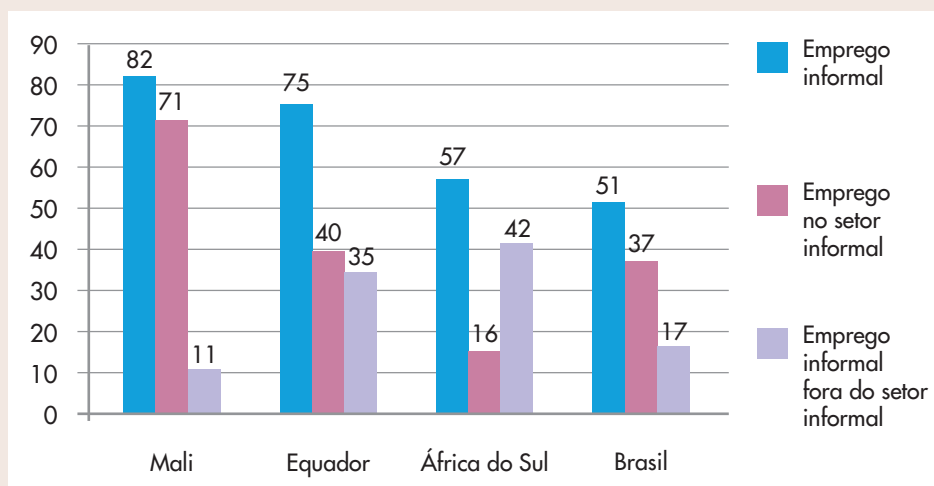
Para diminuir os problemas de comparabilidade e melhorar a disponibilidade e qualidade da informação, a OIT, em colaboração com membros do Grupo de Deli, procedeu à redação de um *Manual sobre Inquéritos do Emprego Informal e do Sector Informal*. Este manual consolidará os progressos alcançados pela CIET e pelo Grupo de Deli no que respeita ao quadro conceptual para medir o setor informal e o emprego informal, através da inclusão de conceitos, definições e metodologias de estudo baseados nas melhores práticas e experiências.

A importância de identificar o emprego informal e discriminar os dados segundo as categorias que o mesmo engloba pode observar-se nas seguintes conclusões sobre as estatísticas de emprego informal obtidas em doze países<sup>15</sup>:

- **Proporção do emprego informal fora do setor informal.** Conforme já foi mencionado, o emprego informal fora do setor informal pode ser tão ou mais relevante do que o emprego dentro do setor informal. É o que se observa, por exemplo, na África do Sul, onde o emprego informal fora do setor informal constituía 42% do emprego não agrícola total, enquanto o emprego informal dentro do setor informal representava 16% (ver o gráfico seguinte). (Ver a Figura abaixo).
- **Proporção do emprego no setor informal.** Na maioria dos países, as proporções de homens e mulheres com emprego no setor informal eram inferiores às proporções observadas no emprego informal, o que é compreensível se tivermos em conta o âmbito mais amplo deste último conceito. Mas há um país onde a percentagem de pessoas no setor informal é superior à do emprego informal. A exceção é a Federação Russa, onde 11,9% do emprego não agrícola total está inserido no setor informal, contra 8,6% no emprego informal. Numa análise mais atenta concluiu-se que essa situação se deve ao facto de muitos trabalhadores do setor informal estarem juridicamente protegidos por um contrato de emprego.
- **Percentagem de mulheres empregadas no setor informal e emprego informal.** Habitualmente parte-se do princípio de que há mais mulheres que homens que ganham a vida na economia informal, mas estatísticas precisas revelam grandes variações na medição do emprego no setor informal, de país para país. Dos doze países estudados, apenas três (Equador, Mali e África do Sul) pareciam ter mais mulheres do que homens no setor informal. Não obstante, tendo presente uma medição mais abrangente do emprego informal, na maioria dos países a proporção de mulheres era efetivamente mais elevada do que a dos homens (à exceção das economias em transição do Quirguistão, Moldávia e Rússia).

<sup>15</sup> Esses 12 países são: Brasil, Equador, Quirguistão, Mali, México, Moldávia, Panamá, Peru, Rússia, África do Sul, Turquia e Venezuela. Estas conclusões encontram-se em: Heintz, J. e G. Chang, 2007.

Emprego informal, emprego no setor informal e emprego informal fora do setor informal em termos de percentagem do emprego não agrícola total (2004)



Os dados do Equador e do Brasil referem-se apenas às zonas urbanas. Os dados do Brasil referem-se a 2003 e resultam de estimativas da OIT baseadas numa combinação de dados oficiais de várias fontes. Dados ordenados por percentagem do emprego informal.

Fonte: Departamento de Estatística da OIT.

■ **Fontes de dados.** Geralmente, os dados sobre o emprego no setor informal e o emprego informal são obtidos com base em inquéritos às forças de trabalho. Basta, para isso, acrescentar perguntas ao inquérito, a um custo relativamente baixo. Outra possibilidade é os países realizarem inquéritos específicos sobre o setor informal, com base numa abordagem mista de inquéritos às famílias e às empresas, ou numa abordagem de recenseamentos / inquéritos às atividades económicas ou aos estabelecimentos. Outras fontes incluem inquéritos de fins múltiplos às famílias, inquéritos às receitas e despesas familiares, inquéritos sobre as atividades económicas das famílias, inquéritos às pequenas e microempresas e as estimativas oficiais elaboradas pelos próprios países.

Devem ser efetuadas algumas considerações caso se opte por um inquérito às forças de trabalho (população ativa). Em primeiro lugar, muitos desses inquéritos têm por objetivo recolher informação apenas sobre o emprego principal dos inquiridos. Como é frequente as atividades informais corresponderem a empregos secundários, estes só seriam incluídos no inquérito se o mesmo incorporasse perguntas concretas sobre as características dos empregos secundários. Além disso, poderia ser necessário realizar estudos específicos sobre atividades que não fossem reportadas como empregos, como é o caso do trabalho não remunerado em empresas familiares, o trabalho independente das mulheres no domicílio e atividades afins. Em segundo lugar, os inquéritos às forças de trabalho medem o emprego relativamente a um curto período de referência, geralmente uma semana. Muitas atividades de trabalho realizadas durante esse período poderão não ser representativas do ano completo, por exemplo, o trabalho sazonal ou o trabalho ocasional. Nesse caso, dever-se-ia considerar um período de referência mais alargado ou proceder a atualizações da medição, por meio de inquéritos trimestrais, mensais ou contínuos. Estas limitações e as suas soluções serão tratadas no *Manual a publicar*.

- Os desafios para a melhoria da medição da economia informal estão diretamente relacionados com a necessidade de melhorar a capacidade dos organismos de estatística e dos ministérios nacionais.

A seleção das fontes de dados depende do objetivo. Por exemplo, se o objetivo for a criação de um vasto conjunto de informações sobre o setor informal, incluindo o número e as características das empresas que o integram, as suas atividades de produção, o emprego, a criação de rendimento, os bens de capital e as condições e limitações em que operam, entre outros aspetos, então será necessário realizar um inquérito específico sobre o setor informal.

Uma das maiores dificuldades da elaboração de estatísticas sobre a economia informal é o facto de muitos países, especialmente os que têm uma economia informal de grande dimensão, disporem geralmente de uma frágil capacidade do sistema estatístico. Esta situação é problemática, especialmente em muitos países em vias de desenvolvimento, onde os inquéritos à população ativa (inquéritos às forças de trabalho) não são realizados periodicamente devido a limitações de recursos. Isso significa que os desafios de uma melhoria da medição da economia informal no seu conjunto estão diretamente relacionados com a necessidade de reforçar a capacidade de produção de estatísticas a nível nacional dos organismos nacionais de estatística e/ou dos ministérios do trabalho.

■ **Medição proxy e indicadores relacionados.** Quando não dispõem de estatísticas nacionais oficiais sobre a economia informal, os investigadores e os decisores políticos recorrem frequentemente a medições/indicadores *proxy* para analisar essa matéria. Nas subsecções seguintes apresentamos alguns exemplos de abordagens deste tipo.

- **Metodologia residual.**<sup>16</sup> Trata-se de um método muito simples, ainda que controverso, de estimar o emprego informal com base em dados estatísticos publicados. O cálculo consiste na simples subtração da população ativa não-agrícola, obtida através de um inquérito à população ativa, também designado por inquérito às forças de trabalho, (ou outro inquérito às famílias que permita dados detalhados por atividade económica, estatuto face ao emprego e género) e o número de trabalhadores por conta de outrem apurado através de um inquérito aos estabelecimentos representativo a nível nacional, ou seja, um indicador *proxy* para o emprego formal total. Os passos da estimativa são os seguintes:

- **Passo 1:** Com base num inquérito à população ativa ou numa estimativa de outra fonte, determinar a *população ativa não-agrícola total*.
- **Passo 2:** A partir de um inquérito aos estabelecimentos, um recenseamento das atividades económicas ou registos administrativos que incluam as sociedades e outras empresas do setor formal, determinar o *número de trabalhadores por conta de outrem formais*. Como os recenseamentos das atividades económicas não incluem os funcionários públicos nem os membros das forças armadas, será necessário obter uma estimativa do número de funcionários públicos através de outra fonte
- **Passo 3:** Subtrair o número de trabalhadores por conta de outrem formais (do passo 2) da população ativa não-agrícola total (do passo 1) para obter o *emprego informal total*.

As estimativas não são exatas e constituem uma metodologia superficial para calcular indiretamente o emprego informal. Os argumentos que invocam as imprecisões da abordagem, incluindo a validade de combinar fontes de dados e o facto de a mão-de-obra não-agrícola total incluir todas as pessoas da população ativa e não só as que realmente trabalham, são importantes.

Um problema grave do método residual é o facto de partir da suposição de que não existe emprego formal nas empresas do setor informal nem se regista estatisticamente o emprego informal nas empresas do setor formal. Conforme o país e o seu sistema estatístico, ambos os pressupostos podem estar errados.

<sup>16</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2002. Women and men in the informal economy: A Statistical picture



Contudo, perante a opção entre não dispor de dados e ou ter de se conformar com uma estimativa aproximada, o método residual pode ser útil para destacar alguma questão em particular. Um relatório da OIT, de 2002, recorreu a este método para obter estimativas de 35 países, com resultados interessantes no que respeita à discriminação por género.<sup>17</sup>

- **Emprego vulnerável.** O emprego vulnerável é um indicador que tenta identificar a vulnerabilidade, relacionando a qualidade do trabalho com o estatuto de emprego. Existem duas categorias principais quanto ao estatuto de emprego: (i) trabalhadores por conta de outrem e (ii) trabalhadores por conta própria que, por sua vez, se subdividem em: trabalhadores por conta própria com trabalhadores por conta de outrem ao seu serviço (isto é, empregadores); trabalhadores por conta própria sem trabalhadores ao seu serviço (isto é auto-emprego ou independentes); membros ativos de cooperativas informais de produtores; e trabalhadores familiares não remunerados que colaboram numa empresa familiar. O número de trabalhadores vulneráveis mede-se somando os trabalhadores independentes (auto-emprego) e os trabalhadores familiares, pois é menos provável que estes dois grupos estejam inseridos em modalidades de emprego formais.<sup>18</sup> Especialmente nos países em desenvolvimento, os trabalhadores independentes costumam dedicar-se a atividades informais, como a agricultura de subsistência e o comércio de retalho; já os trabalhadores familiares, normalmente não são remunerados, sendo menos provável que beneficiem da proteção social formal e participem no diálogo social do que os seus congéneres remunerados.<sup>19</sup>

A correspondência entre o emprego vulnerável e o emprego informal não é exata: o emprego vulnerável, na melhor das hipóteses, pode ser descrito como um subconjunto do emprego informal, dado não incluir trabalhadores por conta de outrem que se encontram em empregos informais (e que podem ser muito mais vulneráveis do que os trabalhadores por conta própria independentes e trabalhadores familiares não remunerados), empregadores de empresas informais, ou membros de cooperativas informais de produtores. Mesmo assim, na ausência de outras medições do emprego informal, os países podem considerar a possibilidade de utilizar este indicador como uma variável *proxy* para identificar pelo menos uma parte dos trabalhadores “vulneráveis” à informalidade.

- **Trabalhadores pobres.** A medição dos trabalhadores pobres relaciona a remuneração com a qualidade do trabalho. A OIT define trabalhadores pobres como as pessoas que, mesmo trabalhando, vivem com menos de 1,25 dólares dos EUA por dia, por membro do agregado familiar, embora tenham sido estabelecidas outras definições, em particular a do Banco Mundial.<sup>20</sup> A medição é um reflexo do trabalho digno, porque se o trabalho de uma pessoa não lhe proporciona um rendimento suficiente para a tirar da pobreza, então não satisfaz a componente de rendimento do trabalho digno e, provavelmente, também não satisfaz as restantes componentes (incluindo a ausência de proteção inerente ao setor informal).<sup>21</sup> Não obstante, importa salientar que não existe uma relação clara entre emprego informal e trabalhadores pobres. Nem todas as pessoas que trabalham na economia informal são pobres e nem todos os trabalhadores pobres trabalham na economia informal.

● O emprego vulnerável é um indicador que tenta identificar a vulnerabilidade, relacionando a qualidade do trabalho com o estatuto de emprego.

● A medição dos trabalhadores pobres é um reflexo do trabalho digno: se o trabalho de uma pessoa não lhe proporcionar rendimento suficiente para escapar à pobreza, provavelmente também não satisfaz outras componentes do trabalho digno

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> OIT, 2007a: “Decent employment and the Millennium Development Goals: Description and analysis of a new target,” em Key Indicators of the Labour Market, 5.ª Edição, Genebra.

<sup>19</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2007b. “Assessing vulnerable employment: The role of status and sector indicators,” em Key Indicators of the Labour Market, 5.ª Edição, Genebra.

<sup>20</sup> Para uma análise mais pormenorizada, consultar Majid, N. 2001: “The size of the working poor population in developing countries,” Employment Paper No. 16 (OIT, Genebra, 2012).

<sup>21</sup> OIT, 2007. “Decent employment and the Millennium Development Goals: Description and analysis of a new target,” em Key Indicators of the Labour Market, 5.ª Edição, Genebra.

A proporção do emprego vulnerável em relação ao emprego total e a taxa de trabalhadores pobres foram selecionados como indicadores para medir os progressos na prossecução da meta 1B dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) “Chegar ao emprego pleno e produtivo e ao trabalho digno para todos, incluindo mulheres e jovens”<sup>22</sup>. Mas estes indicadores não captam a essência do conceito de economia informal, pois omitem particularmente as formas crescentes da informalização que podem ser autonomizadas da remuneração e do estatuto de emprego, como é o caso dos trabalhadores por conta de outrem em empresas formais. Por conseguinte, a lista de indicadores alvo desta meta não capta uma componente importante do que constitui o progresso rumo ao trabalho digno para todos, em particular a redução do peso do emprego informal. Estas debilidades apontam para uma ainda maior necessidade de dispor de mais e melhores estatísticas sobre a economia informal.

## Dados recentes dão uma nova perspetiva da dimensão da economia informal.

### Emprego informal

Em 2011, o Departamento de Estatística da OIT divulgou novas estatísticas sobre as dimensões do emprego informal na publicação: *Statistical update on employment in the informal economy (Genebra, 2012)*. Baseando-se em dados de 46 países de rendimentos médios e baixos, o relatório indica que três quartos do emprego informal total estimado nesses países se concentram em cinco países (Índia, Brasil, México, Vietname e Paquistão). Em onze países, o emprego informal representa pelo menos dois terços do emprego não-agrícola. As percentagens mais baixas de emprego informal registam-se nos países da Europa Central e de Leste. Em todos os países, à exceção de dois, o número de pessoas com emprego no setor informal ultrapassa o das que têm um emprego informal fora do setor informal, o que indica que a maior parte do emprego informal se concentra no setor informal.

Em mais de metade dos 44 países que apresentaram dados detalhados por sexo existiam mais mulheres do que homens em empregos informais, em termos de percentagem, relativamente ao emprego não-agrícola. Não obstante, a maioria dos países registou um peso maior de homens do que de mulheres em empregos do setor informal em termos de emprego não-agrícola. Nesses países, o emprego informal apresenta uma correlação negativa com o rendimento *per capita* e positiva com a pobreza.

Para mais pormenores, consultar [http://laborsta.ilo.org/sti/DATA\\_FILES/20110610\\_Informal\\_Economy.pdf](http://laborsta.ilo.org/sti/DATA_FILES/20110610_Informal_Economy.pdf)

### Trabalhadores domésticos

Em 2011, a OIT também deu a conhecer novas estimativas mundiais e regionais do trabalho doméstico no *Documento Informativo de Políticas sobre o Trabalho Doméstico 4: Estimativas Mundiais e Regionais sobre os Trabalhadores Domésticos*, da OIT. Utilizando dados de 117 países e territórios, o documento estimava que, em 2010, existiam no mundo inteiro 52,6 milhões de trabalhadores domésticos, a maioria dos quais (aproximadamente 83%) eram mulheres.

Para mais pormenores, consultar: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_155951.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_155951.pdf)

Em 2012 a OIT complementa o documento informativo acima mencionado com uma análise muito mais aprofundada das estimativas relativas ao trabalho doméstico. O relatório apresenta não só uma análise mais completa da dimensão do trabalho doméstico, mas disponibiliza também nova informação sobre o alcance da proteção jurídica destes trabalhadores em todo o mundo, dando assim uma indicação de algumas dimensões da informalidade no trabalho doméstico.

Consultar OIT (2012), ‘Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection’ (Genebra).

### Dados nacionais obtidos através de medições diretas da economia informal

Em 2013, a OIT e a WIEGO (*Mulheres no Mercado de Trabalho Informal: Globalização e Organização*) apresentaram novos dados sobre a economia informal, utilizando pela primeira vez estimativas diretas de 47 países. Esta nova compilação estatística constitui uma evolução importante em relação à publicação anterior da OIT, de 2002, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical picture*. Esta última publicação baseou-se em medições residuais e indiretas da informalidade, pois até esse momento ainda não existia uma definição estatística de emprego informal. Os avanços em termos de recolha e análise de dados descritos neste fascículo técnico estão a dar frutos e a revelar a dimensão, a composição e as características da economia informal.

Consultar OIT e WIEGO (a publicar brevemente) *Women and Men in the informal economy 2012: A Statistical picture*.

<sup>22</sup> Ibid.



*Salão de cabeleireiro improvisado, Colômbia.*

## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar o tema, assim como publicações pertinentes, diretrizes estatísticas, compilações de estatísticas e materiais para formação. Também inclui bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja uma certa sobreposição de documentos.

### Publicações Pertinentes

Hussmanns, R 2004 Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment, Integration Working Paper No. 53 OIT, 2004, Genebra.  
[http://secgen.comunidadandina.org/andestad/adm/upload/file/empleo\\_informal.pdf](http://secgen.comunidadandina.org/andestad/adm/upload/file/empleo_informal.pdf)

OIT 2002 Decent work and the informal economy; Report of the Director-General; Conferência Internacional do Trabalho, 90.<sup>a</sup> Sessão; Relatório VI; Organização Internacional do Trabalho, 2002, Genebra.  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

OIT e OMC 2009: Globalization and informal jobs in developing countries (Genebra);  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_115087.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_115087.pdf)

### Diretrizes Estatísticas

Grupo de Deli <http://www.mospi.gov.in>

Diretivas sobre uma definição estatística de emprego informal, adotadas pela 17.<sup>a</sup> Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, Genebra, 2003;  
[http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS\\_087568/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS_087568/lang-en/index.htm).

Resolução relativa ao emprego no sector informal, adotada pela 15.<sup>a</sup> Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, Genebra, 1993;  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_087484.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@stat/documents/normativeinstrument/wcms_087484.pdf).

### Compilação de estatísticas

OIT e WIEGO (a publicar brevemente): Women and Men in the informal economy 2012: A Statistical Picture

OIT, 2009: Key Indicators of the Labour Market, 6.<sup>a</sup> Edição, Quadro 7, Employment in the informal sector, (Genebra, OIT).  
<http://kilm.ilo.org/KILMnet/>

OIT, 2006: Panorama Laboral America Latina y El Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, (Lima).  
<http://www.oitchile.cl/pdf/panorama08.pdf>

OIT, 2002: ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector, (Genebra, OIT).  
<http://www.ilo.org/stat/lang-en/index.htm>

NT Também disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia\\_informal.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia_informal.pdf)

OIT, 2002. Women and men in the informal economy: A Statistical picture, Employment Sector, Geneva.

<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/women%20and%20men%20stat%20picture.pdf>

OIT, 2011: Statistical update on employment in the informal economy

[http://laborsta.ilo.org/sti/DATA\\_FILES/20110610\\_Informal\\_Economy.pdf](http://laborsta.ilo.org/sti/DATA_FILES/20110610_Informal_Economy.pdf)

OIT, 2011, Domestic Workers Policy Brief 4: Global and Regional Estimates of domestic workers

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_155951.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_155951.pdf)

OIT, 2012, Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection, (Geneva).

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_173363.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf)

## Outros instrumentos

OCDE/IMF/OIT/CIS STAT, 2002. Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook.

Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos.

<http://www.oecd.org/dataoecd/16/16/2389461.pdf>

OIT: Manual on Surveys of Informal Sector and Informal Employment, a publicar brevemente.

**Para mais informações, consultar o sítio da *internet* do Departamento de Estatística da OIT:**

<http://www.ilo.org/stat/lang--en/index.htm> e o sítio

**Indicadores-Chave do Mercado de Trabalho da OIT**

[http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS\\_114240/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm)

## Referências

Guidelines concerning a statistical definition of informal employment, adotadas pela 17ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, Geneva, 2003;

[http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS\\_087568/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS_087568/lang--en/index.htm).

Heintz, J. and G. Chang, 2007, "Statistics on employment in the informal sector and informal employment: A summary of updated estimates from the OIT Bureau of Statistics database." Manuscrito inédito. Preparado para o Departamento de Políticas do Emprego da OIT, Geneva.

Husmanns, R., 2004. Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment, Integration Working Paper No. 53, ILO, Geneva.

OIT, 1991, The Dilemma of the informal sector. Geneva.

OIT, 2002<sup>a</sup>, Decent work and the informal economy; Report of the Director-General; Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª Sessão; Relatório VI; Organização Internacional do Trabalho, 2002, Geneva.

OIT, 2002b, Women and men in the informal economy: A Statistical picture, Employment Sector, Geneva.



OIT, 2002c, ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector, Bureau of Statistics, Geneva.

OIT, 2007a, "Decent employment and the Millennium Development Goals: Description and analysis of a new target," em Key Indicators of the Labour Market, 5.ª Edição, Geneva.

OIT, 2007b, "Assessing vulnerable employment: The role of status and sector indicators", em Key Indicators of the Labour Market, 5.ª Edição, Geneva.

OIT, 2009, Key Indicators of the Labour Market, 6.ª Edição, Quadro 7, Emprego no setor informal, Geneva.

Majid, N. 2001: "The size of the working poor population in developing countries," Employment Paper No. 16, OIT, Geneva.

OECD/IMF/ILO/CIS STAT, 2002, Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook. Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos.

Resolução sobre estatísticas de emprego no setor informal, adotada pela 15.ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho, Geneva, 1993;

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_087563.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087563.pdf)



*Jovem a transportar bananas para vender no mercado, Camboja.*



Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

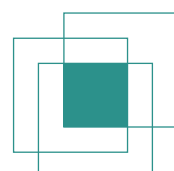
# Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade



*Trabalhador a transportar um saco de batatas às costas, Peru*

## 3.1 MODELOS DE CRESCIMENTO ECONÓMICO E A ECONOMIA INFORMAL: ENCONTRAR UMA COMBINAÇÃO ADEQUADA DE POLÍTICAS PARA REDUZIR A INFORMALIDADE

■ Não obstante o crescimento económico ser um elemento essencial para reduzir a informalidade, a evidência sugere que não existe uma relação automática entre ambos. Na verdade, podem existir casos em que a informalidade persista, mesmo que se verifique um crescimento económico acentuado. Este fascículo tem como finalidade demonstrar que a combinação de políticas de apoio ao crescimento económico é um fator determinante para a forma como esse crescimento se repercute na informalidade. Seguidamente apresentaremos a justificação da importância das políticas favoráveis a um crescimento inclusivo e com uma alta criação de emprego e na secção de novas abordagens examinaremos os tipos de políticas integradas que são suscetíveis de alcançar esse objetivo.



## DESAFIOS FUNDAMENTAIS

- O crescimento económico por si só não pode reduzir a informalidade
  - PIB *per capita* e informalidade
- Tendências recentes da informalidade
  - Tendências da informalidade nos finais do século XX
  - Tendências da informalidade no início do século XXI
  - O período a partir da crise financeira

Segundo as primeiras análises teóricas da economia informal (ou setor informal ou tradicional, como anteriormente se denominava) a informalidade era um fenómeno temporário que desapareceria quando as economias crescessem e absorvessem os excedentes de mão-de-obra. Contrariamente a essa percepção, a informalidade não desapareceu, antes persiste, e muitas vezes assume novas formas tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Ainda é mais surpreendente que a informalidade por vezes se mantenha apesar de um crescimento económico firme e sustentado. Tornou-se mais evidente a existência de uma relação complexa entre o crescimento económico e a informalidade, conforme ilustrado no gráfico do emprego informal em relação ao PIB *per capita* que figura mais abaixo.

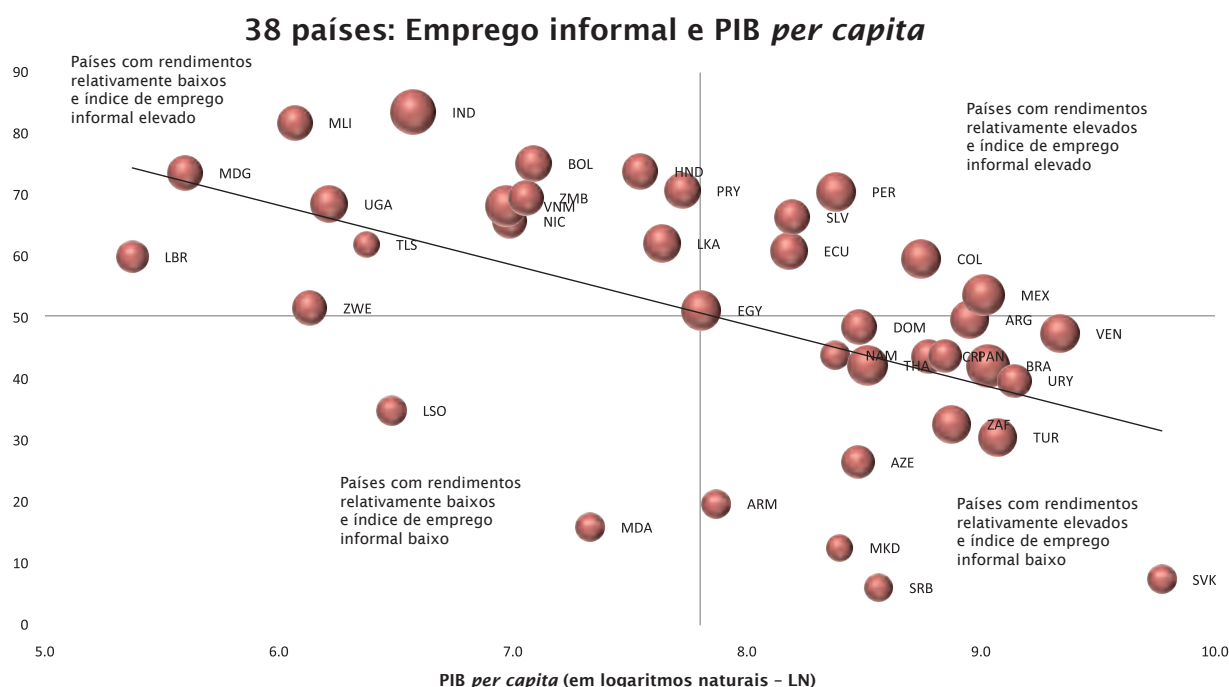
### O que é o crescimento económico?

O crescimento económico é definido como o aumento do potencial de produção da economia.

O crescimento económico anual é medido através do aumento percentual anual do produto interno bruto (PIB). Dependendo da combinação de políticas de apoio ao crescimento económico, este pode ser capital intensivo, traduzindo-se num aumento limitado do emprego ou, pelo contrário, ter uma forte componente de emprego. O modelo de crescimento económico tem provavelmente repercussões no grau de redução da pobreza e no ritmo de melhoria das condições de vida.

- A informalidade pode crescer apesar do crescimento económico.

Figura 1: PIB *per capita* e informalidade



Fonte de dados: Departamento de Estatística da OIT e FMI, Perspetivas da Economia Mundial

Fonte: OIT 2011. Statistical Update on Employment in the Informal Economy.

Este gráfico mostra a percentagem do emprego informal em relação ao emprego não-agrícola total e o valor do rendimento *per capita* por país (expresso em logaritmos naturais). Os nomes dos países foram abreviados devido a limitações de espaço. O eixo passa pelas médias não ponderadas da amostra. Apresenta-se a reta da tendência linear e o tamanho das bolhas reflete a envergadura do emprego informal total (em logaritmos naturais). Incluíram-se apenas os países que dispõem de dados sobre as pessoas que trabalham em empregos informais. Os dados do PIB correspondem ao último ano em que existem dados disponíveis sobre emprego na economia informal.

Uma maneira de apreender os efeitos do crescimento económico sustentado na incidência da informalidade a longo prazo é centrar-se na relação entre o PIB *per capita* e a estrutura económica existente. A utilização dos aumentos do PIB *per capita* como indicador *proxy* das transformações estruturais faz sentido se existir uma associação empírica fiável entre os níveis do PIB *per capita* e um índice de estrutura económica. É razoável supor que a proporção de atividades informais numa economia possa ser utilizada como indicador *proxy* da preponderância de atividades de baixa produtividade. Neste caso, os aumentos do PIB *per capita* deveriam servir para traçar a evolução da economia informal, ou seja, um PIB *per capita* mais elevado está associado com níveis mais baixos de informalidade. O gráfico acima apresentado ilustra isso. Para arrumar ideias, consideremos dois países que se situam na “reta de regressão” – Madagáscar e Brasil. Madagáscar regista um rendimento per capita de 421 dólares (preços de 2010), em comparação com 10.721 dólares (preços de 2010) no Brasil. Se passarmos de Madagáscar para o Brasil, a informalidade diminui de 75% para 45%. Quanto tempo levará Madagáscar a atingir o PIB *per capita* do Brasil?

Se o PIB *per capita* aumentar 7% ao ano, o rendimento *per capita* duplica em pouco mais de dez anos. Assim, utilizando esta simples regra prática, Madagáscar necessitará de mais 40 anos para atingir o nível do Brasil e a proporção de informalidade associada de 45%. De qualquer modo, poucos países em todo o mundo – 13 segundo a Comissão para o Crescimento<sup>1</sup> – conseguiram crescer a um ritmo de 7% ao ano durante duas a três décadas. Isto significa que a probabilidade de um país em desenvolvimento típico crescer a taxas elevadas é muito baixa. Madagáscar não é exceção. Por conseguinte, depender de uma estratégia baseada “apenas no crescimento” não é um método muito eficaz de reduzir a informalidade num prazo razoável.

Outra razão pela qual não nos devemos centrar apenas no crescimento é que o gráfico da relação entre PIB *per capita* e informalidade mostra que existem desvios consideráveis em relação à “reta de regressão”. Por outras palavras, existem variações importantes na incidência da informalidade entre países que têm níveis de PIB *per capita* semelhantes. Isso significa que existem determinados fatores específicos de cada país relacionados com uma combinação complexa de instituições e políticas que podem facilitar a redução do nível de informalidade qualquer que seja o rendimento *per capita*.

O gráfico indica, em termos gerais, que embora o crescimento económico seja essencial para reduzir a informalidade, a combinação de políticas também é extremamente importante. Do mesmo modo que está hoje assente que o crescimento económico por si só não basta para reduzir a pobreza, também se tornou mais evidente que o crescimento económico por si só não permite fazer recuar a informalidade. O que é necessário é examinar os tipos de estratégias de crescimento económico que possam aumentar ou diminuir a informalidade. Para analisar a relação entre o crescimento económico e os seus efeitos na economia informal, este fascículo tentará responder a duas perguntas:

- 1) Quais têm sido as tendências recentes da informalidade e as estratégias de crescimento que lhe estão associadas?
- 2) Que tipos de políticas devem ser aplicadas para que o crescimento económico se traduza numa redução da informalidade?

<sup>1</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Comissão sobre Crescimento e Desenvolvimento, Banco Mundial

■ **Tendências recentes da informalidade.** É conveniente analisar as tendências gerais recentes em matéria de informalidade para insistir na importância crítica das políticas relativas ao crescimento e das que lhe são complementares em relação aos seus impactos na informalidade. Esta parte do fascículo examina três períodos, a saber: as últimas décadas do século XX, em que se registou um aumento da informalidade; o início do século XXI, em que se observou uma diminuição moderada da informalidade; e o período desde a crise financeira mundial de 2008 até à presente data.

- **Últimas décadas do século XX.** Nos finais do século XX registou-se um aumento geral da economia informal em muitos países por todo o mundo. Por exemplo, Heintz e Pollin, referem que, num conjunto de dados de 23 países, 19 registaram um aumento da informalidade. Do mesmo modo, os dados da OIT de 2002 indicam que o trabalho independente aumentou em todas as regiões em desenvolvimento e que, a nível mundial, cresceu de um quarto do emprego não-agrícola para um terço, no período de 1980-2000<sup>2</sup>. Charmes (2000), utilizando dados de fontes nacionais, também mostra que o peso relativo do setor informal aumentou consideravelmente em todas as regiões relativamente ao emprego não-agrícola entre 1980 e 1999<sup>3</sup>.

É importante examinar a conjuntura política dessa época para observar os efeitos subjacentes ao aumento. Nas últimas décadas do século XX, muitos países aplicaram modelos económicos de desenvolvimento baseados no denominado “Consenso de Washington”. Este modelo promovia uma política monetária restritiva para manter a inflação em níveis baixos, prudência fiscal, mercados livres e um papel limitado do Estado. A conjuntura política era favorável ao comércio livre, à liberalização financeira, à desregulação dos mercados, às privatizações, à flexibilidade dos mercados de trabalho, à externalização da produção e ao crescimento do trabalho temporário e ocasional<sup>4</sup>. Estas políticas conduziram frequentemente a um crescimento económico com conteúdo de emprego muito baixo. Além disso, os tipos de empregos criados muitas vezes eram de má qualidade, ou seja, mal remunerados e com incipiente regulação, e enquadrados na economia informal. A análise deste tipo de estratégia de crescimento revelou que sem uma orientação explícita para o aumento da procura de mão-de-obra, o crescimento económico não irá gerar o número de postos de trabalho necessários nem terá efeitos importantes na redução da pobreza e da informalidade<sup>5</sup>. Tendo em conta que o trabalho é a fonte primária de rendimento dos pobres, os empregos mal remunerados e pouco produtivos não permitirão que os pobres ganhem o suficiente para que eles próprios e as suas famílias possam sair da pobreza através do trabalho. Assim, observa-se que o período de aumento da informalidade em muitos países e regiões do mundo ocorreu num momento em que os modelos económicos orientados para o mercado livre dominavam a formulação das políticas<sup>6</sup>.

● A informalidade aumentou em muitas regiões do mundo durante os finais do século XX, período em que também se adotaram modelos económicos neoclássicos

- **Tendências da informalidade no início do século XXI.** Não obstante a informalidade ter aumentado durante as últimas décadas do século XX, o início do século XXI, período de prosperidade económica mundial, registou uma redução moderada. Estes aspetos são comprovados pelos dados que se seguem: indicador da pobreza no trabalho, emprego vulnerável e estimativas diretas.

<sup>2</sup> Estas estimativas foram realizadas antes do desenvolvimento de métodos diretos para recolha de dados sobre a economia informal. Na ausência de estimativas diretas, o trabalho independente, componente importante do emprego na economia informal, era um indicador útil do grau de informalidade. Para mais pormenores, consultar o documento informativo sobre Medição Estatística.

<sup>3</sup> Ver Charmes, J. 2000, *Size, Trends and Productivity of Women's Work in the Informal Sector*, Documento apresentado na Conferência Anual da International Association for Feminist Economics (IAFFE), Istambul, 15-17 agosto.

<sup>4</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Vanek, J. Heintz, J., 2006. Informality Gender and Poverty: *A global picture*. *Economic and Political Weekly*. 27 de maio de 2006. 2121-2139.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Heintz and Pollin, 2005



## A pobreza no trabalho como indicador da informalidade

A pobreza no trabalho é um indicador útil quando se analisam as questões da informalidade, primeiro porque o principal problema do emprego nos países em desenvolvimento não é tanto o desemprego generalizado (os pobres não podem permitir-se não trabalhar), mas antes o subemprego maciço e a pobreza no trabalho; em segundo lugar porque muitas vezes existe uma sobreposição entre ser trabalhador pobre e ter um trabalho informal. Se bem que algumas atividades da economia informal permitam obter meios de subsistência e rendimentos aceitáveis, a maioria das pessoas que trabalha na economia informal auferem rendimentos inseguros e confronta-se com uma vasta gama de défices de trabalho digno. Muitos trabalhadores que têm um emprego informal, incluindo os trabalhadores independentes, os trabalhadores familiares não remunerados e os que dirigem empresas muito pequenas, costumam ter menores rendimentos do trabalho e enfrentar maiores riscos de pobreza do que os que têm um emprego formal.

Existe, portanto, uma relação estreita entre a informalidade e a pobreza no trabalho.

*(Ver também o fascículo sobre os desafios estatísticos)*

## Trabalhadores pobres

Os dados recentes da OIT de 2012 (ver as Figuras 2 e 3 abaixo), sobre o número de trabalhadores pobres revelam alguns progressos na última década; no entanto, os elevados níveis e taxas de trabalhadores pobres continuam a ser inaceitáveis. Como se vê nos gráficos abaixo, registou-se uma redução da pobreza extrema dos trabalhadores (que vivem abaixo do limiar da pobreza de 1,25 dólares por dia)<sup>7</sup>. O número de pessoas que vivem abaixo do limiar da pobreza de 2 dólares por dia também diminuiu, principalmente devido à redução da pobreza registada na Ásia Oriental e na China<sup>8</sup>.

Figura 2: Tendências mundiais da pobreza no trabalho 2000-2011 (1,25 dólares dos EUA por dia)

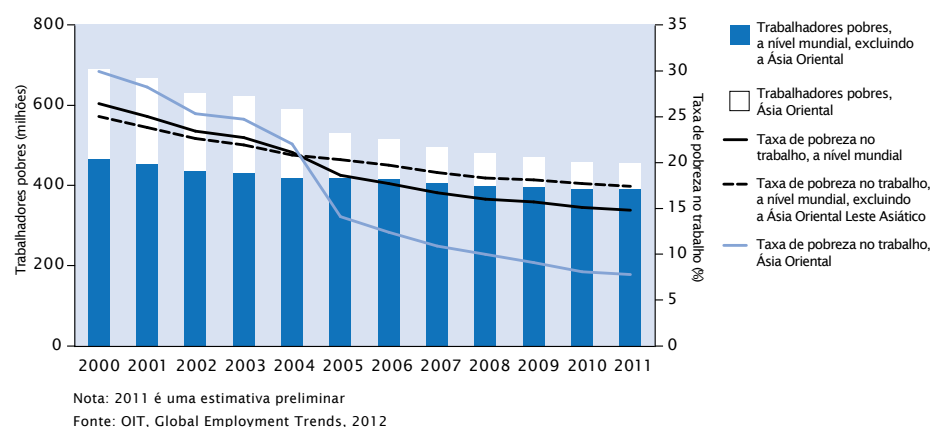
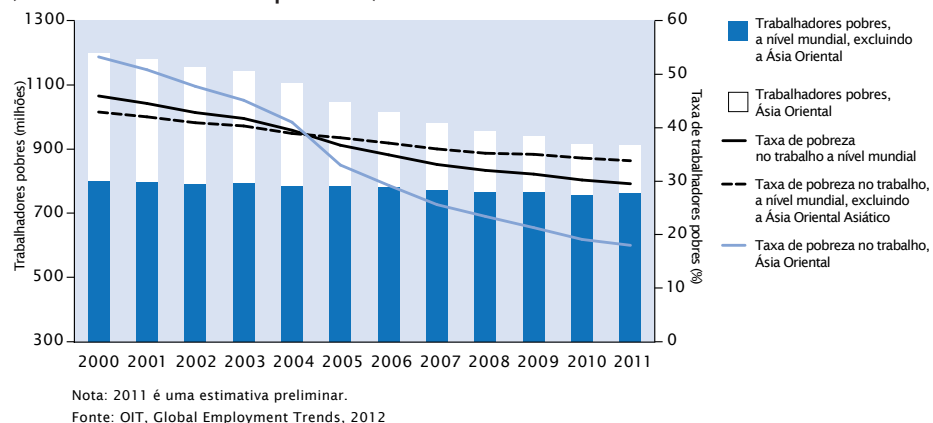


Figura 3: Tendências mundiais da pobreza no trabalho 2000-2011 (2 dólares dos EUA por dia)



<sup>7</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT 2012, Global employment trends 2012, página 41

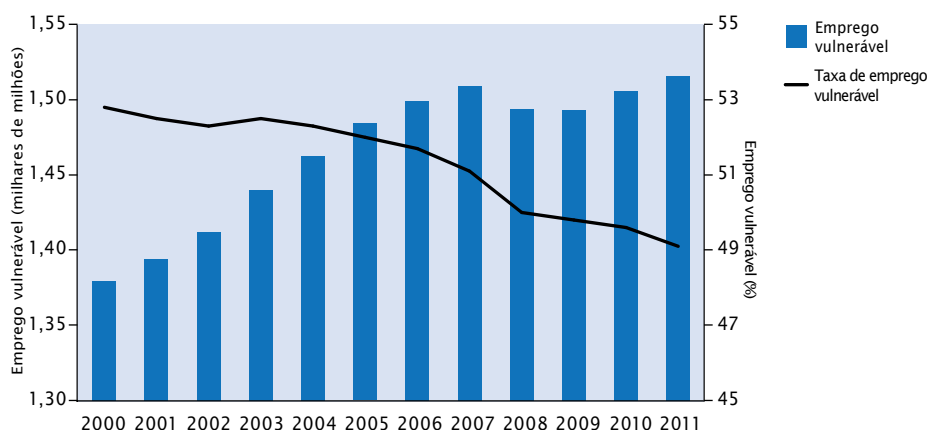
<sup>8</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT 2012, Global employment trends 2012, página 41



## Emprego vulnerável

A Figura 4 mostra uma tendência de diminuição do emprego vulnerável a nível mundial (definido como os trabalhadores independentes + os trabalhadores familiares não remunerados) de 49,1%, comparativamente aos 52,8% registados em 2000<sup>9</sup>. Não obstante, esta diminuição moderada não foi suficiente para evitar que o número de trabalhadores em empregos vulneráveis aumentasse em quase 23 milhões desde 2009, devido à expansão da população ativa nos países muito afetados por condições de emprego vulnerável.<sup>10</sup>

Figura 4. Tendências Mundiais do Emprego Vulnerável 2000-2011



Nota: 2011 é uma estimativa preliminar.

Fonte: OIT, Global Employment Trends, 2012

## Estimativas diretas da informalidade

A OIT dispõe de séries cronológicas de 15 países sobre o emprego informal total, o emprego no setor informal e o emprego informal fora do setor informal em percentagem do emprego não-agrícola em dois ou três momentos, em 2000, 2005 e 2010, ou por volta desses anos (ver o Quadro 1 na página 7). Esta amostra de 15 países, por ser demasiado limitada, não é representativa. Contudo, os dados disponíveis parecem indicar que no mundo em desenvolvimento o emprego informal total está a aumentar em alguns países, como a Zâmbia e a Índia, e a diminuir em países de rendimentos médios ou mais elevados (América Latina, à exceção do México e da Tailândia); e que nos países em transição o emprego no setor informal está a aumentar.<sup>11</sup>

## O emprego vulnerável como indicador da informalidade

Outro indicador útil para analisar a informalidade é o emprego vulnerável, que mede o total dos trabalhadores independentes e dos trabalhadores familiares não remunerados. Este indicador dá uma ideia das tendências na qualidade do emprego total. Uma grande proporção de emprego vulnerável indica modalidades de trabalho informal generalizadas, muitas vezes sem proteção social, com baixa cobertura de diálogo social e exercício limitado dos direitos fundamentais. Este indicador tem, no entanto, algumas limitações, como está ilustrado em Tendências Mundiais do Emprego de 2010, da OIT, a saber: 1) o trabalho por conta de outrem não é sinónimo de trabalho digno, pois os trabalhadores podem correr grandes riscos económicos apesar de estarem num emprego remunerado; 2) o indicador não inclui os desempregados, apesar de serem vulneráveis; 3) um trabalhador pode estar incluído num dos dois grupos considerados vulneráveis, mas não correr grandes riscos económicos, especialmente no mundo desenvolvido.

*(Ver também o fascículo sobre os desafios estatísticos)*

● As estimativas diretas da informalidade indicam um declínio moderado no início do século XXI

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> OIT e WIEGO (a publicar brevemente) Women and Men in the informal economy 2012: A Statistical Update 2012

Quadro 1: Emprego não agrícola informal e suas componentes  
– séries cronológicas

| País              | Ano<br>(Trimestre) | Emprego<br>informal                | Emprego<br>no setor<br>informal | Emprego<br>informal<br>fora do setor<br>informal |
|-------------------|--------------------|------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------------|
|                   |                    | em % do emprego não-agrícola total |                                 |                                                  |
| Argentina         | 2003 (IV)          | 60,8                               | 35,5                            | 25,5                                             |
|                   | 2005 (IV)          | 57,0                               | 33,4                            | 23,7                                             |
|                   | 2009 (IV)          | 49,7                               | 32,1                            | 17,9                                             |
| Equador           | 2005 (IV)          | 65,7                               | 40,2                            | 26,0                                             |
|                   | 2009 (IV)          | 60,9                               | 37,3                            | 24,0                                             |
| México            | 2005 (II)          | 53,2                               | 34,9                            | 19,1                                             |
|                   | 2009 (II)          | 53,7                               | 34,1                            | 20,2                                             |
| Panamá            | 2005 (Aug)         | 48,2                               | 30,6                            | 17,7                                             |
|                   | 2009 (Aug)         | 43,8                               | 27,7                            | 16,3                                             |
| Peru              | 2005               | 76,3                               | 52,7                            | 24,0                                             |
|                   | 2009               | 69,9                               | 49,0                            | 21,7                                             |
| Uruguai           | 2006               | 43,4                               | 37,4                            | 10,8                                             |
|                   | 2009               | 39,8                               | 33,9                            | 9,8                                              |
| África do Sul     | 2001               | 46,2                               | 24,6                            | 21,6                                             |
|                   | 2005               | 39,1                               | 20,3                            | 18,8                                             |
|                   | 2010 (IV)          | 32,7                               | 17,8                            | 14,9                                             |
| Zâmbia            | 2005               | 59,4                               |                                 |                                                  |
|                   | 2008               | 69,5                               |                                 |                                                  |
| Turquia (a)       | 2005               |                                    | 44,0                            |                                                  |
|                   | 2009               |                                    | 46,2                            |                                                  |
| Moldávia, Rep. da | 2005               | 19,4                               | 6,3                             | 13,1                                             |
|                   | 2009               | 15,9                               | 7,3                             | 8,6                                              |
| Federação Russa   | 2000               |                                    | 8,2                             |                                                  |
|                   | 2005               |                                    | 13,0                            |                                                  |
|                   | 2010               |                                    | 12,1                            |                                                  |
| Ucrânia           | 2000               |                                    | 7,0                             |                                                  |
|                   | 2005               |                                    | 7,8                             |                                                  |
|                   | 2009               |                                    | 9,4                             |                                                  |
| Índia             | 1999-2000          | 80,4                               | 67,7                            | 13,5                                             |
|                   | 2004-2005          | 83,5                               | 68,8                            | 15,4                                             |
|                   | 2009-2010          | 83,6                               | 67,5                            | 16,8                                             |
| Sri Lanka (b)     | 2006               | 62,2                               | 51,0 (c)                        | 11,6 (d)                                         |
|                   | 2009               | 61,8                               | 49,8 (c)                        | 12,0 (d)                                         |
| Tailândia         | 2006               | 42,6                               |                                 |                                                  |
|                   | 2010               | 41,9                               |                                 |                                                  |

(a) Apenas empregadores e trabalhadores independentes.

(b) Excluindo as províncias do Norte e do Leste.

(c) Incluindo os trabalhadores domésticos por conta de outrem e os produtores de bens exclusivamente para consumo final pelo seu próprio agregado familiar.

(d) Excluindo os trabalhadores domésticos por conta de outrem e os produtores de bens exclusivamente para consumo final pelo seu próprio agregado familiar.

Nota: Devido à existência de algum emprego formal no setor informal, em alguns países o emprego informal total é ligeiramente inferior à soma do emprego no setor informal e do emprego informal fora do setor informal.

Fonte: OIT e WIEGO (a publicar brevemente): Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update 2012

Assim, com base em diferentes fontes de dados, podemos observar que o padrão recente, pelo menos até ao início da crise financeira mundial, em 2008, tem sido uma tendência de diminuição moderada da informalidade. Note-se que esta trajetória descendente ocorreu num período de grande desenvolvimento económico mundial. No período de 2000-2007 estimou-se que o PIB mundial cresceu 4,2%, comparativamente aos 3,1% dos oito anos anteriores (1992-1999)<sup>12</sup>. As economias emergentes e as economias em desenvolvimento registaram taxas de crescimento económico especialmente elevadas, de 6,5%, em média, em 2000-2007, contra 3,6% em 1992-1999<sup>13</sup>. Apesar do acentuado crescimento económico em muitas regiões do mundo, os efeitos na redução da informalidade foram surpreendentemente modestos. Embora uma avaliação das diferentes estratégias de crescimento aplicadas durante esse período, a nível internacional, ultrapasse o âmbito deste fascículo, esse resultado também indica que o crescimento económico por si só não basta para reduzir a informalidade.

- **Tendências na informalidade: de 2008 até aos dias de hoje.** No que se refere ao período mais recente desde a crise financeira mundial, ainda não se determinaram os impactos a longo prazo sobre a dimensão da economia informal. O epicentro da crise ocorreu em países de elevados rendimentos, enquanto as economias emergentes e em desenvolvimento eram menos afetadas e em certos casos até tiveram uma recuperação mais rápida<sup>14</sup>. Os dados provenientes dos agregados por país indicam uma desaceleração universal do crescimento, sendo razoável supor-se uma desaceleração da redução da taxa da pobreza em muitos países em desenvolvimento<sup>15</sup>. É muito provável que isso tenha contribuído também para a desaceleração da redução da informalidade, embora o impacto exato na dimensão da economia informal nos diferentes países ainda não esteja esclarecido<sup>16</sup>. Dado parecer existir uma relação clara entre o panorama das políticas de crescimento e os seus efeitos na informalidade, conclui-se que entram em jogo certos factores na determinação dos impactos na economia informal em cada país, incluindo: a forma como a crise se propagou a países específicos, os setores afetados e, principalmente, as respostas em termos de políticas adotadas para mitigar a crise.

● O impacto da crise financeira mundial nos níveis de informalidade verificados nos diferentes países dependerá da forma como a crise se propagou, dos setores afetados e das respostas da política adotada.

Estas tendências e dados sobre a informalidade permitem compreender melhor a complexa relação entre crescimento e informalidade. A economia informal cresceu nas últimas décadas do século XX, período em que muitos países adotaram modelos económicos neoclássicos. A tendência mais recente da informalidade (desde os primeiros anos do século XXI) seguiu uma trajetória descendente num momento de apreciável prosperidade económica em todo o mundo. Todavia, essa diminuição foi bastante modesta. Ainda não se determinaram as tendências durante a crise financeira mundial e no

<sup>12</sup> Dados extraídos de IMF World Economic Outlook 2010, página 208.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/text.pdf>

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Majid, N (2011) The Global Recession of 2008-09 and Developing Countries, in From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues Evidence, and Policy Options, I. Islam, S. Verick (eds) (OIT Genebra 2011)

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Independentemente de a economia ter ou não crescido, e até que ponto em consequência da crise, existem provas claras no sentido de que esta atingiu duramente determinados grupos. Por exemplo, estudos do WIEGO / Inclusive Cities na Ásia, África Subsariana e América Latina indicam que, em quatro setores informais, as tendências dos rendimentos e do emprego durante a crise – diminuição da procura e dos salários agravada pela intensificação da concorrência – foram mais acentuadas nos setores e subsectores informais que pagam salários mais baixos e que colocam menos obstáculos de entrada e em que as mulheres estão concentradas. A crise está a aumentar o esforço no trabalho das mulheres quer se trate de trabalho remunerado ou não remunerado, provocando um agravamento da vulnerabilidade socioeconómica das trabalhadoras pobres. Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Horn, Z. 2010. *The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners*. In Gender and Development, Volume 18, Edição 2, 2010

período posterior a esta. O que estes períodos indicam claramente é que, embora o crescimento económico seja essencial, por si só não basta para reduzir a informalidade. Heintz e Pollin confirmaram isso num estudo de 20 países, segundo o qual o crescimento *diminuirá a taxa de aumento da informalização em países em desenvolvimento, embora por si só não possa criar uma conjuntura em que a informalização realmente diminua.*

O estudo também concluiu que as taxas crescentes de informalização são consistentes com taxas médias de crescimento económico positivo. Por último os dados indicam que, depois de analisar e considerar os fatores cíclicos a curto prazo, verifica-se que elevadas taxas de crescimento económico estão ligadas ou a declínios na informalidade ou a taxas de aumento da informalidade mais lentas<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: James Heintz and Polin, 2005, "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", em Rethinking Informalization. Neema Kudva and Lourdes Beneria (eds.)

- **A necessidade de uma abordagem integrada**
- **Área de políticas 1: Estratégias de crescimento e criação de emprego de qualidade**
  - Colocar o emprego no centro das políticas económicas e sociais
  - Reorientar as políticas macroeconómicas
  - Reformar o setor monetário e financeiro
  - Políticas cambiais
  - Investimento público, acesso a bens públicos e política fiscal
  - Políticas setoriais
- **Área de políticas 2: Quadro regulamentar**
- **Área de políticas 3: Diálogo social, organização e representação**
- **Área de políticas 4: Promoção da igualdade e luta contra a discriminação**
- **Área de políticas 5: Apoio ao desenvolvimento do empreendedorismo**
- **Área de políticas 6: Ampliação da proteção social**
- **Área de políticas 7: Estratégias para o desenvolvimento local**

Na secção anterior tentámos demonstrar que as políticas relativas ao crescimento económico são decisivas para compreender os impactos na informalidade. Nesta secção responde-se à segunda pergunta colocada na introdução deste fascículo: que tipos de políticas devem aplicar-se para apoiar e complementar o crescimento económico e reduzir a informalidade? Esta secção examina sete áreas políticas amplas que indicam as múltiplas vias para a formalidade (além de servirem de base para a estrutura deste Guia de Recursos Normativos).

### ■ **A necessidade de uma abordagem integrada**

A informalidade manifesta-se de formas diferentes, conforme o país. Por isso, a combinação de políticas destinadas a favorecer a redução da informalidade deve ser adaptada aos fatores subjacentes à informalidade, que são específicos dos diferentes mercados de trabalho. A experiência a nível de país mostra a importância de vários elementos para travar a informalidade, entre os quais: garantir que as políticas de emprego sejam integradas nas estratégias de crescimento e não sejam consideradas um produto residual do crescimento económico, e elaborar uma estratégia explícita, destinada a deter a informalidade. Seguem-se alguns exemplos destes elementos na Argentina e no Brasil – dois países que conseguiram reduzir a informalidade e registaram um crescimento recente da criação de empregos formais.

## Argentina – políticas públicas para inverter a informalidade

A Argentina é um exemplo de uma estratégia explícita, desenvolvida pelo Ministério do Trabalho com o apoio da OIT, que conseguiu travar a tendência de aumento da informalidade posterior à crise económica de 2001. Num contexto de elevado crescimento do emprego, o emprego por conta de outrem não registado diminuiu de 43% para 39%, entre 2004 e 2007. Entre as lições extraídas figuram as seguintes:

- a estratégia com vista à transição para a formalidade devia ser integrada no centro da estratégia governamental de emprego e trabalho e não ser um projeto independente;
- a diminuição da informalidade estabeleceu-se como uma prioridade e um desafio importantes;
- a estratégia aplicada foi consistente com o quadro de políticas públicas e as alianças sociais promovidas; e
- a execução foi acompanhada e avaliada periodicamente.

A OIT promoveu uma estratégia integrada no quadro da Agenda do Trabalho Digno por País, que incluía seis esferas, a saber: atribuir prioridade ao emprego na estratégia de crescimento, definir um quadro político e regulamentar coerente, reforçar a inspeção do trabalho e a administração do trabalho, promover a educação e a sensibilização para as questões da formalização, ampliar a proteção social à economia informal e fomentar as alianças com os atores sociais e as parcerias público-privadas.

Fonte: ILO 2010 Employment Policies for social justice and a fair globalization: A recurrent Item Report on Employment, Conferência Internacional do Trabalho, 99.ª sessão 2010 Genebra

## Crescimento da formalização no Brasil, na década de 2000

Nas décadas de 1980 e 1990, a estagnação do crescimento e as contrações económicas traduziram-se num aumento da economia informal em muitos países da região da América Latina. No entanto, na década de 2000, o Brasil registou uma inversão significativa dessa tendência e uma evolução positiva da formalização. Este fenómeno pode atribuir-se a várias razões, incluindo:

### 1) Conjuntura macroeconómica:

O desempenho macroeconómico durante a década de 2000 favoreceu o aumento do número de empregos formais. Os analistas sugeriram a existência de uma importante relação positiva entre os movimentos das taxas de câmbios reais e o desemprego<sup>18</sup>. A valorização da moeda durante a década de 1990 deu lugar à desvalorização em 1999. Após a desvalorização e até 2005, a taxa de câmbio real manteve-se muito competitiva, impulsionando as exportações e protegendo a indústria nacional da concorrência das importações. Criaram-se novos postos de trabalho, especialmente no setor das exportações, mas também no setor produtivo, que competia com as importações. Entre 2000-2008, registaram-se aumentos importantes do emprego formal, em muitos setores, como nas minas, na agricultura, na pesca e na indústria transformadora.

São de realçar os grandes esforços realizados para garantir a redistribuição dos benefícios do crescimento. O programa Bolsa Família, que beneficia quase um quarto da população, tem sido um mecanismo importante para tornar o crescimento mais inclusivo. Em paralelo com os padrões de consumo da importante classe média brasileira, este programa impulsionou a procura interna, o que se traduziu num aumento do consumo e do crescimento económico

<sup>18</sup> Frenkel.R and Ros,J. (2006) Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America World Development 34(4):631-646



## 2) A Lei do Simples

Em 1996, o Governo instituiu um novo sistema de isenção e simplificação fiscal para as micro e pequenas empresas, conhecido como a Lei do Simples, que inclui uma estrutura fiscal progressiva e a simplificação da cobrança fiscal. As análises realizadas atribuem à lei a formalização de 500.000 microempresas em 2000-2005, que representaram 2 milhões de postos de trabalho<sup>19</sup>. A formalização das empresas traduziu-se na criação de círculos virtuosos: as empresas podiam registar-se mais facilmente e ter mais fácil acesso ao financiamento e aos créditos formais, o que melhorou a sua viabilidade e, por serem empresas legais, era mais arriscado não registarem os seus trabalhadores.

## 3) Menor pressão da oferta de mão-de-obra

As tendências demográficas revelaram uma diminuição das taxas de fertilidade e do número de jovens que ingressam no mercado de trabalho, não só devido à quebra da taxa de natalidade, mas também à maior proporção de jovens no ensino.

## 4) Melhor inspeção do trabalho e novas abordagens para a Formalização

A evolução favorável da inspeção do trabalho não se deveu a um aumento do número de inspeções, mas às mudanças da estrutura de incentivos e a novos métodos destinados a cumprir as metas de inspeção introduzidas em meados da década de 1990. O novo sistema traduziu-se num aumento do número de trabalhadores registados em consequência das inspeções.

## 5) Maior respeito pela legislação

Alguns segmentos da economia informal, em particular os trabalhadores domésticos, registaram um aumento notório dos níveis de formalização durante a década de 1990, apesar da sua tradicional exclusão da legislação laboral. A Constituição de 1988 levou a um maior respeito pela lei e colocou muitos trabalhadores numa posição mais propícia para o exercício dos seus direitos.

O Governo do Brasil também está a implementar outras medidas para promover a crescente tendência para a formalização, designadamente: a redução nos custos das contribuições para a segurança social para os empregadores de trabalhadores domésticos, através de créditos fiscais no imposto sobre o rendimento, aumento do salário mínimo para estimular a procura interna e promulgação, em 2009, da Lei sobre o Empresário Individual, que facilita o registo das microempresas e diminui o custo das contribuições para a segurança social dos trabalhadores independentes.

Fonte: Berg, J. *Laws or Luck: Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s*. Em *Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation* (ed. Lee, S. ad McCann, D.) (OIT e Palgrave MacMillan 2011)

O que se depreende claramente dos exemplos do Brasil e da Argentina é que a implementação de políticas *ad hoc* provavelmente não tem efeitos sustentáveis na informalidade. Pelo contrário, impõe-se uma abordagem integrada de diversas áreas de políticas e coerência entre as políticas adotadas. Essa abordagem integrada, que foi estabelecida pela primeira vez na discussão sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal na Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, aperfeiçoou-se e dividiu-se em sete áreas de políticas que indicam as múltiplas vias para a formalização. Estas áreas de políticas são: I) as estratégias de crescimento; II) o quadro regulamentar; III) o diálogo social, a organização e a representação; IV) a promoção da igualdade e a luta contra a discriminação; V) o apoio ao desenvolvimento da iniciativa empresarial; VI) a ampliação da proteção social e VII) as estratégias de desenvolvimento local. Vamos examinar cada uma delas, embora se recomende ao leitor a análise das abordagens mais detalhadas que figuram nos fascículos técnicos específicos deste guia.

<sup>19</sup> Delgado, Guilherme, Ana Carolina Querino, André Campos, Fábio Vaz, Leonardo Rangel e Matheus Stivali (2007) "Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária," IPEA, Texto para Discussão n.º 1277

## ■ Área de políticas 1: Estratégias de crescimento e criação de emprego de qualidade

● As políticas macroeconómicas devem centrar-se no objetivo do crescimento do emprego e na redução da pobreza, além da estabilidade macroeconómica.

- **Colocar o emprego no centro das políticas económicas e sociais.** A primeira área de políticas inclui as políticas macroeconómicas de apoio à transição para a formalidade, incluindo a atribuição, às políticas de emprego, de um lugar central nos quadros macroeconómicos. Travar a propagação da informalidade significa principalmente situar o emprego no centro das políticas económicas e sociais, promover quadros macroeconómicos favoráveis ao emprego e dar prioridade aos setores produtivos da economia nas estratégias de luta contra a pobreza (PRSS)<sup>20</sup>. Uma parte importante da resposta ao crescimento da informalidade consiste em canalizar níveis adequados de investimento, tanto interno como externo, para os setores da economia que aumentam a absorção de mão-de-obra e melhoram a produtividade da economia rural e urbana.
- **Reorientar as políticas macroeconómicas.** Em segundo lugar, abordar a questão da economia informal significa reorientar as políticas macroeconómicas. Estas devem focar-se no objetivo de atingir as metas de crescimento do emprego e de redução da pobreza, simultaneamente com a estabilidade macroeconómica. O novo quadro macroeconómico deveria ter como objetivo explícito aumentar a produtividade, facilitar a transformação económica, incrementar a oferta de empregos formais e melhorar simultaneamente a capacidade dos trabalhadores para realizar as respetivas tarefas<sup>21</sup>. Assim, a política macroeconómica deveria centrar-se na criação de uma conjuntura propícia à criação de emprego, à mobilização e atribuição de recursos e à transformação económica, o que tem repercussões na política dos Bancos Centrais, na política e regulamentação financeiras e na política industrial e fiscal. Por exemplo, implica que as políticas do Banco Central em alguns países possam ser orientadas de modo a enquadrar-se nas iniciativas governamentais gerais de desenvolvimento coordenado e não estar completamente isoladas, embora sem deixarem de ter a autonomia suficiente para garantirem a sua função de estabilização<sup>22</sup>. Além disso, o setor financeiro deve passar a apoiar mais o desenvolvimento e o crescimento económicos.
- **Reforma do setor monetário e financeiro.** A execução da política monetária pode ter um impacto direto em dois constrangimentos chave para os trabalhadores da economia informal: (1) o desenvolvimento dos mercados internos e (2) o acesso a ativos produtivos (através das instituições de crédito e financeiras)<sup>23</sup>. Para criar melhores oportunidades de emprego, a política monetária deve fomentar os investimentos em ativos produtivos, facilitar o desenvolvimento dos mercados e manter a estabilidade macroeconómica. Uma política monetária inadequada irá restringir o crescimento económico e os investimentos e, portanto, constituir um obstáculo aos esforços para criar melhores oportunidades de emprego. Por conseguinte, é importante considerar que o regime de política monetária contribuiria mais para a consecução dos objetivos de desenvolvimento relativos à melhoria do emprego e à redução da pobreza<sup>24</sup>. Uma política monetária restritiva pode afetar o potencial produtivo da economia, limitando o acesso aos recursos

<sup>20</sup> Ver Heintz, J. and Pollin, R. (2008), Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region (Addis Ababa: UNRCA).

<sup>21</sup> Ver OIT, 2009, The informal economy in Africa: Promoting transition to formality – Challenges and strategies (Genebra: OIT 21)

<sup>22</sup> Ver Epstein, G.; Heintz, J.; Ndikumana, L. and Chang, G. (2009), Employment, Poverty and Economic Development in Madagascar: A Macroeconomic Framework, Employment Sector WP Series (Genebra: OIT)

<sup>23</sup> Ver J. Heintz, 2009, Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality, Employment Sector WP Series (Genebra: OIT), p. 10:

<sup>24</sup> Ver G. Epstein, 2009, Rethinking Monetary and Financial Policy, Employment Sector WP Series, no.37 (Genebra: OIT)

produtivos e aos investimentos nestes últimos. Os serviços de crédito e financeiros podem desempenhar um papel decisivo na aquisição e acumulação de ativos produtivos pelas empresas, incluindo as empresas pequenas e informais. As políticas monetárias destinadas a diminuir a inflação para valores o mais possível inferiores a 10% afetam o custo do crédito em toda a economia, na medida em que aumentam as taxas de juro reais. O racionamento do crédito, que impera na maioria dos países em desenvolvimento, assim como as limitações ao crescimento do crédito, impostas por regimes monetários restritivos, podem agudizar o problema. É necessário facilitar instrumentos macroeconómicos, como os requisitos de reservas baseadas nos ativos, a banca para o desenvolvimento e as garantias dos empréstimos, a fim de apoiar os setores prioritários, que têm um elevado efeito multiplicador no emprego, tanto para direcionar os investimentos como para mobilizar recursos a favor de setores de alto valor acrescentado e de elevado coeficiente de emprego.

- **Políticas cambiais.** Considerando a heterogeneidade da economia informal, as repercussões da política cambial nos atores da economia informal podem ser ambíguas. Uma taxa de câmbio competitiva, administrada através de desvalorizações, pode prejudicar o nível de vida dos comerciantes de retalho de artigos importados da economia informal, especialmente se não puderem refletir os aumentos dos custos nos preços ou se a procura dos seus produtos for muito sensível às variações de preço. Por outro lado, as empresas informais poderiam beneficiar de uma desvalorização competitiva se fornecessem artigos e serviços específicos a setores orientados para a exportação ou que concorram com as importações. Do mesmo modo, um regime que mantenha uma taxa de câmbio competitiva poderia favorecer indiretamente o crescimento mais rápido do mercado interno, se os setores orientados para a exportação, ou que competem com as importações, forem fontes importantes de rendimento noutros segmentos do mercado de trabalho. Neste caso, o crescimento desses setores também poderia traduzir-se no crescimento do mercado interno, à medida que os rendimentos e o poder de compra aumentarem.
- **Investimento público, acesso a bens públicos e política fiscal.** O investimento público é decisivo para aumentar a produtividade, melhorar o acesso aos mercados e reduzir os obstáculos físicos à mobilidade. Uma infraestrutura deficiente e o acesso limitado aos serviços públicos agravam os custos operacionais das empresas informais, limitam a sua capacidade para cumprir as normas de qualidade e reduzem-lhes o acesso aos mercados e a produtividade (em consequência de baixos níveis de saúde e de educação). Para o financiamento destes investimentos, o orçamento nacional é o principal instrumento de desenvolvimento de que os Governos dispõem. Além disso, as abordagens baseadas em mão-de-obra para obras de infraestruturas constituíram-se como um elemento importante das estratégias de criação de emprego em muitos países em desenvolvimento, com salários baixos, que têm uma oferta excedentária de mão-de-obra sub-empregada. Os métodos baseados em mão-de-obra, bem administrados, demonstraram ser esta uma alternativa viável e eficaz, em função dos custos, relativamente aos métodos baseados em equipamento, porque produzem resultados de boa qualidade, permitem economias de custos, sobretudo em termos de divisas, e podem gerar níveis elevados de produção, sempre que sejam incorporados no quadro institucional adequado<sup>25</sup>. A eletrificação, as estradas rurais, os centros de saúde e de ensino, ou os espaços de mercado, têm impacto na produtividade do sector privado e nos rendimentos dos produtores de pequena escala. A questão da produtividade é importante porque, em última instân-

<sup>25</sup> Ver David Tajzman e Jan de Veen, 1998, *Employment-Intensive Infrastructure Programmes: Labour Policies and Practices* (Genebra: OIT)

cia, influencia os ganhos individuais e o nível de vida das famílias. Por conseguinte, os obstáculos à melhoria da produtividade e ao aumento do potencial de ganhos dos trabalhadores informais constituem fatores que mantêm os rendimentos baixos. Os aumentos da produtividade são necessários, ainda que não suficientes, para conseguir melhorias sustentáveis das condições de vida. Não aumentarão os ganhos se, por exemplo, levarem a condições comerciais menos favoráveis para os trabalhadores independentes informais, devido a ajustamentos adversos nos preços. Contudo, os aumentos da produtividade tornam possível a obtenção de ganhos mais elevados. O caso da Lei do Simples do Brasil (ver caixa sobre o Brasil) é um bom exemplo de política fiscal adaptada às necessidades de empresas de dimensão diferente para incentivar o cumprimento das obrigações fiscais.

- **Políticas setoriais.** A adoção de uma abordagem setorial e subsetorial para promover a saída da informalidade pode ajudar a identificar claramente os setores e subsetores em que predomina a informalidade, por exemplo a agricultura e os serviços, e a preparar respostas em termos de políticas adequadas. Por exemplo, muitos países, especialmente na América Latina, adotaram medidas para incorporar o subsetor dos serviços domésticos no âmbito de proteção da lei e promover, desse modo, a transição para a formalidade.

Uma abordagem setorial também é importante para identificar setores especialmente dinâmicos e orientados para o crescimento, a fim de os apoiar através de políticas nacionais. Ao tentar alcançar o objetivo de garantir o emprego pleno e produtivo, muitos países em desenvolvimento deparam-se com uma grande variedade de perguntas fundamentais sobre políticas, incluindo as seguintes: *Quais deveriam ser os setores prioritários para a criação potencial de emprego? Que medidas de política e reformas direccionadas para sectores chave poderiam acelerar um crescimento rico em emprego?* Os países estão a criar novos quadros analíticos e de políticas para examinar as limitações e as oportunidades de ampliar (I) o conteúdo de emprego no crescimento e (II) as oportunidades de acesso dos trabalhadores pobres e dos desempregados aos benefícios do desenvolvimento económico<sup>26</sup>.

A fim de promover modelos de crescimento orientados para o emprego, é essencial dispor de uma panorâmica da estrutura do emprego em cada setor e de informação chave sobre: (I) o potencial de criação de emprego de cada setor e (II) as ligações a montante e a jusante para uma melhor compreensão do papel de cada setor na criação de emprego. A análise rigorosa depende dos dados e muitas vezes socorre-se de quadros de entrada e saída e de matrizes de contabilidade social (se estiverem disponíveis). Desse modo reconhece-se que a oportunidade de intensificar o crescimento rico em emprego ao nível de país raramente é uniforme em toda a economia. Os setores económicos variam e o seu desempenho é muitas vezes mutuamente dependente dos setores sociais, como a educação, para o fornecimento de mão-de-obra qualificada para satisfazer a procura do mercado, ou a saúde.

### ■ Área de políticas 2: Quadro regulamentar.

Outra área de políticas essencial para abordar a questão da informalidade é o quadro regulamentar. A regulação laboral é um aspeto central no debate sobre políticas relativas ao crescimento da informalidade. Para alguns analistas, a regulação governamental do mercado de trabalho impõem limitações e custos excessivos aos agentes económicos que, por sua vez, tentam evitar esses custos funcionando na economia informal. Deste modo, os

<sup>26</sup> Ver, por exemplo, "Impact assessment at the sector level", na secção 3, OIT (2009), Country level rapid impact assessment of crisis on employment – A guide (Genebra: OIT)

custos de transação da economia formal para as pequenas empresas e os trabalhadores independentes provavelmente ultrapassam os benefícios que estas empresas obtêm do sistema legal. No entanto, à medida que as empresas aumentam de dimensão ou se tornam mais capital intensivas, cresce também a necessidade de trabalharem mais com instituições que protegem a propriedade, asseguram o cumprimento dos contratos, disponibilizam o acesso ao crédito a baixo custo ou agrupam os riscos. Quando os benefícios da formalidade superam os custos, as taxas de informalidade provavelmente diminuem<sup>27</sup>. Esta abordagem pode fornecer informação útil sobre a forma como um quadro de regulação em vigor pode influir no crescimento da informalidade, embora as condições históricas em que a informalidade aumentou nas décadas de 1980 e 1990 a comprometam. Isto significa que se trata justamente do período em que a regulação do mercado de trabalho nos países em desenvolvimento abrandou, ao mesmo tempo que, nessas duas décadas, a informalidade aumentou<sup>28</sup>.

Do outro lado deste debate estão os argumentos de que o aumento da informalidade nesse período resultou da proliferação dos modelos económicos neoclássicos, caracterizados por: diminuição das regulações governamentais dos mercados financeiro e laboral, as privatizações, a redução das barreiras ao comércio livre e as políticas macroeconómicas orientadas para o controlo da inflação e não para o pleno emprego. A combinação destas políticas traduziu-se no forte crescimento da economia informal nesse período<sup>29</sup>. Por conseguinte, a combinação de políticas destinadas a inverter a informalização deve incorporar a boa governação no mercado de trabalho, através de uma regulação laboral eficaz e adequada, adaptada aos contextos nacionais concretos. Esta abordagem vem na linha da Agenda do Trabalho Digno, em que se considera que assegurar os direitos e o reconhecimento dos trabalhadores em geral, dos trabalhadores independentes e dos empregadores que atualmente não estão protegidos na economia informal constitui um passo importante para sair da informalidade. Os exemplos da Argentina e do Brasil demonstram que o objetivo de redução da informalidade não se consegue alcançar por meio da desregulação sistemática do mercado de trabalho, mas sim através de uma regulação melhor e mais eficaz. Para mais pormenores, consultar os fascículos técnicos na secção do Quadro Regulamentar.

### ■ Área de políticas 3: Diálogo social, organização e representação.

A combinação de políticas de apoio à redução da informalidade e da pobreza requer um ambiente propício ao diálogo social. Este constitui a base da boa governação e da adoção de decisões democráticas sobre o mercado de trabalho. A formulação de políticas sobre a economia informal requer que os atores possam organizar-se, expressar as suas necessidades, exercer os seus direitos e participar ativamente nas plataformas de diálogo social. Os governos desempenham um papel decisivo no estabelecimento de um quadro favorável ao diálogo social, entre outros aspetos, assegurando os direitos fundamentais de liberdade sindical e de associação e o direito de negociação coletiva. Para mais pormenores, consultar fascículos técnicos específicos na área temática do diálogo social, da organização e da representação.

### ■ Área de políticas 4: Promoção da Igualdade e luta contra a discriminação.

Travar a informalidade significa atacar os fatores que empurram muitos grupos vulneráveis para a economia informal. A discriminação no mercado de trabalho contra as mulheres mais pobres, os jovens, as pessoas portadoras de deficiência, os grupos étnicos e os grupos migrantes traduz-se muitas vezes na concentração destes grupos na economia informal. Os quadros jurídicos e de

<sup>27</sup> Heintz and Pollin 2005. Os proponentes desta perspetiva incluem Levenson e Maloney 1998, Loayza 1996; Srte 2000, de Soto 2000)

<sup>28</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Heintz, J. and Pollin, R. 2005.

<sup>29</sup> Ibid

políticas devem eliminar a discriminação no mercado de trabalho formal e facilitar o acesso à economia formal através de estratégias seletivas em todas as áreas de políticas. Poderão ser necessárias tanto estratégias transversais como políticas específicas, para assegurar o funcionamento mais eficaz dos mercados de trabalho e facilitar as oportunidades para que os grupos vulneráveis saiam da informalidade. Para mais pormenores, consultar os fascículos técnicos da área temática da Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação.

#### ■ Área de políticas 5: Apoio ao desenvolvimento do empreendedorismo.

O empreendedorismo é uma das maiores fontes de emprego nos países em desenvolvimento, embora muitas vezes as empresas estabelecidas funcionem na economia informal. O desafio que se coloca aos decisores políticos é abordar a heterogeneidade das empresas informais e estabelecer o equilíbrio correto entre incentivos à transição para a formalidade e desincentivos à permanência na informalidade. Um ambiente propício para a diminuição do número de empresas informais inclui, entre outras condições: a instituição de procedimentos de registo simplificados, racionalizados e eficazes em função dos custos; a capacitação das empresas para cumprir as regulamentações e melhorar as condições de trabalho; os incentivos fiscais; e o acesso à formação profissional, ao microfinanciamento, a serviços de consultoria empresarial, a informação dos mercados, tecnologias, recursos produtivos, proteção social e oportunidades comerciais. Para mais pormenores, consultar os fascículos técnicos na secção Empreendedorismo, Competências, Financiamento.

#### ■ Área de políticas 6: Extensão da proteção social.

Uma característica que define a informalidade é o acesso limitado, ou mesmo a falta de acesso, à proteção social. Os instrumentos utilizados para atenuar os riscos podem ter efeitos importantes na redução da pobreza e da informalidade. A proteção social é um meio de redistribuição dos benefícios do crescimento económico e constitui um elemento essencial do fortalecimento da procura agregada e da atenuação dos riscos da pobreza. Existe uma série de instrumentos que são habitualmente utilizados em combinações diferentes para chegar aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, situados na economia informal.

A proteção social, que pode assumir a forma de seguros contra riscos ou de políticas de estabilização dos rendimentos, como sistemas de garantia do emprego, tem numerosos efeitos multiplicadores na economia local. Aumenta os rendimentos disponíveis das famílias, reduz a vulnerabilidade aos choques e estimula a procura de produtos e serviços na economia local o que, por sua vez, pode aumentar o emprego e os rendimentos nas comunidades pobres.

A Recomendação recente da OIT sobre proteção social: *Recommendation concerning national floors for social protection (Recomendação (N.º 202) sobre os pisos de proteção social, 2012)* refere que as estratégias de proteção social deveriam ser aplicadas às pessoas que estão enquadradas tanto na economia formal como na economia informal e apoiar o crescimento do emprego formal e a redução da informalidade<sup>30</sup>.

As diferentes medidas de proteção social em diferentes países têm efeitos importantes na redução da vulnerabilidade na economia informal. Por exemplo, a Índia está em vias de estabelecer uma cobertura mínima de segurança social para todos os trabalhadores informais<sup>31</sup> e criou o Programa Nacional de Garantia do Emprego Rural, que garante até 100 dias de trabalho. Ambas as estratégias reduzirão consideravelmente a vulnerabilidade das famílias pobres.

<sup>30</sup> Para mais pormenores sobre a Recomendação, consultar [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_183326.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_183326.pdf)

<sup>31</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT (2008), *The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy*, Proceedings of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, (Genebra: OIT). p. 10:



O Gana e a Tailândia implementaram medidas importantes para alargar o alcance e a cobertura de saúde à economia informal,<sup>32</sup> enquanto a Argentina, o Chile e o Uruguai figuram entre os muitos países que tentam reduzir as vulnerabilidades dos trabalhadores independentes<sup>33</sup>. O Brasil criou o programa Bolsa Família e outros instrumentos que abrangem uma grande parte da sociedade brasileira. Para mais informações sobre estas e outras medidas, consultar os fascículos na área temática da proteção social.

### ■ Área de políticas 7: Estratégias para o desenvolvimento local.

A última grande área de políticas corresponde às estratégias de desenvolvimento local. Estas oferecem uma oportunidade importante de transpor as prioridades nacionais de apoio à transição para a formalidade para o nível local, onde é mais fácil aplicar estratégias integradas para sair da informalidade baseadas no diálogo social. Existe um vasto conjunto de estratégias que se podem integrar nas estratégias de desenvolvimento local, como criar infraestruturas básicas, apoiar o desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas, racionalizar as regulações sobre o registo e o regime urbanístico, facilitar a contratação pública e os processos de concursos, fomentar as parcerias público-privadas, apoiar o acesso aos mercados, visar grupos desfavorecidos e utilizar metodologias de trabalho intensivas. As combinações destas e outras ferramentas podem ter repercussões importantes no apoio à saída da informalidade ao nível local. Para mais pormenores, consultar os fascículos técnicos na área temática do Desenvolvimento Económico Local.

As sete áreas de políticas descritas acima devem ser adaptadas às causas subjacentes da informalidade, conforme se manifestem nos diferentes países. As áreas de políticas descrevem as múltiplas vias até à formalidade e incluem diversas políticas que podem favorecer e complementar o crescimento económico para se conseguir efetivamente reduzir a economia informal. Sem elas, o impacto do crescimento económico na redução da informalidade será mínimo.

<sup>32</sup> Ver mais pormenores no documento informativo sobre a segurança social

<sup>33</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT (2008), The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Proceedings of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, (Genebra: OIT),



*Criança a vender flores na República da Moldávia*

## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja uma certa sobreposição de documentos.

### Instrumentos da OIT e Conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

Convenção sobre a Política de Emprego, 1964 (N.º 122)

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C122>

Convenção (N.º 168) sobre a Promoção do Emprego e a Proteção contra o Desemprego, 1988  
[www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C168](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C168)

NB: Muitas normas internacionais do trabalho fazem referência implícita e explícita à economia informal. O leitor encontrará mais informação em relatórios específicos neste Guia.

OIT, 2002, Resolução sobre o trabalho digno e a economia informal, CIT, 90.ª sessão, Genebra

[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/285/GB.285\\_7\\_2\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/285/GB.285_7_2_engl.pdf)

OIT, 2009, Global Jobs Pact

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms\\_115076.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_115076.pdf)

OIT, 2010, Conclusions concerning the recurrent item on Employment ILC 99th session, Genebra

[http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/99thSession/comm\\_reports/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/99thSession/comm_reports/lang--en/index.htm)

### Publicações Pertinentes

Carr. M. Chen, M. 2001, Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the poor, WIEGO WP Series, maio

[http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_122053.pdf](http://natlex.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_122053.pdf)

Chen, MA, 2007. Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment, DESA Working Paper No. 46

[http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46\\_2007.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf)

Chen, M. Vanek, J. Heintz.J. 2006. Informality Gender and Poverty: A global picture. Economic and Political Weekly. 27 de maio de 2006. 2121-2139.

<http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Vanek-Heintz-Informality-Gender-Poverty.pdf>

Epstein, 2009, Rethinking Monetary and Financial Policy, Employment Sector WP Series, no.37 (Genebra: OIT)

<http://www.ilo.org/public/english/employment/download/wpaper/wp37.pdf>

Fields, G., 2007. Labour market policy in Developing Countries, Policy Research Working Paper (Washington: Banco Mundial)

**<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7364/WPS4362.txt?sequence=2>**

Heintz, 2009, Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality, Employment Sector WP Series (Genebra: OIT)

Heintz, J. and Pollin, R. (2008), Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region (Addis Ababa: UNRCA).

Heintz, J. and Pollin, 2005. "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", em Rethinking Informalization. Poverty, Precarious Jobs and Social Protection, Cornell University Open Access Repository **<http://ecommons.library.cornell.edu/bitstream/1813/3716/1/Rethinking%20Informalization.pdf>**

Horn, Z.A., 2009. No Cushion to Fall Back On: The global economic crisis and informal workers, Inclusive cities Series, agosto 2009  
**[http://www.inclusivecities.org/pdfs/GEC\\_Study.pdf](http://www.inclusivecities.org/pdfs/GEC_Study.pdf)**

Horn, Z., 2010. The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners. In Gender and Development, Volume 18, Edição 2, 2010  
**<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13552074.2010.491339>**

OIT, 2008, The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Proceedings of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, (Genebra, OIT)  
**[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_policy/documents/meetingdocument/wcms\\_125519.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125519.pdf)**

OIT, 2012, Global employment trends 2012 (Genebra, OIT)  
**[http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_171700/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_171700/lang--en/index.htm)**

Lapeyre, F., 2009. Growth, employment and poverty reduction: The OIT contribution to alternative development thinking (Genebra: OIT/ILSS)

Lee, S., McCann, D. (eds). 2011. Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation (OIT Genebra)

Banco Mundial. Comissão para o Crescimento e o Desenvolvimento  
**<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:23225803~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html>**

## Outros instrumentos

OIT, 2009. Country Level Rapid Assessment of Crisis on Employment (Genebra: OIT)  
[http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName-WCMS\\_114417/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName-WCMS_114417/index.htm)

OIT, 2009. Gender Guidelines in Employment Policies (Genebra OIT)  
[http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName-WCMS\\_103611/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName-WCMS_103611/index.htm)

OIT/IILS, 2010. Promoting Employment Recovery While Meeting Fiscal Goals (Genebra: OIT)  
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/promoting.pdf>

OIT, ILO 2011. A statistical update on employment in the informal economy  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/presentation/wcms\\_157467.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/presentation/wcms_157467.pdf)

OIT, 2012. Employment Diagnostic Analysis: A methodology guide (Genebra: OIT)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_177130.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_177130.pdf)

OIT, 2012. Guide for the formulation of National Employment Policies. ITC-OIT Itália  
[http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS\\_188048/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_188048/lang--en/index.htm)

OIT e WIEGO (a publicar brevemente) Women and Men in the informal economy  
A Statistical Picture, 2012

## Referências

Berg, J., 2011, Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s. Em Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation. S. Lee and D. McCann (eds.) OIT e Palgrave MacMilan, 2011.

Carr, M. Chen, M., 2002, Globalization and the informal economy: How global trade and investment impact on the poor, OIT Employment Sector Working Paper series 2002/1. (OIT Genebra)

Charmes, J. 2000. Size, Trends and Productivity of Women's Work in the Informal Sector. Documento apresentado na Conferência Anual da International Association for Feminist Economics (IAFFE), Istambul

Chen, M., 2007, Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment, DESA Working Paper No. 46, p. p.11

Chen, M. Vanek, J. Heintz, J. 2006, Informality Gender and Poverty: A global picture. Economic and Political Weekly, 27 de maio de 2006, 2121-2139.  
<http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Chen-Vanek-Heintz-Informality-Gender-Poverty.pdf>

Delgado, Guilherme, Ana Carolina Querino, André Campos, Fábio Vaz, Leonardo Rangel and Matheus Stivali, 2007. "Avaliação do Simples: Implicações à formalização previdenciária," IPEA, Texto para Discussão n.º 1277

Epstein, G.; Heintz, J.; Ndikumana, L. and Chang, G., 2009, Employment, Poverty and Economic Development in Madagascar: A Macroeconomic Framework, Employment Sector WP Series (Genebra: OIT)

Epstein, G 2009. Rethinking Monetary and Financial Policy, Employment Sector WP Series, no.37 (Genebra: OIT)

Frenkel, R. and Ros, J., 2006. Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America. World Development 34(4):631-646

Heintz, 2009, Employment, Poverty, and Economic Policy in the Context of Widespread Informality, Employment Sector WP Series (Genebra: OIT)

Heintz, J. and Pollin, R., 2005, "Informalization, economic growth, and the challenge of creating viable labor standards in developing countries", em Rethinking Informalization. In Rethinking Informalization: Poverty, Precarious Jobs and Social Protection. N. Kudva and L.Beneria (eds.) Cornell University Open Access Repository

Heintz, J. and Pollin, R., 2008, Targeting employment expansion, economic growth and development in Sub-Saharan Africa: Outlines for an alternative economic programme for the region (Addis Ababa: UNRCA).

Horn, Z., 2012. The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and Inclusive cities partners. Em Gender and Development, Volume 18, Edição 2, 2010

OIT, 2002, Women and Men in the informal economy A Statistical Picture, Employment Sector, Genebra.

ILO, 2008, The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Proceedings of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization, (Genebra, OIT)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/meetingdocument/wcms\\_125519.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125519.pdf)

ILO, 2009, The informal economy in Africa: Promoting transition to formality - Challenges and strategies (Genebra: OIT)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_127814.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf)

ILO, 2010, Employment Policies for social justice and a fair globalization: A recurrent Item Report on Employment, Conferência Internacional do Trabalho, 99ª sessão 2010 Genebra

ILO, 2011, A Statistical update on employment in the informal economy (Genebra OIT)

OIT, 2012, Global employment trends 2012 (Genebra, OIT)

OIT e WIEGO (a publicar brevemente) Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture 2012

IMF, 2010, World Economic Outlook 2010: Recovery, Risk and Rebalancing (Washington: FMI)

Lee.S, McCann, D. (eds), 2011, Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation (OIT Genebra)

Majid, N., 2011, The Global Recession of 2008-09 and Developing Countries. in From the Great Recession to Labour Market Recovery: Issues, Evidence and Policy Options, Iyantul Islam and Sher Verida (eds.)

Tajgman, D. and J. de Veen, 1998, Employment - Intensive Infrastructure Programmes: Labour Policies and Practices (Genebra: OIT)

Banco Mundial, Commission and Growth and Development  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTPREMNET/0,,contentMDK:23224987~pagePK:64159605~piPK:64157667~theSitePK:489961,00.html>



Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: Conceitos fundamentais

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: Políticas de apoio à transição para a formalidade

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

# O Quadro Regulamentar e a Economia Informal



*Mulheres na colheita de chá, Bangladesh.*

## Normas Internacionais do Trabalho

### 4.a1 O QUADRO REGULAMENTAR E A ECONOMIA INFORMAL: ESTABELECIMENTO DE UM PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA TODOS OS TRABALHADORES

■ Este fascículo serve de introdução aos capítulos seguintes, que se centram no quadro regulamentar. Constitui uma sinopse do desafio de conceder proteção jurídica e reconhecimento às pessoas que trabalham na economia informal e examina os debates políticos relativos à regulação e à desregulação. Num contexto de Trabalho Digno, todas as pessoas que trabalhem têm direitos no trabalho, independentemente de o mesmo se realizar na economia formal ou informal. Neste fascículo argumenta-se que o estabelecimento de um piso de proteção social mínimo, através de uma série de direitos e da regulamentação desses direitos, pode proporcionar importantes benefícios económicos e sociais, incluindo o funcionamento mais eficiente dos mercados. Constitui, portanto, um aspeto fundamental da transição para a formalidade e uma pedra angular da solução dos problemas da pobreza e da exclusão social. O presente documento não inclui nenhuma rubrica sobre Abordagens Emergentes, dado que os diferentes aspetos da regulação do trabalho são examinados em todos os fascículos informativos desta secção e através do Guia.



- **A regulação do trabalho e a informalidade**
- **Problemas relacionados com a legislação**
- **Perspetivas teóricas divergentes sobre o efeito da regulação do trabalho**
  - um pequeno resumo
  - **A legislação do trabalho aumenta a dimensão da economia informal?**
  - **A posição da OIT**

■ **A legislação laboral e a informalidade.** Na Resolução relativa ao Trabalho Digno e à economia informal, de 2002, ficou estabelecido que a informalidade é, acima de tudo, uma questão de governação – incluindo quadros jurídicos e institucionais deficientes e a aplicação fragmentária e ineficaz das leis e políticas<sup>1</sup>. Conseguir que os numerosos trabalhadores e empresas existentes na economia informal sejam protegidos pela legislação seria um passo fundamental para atingir o objetivo do Trabalho Digno.

No entanto, a regulação normativa é o eixo em torno do qual giram muitos debates relativos à origem e aos meios para enfrentar o problema da economia informal. A repercussão da legislação laboral, em particular, e, de um modo mais amplo, da regulação laboral sobre a economia informal, são temas muito controversos nos complexos debates relativos aos benefícios da regulação e à desregulação. Na perspetiva da economia, por exemplo, há quem afirme que a regulação impede a eficiência económica, ao gerar custos adicionais, podendo mesmo reforçar a informalidade. Outras pessoas argumentam que a regulação é uma forma essencial de corrigir as imperfeições do mercado e favorecer a redistribuição.<sup>2</sup> (ver também o fascículo sobre Questões Conceptuais Fundamentais).

A OIT oferece o quadro internacional mais amplo para harmonizar o crescimento económico com justiça social para todos. A OIT dedica-se à promoção da justiça social através do reconhecimento dos direitos humanos e laborais, no cumprimento da sua missão fundamental assente no conceito de que a justiça social é indispensável para a paz e a prosperidade. Além disso, a sua missão está firmemente alicerçada na ordem jurídica internacional, que respeita os direitos humanos como um dos seus elementos essenciais. Nessa perspetiva, muitos dos direitos que a OIT promove, como os direitos fundamentais no trabalho, são considerados não-negociáveis e indiscutíveis no que se refere à sua validade ou interesse intrínsecos (ver o fascículo sobre as Normas Internacionais do Trabalho). Os principais objetivos da OIT, tal como estão definidos na sua Agenda do Trabalho Digno, consistem em promover os direitos laborais, as oportunidades de trabalho digno, a melhoria da proteção social e o reforço do diálogo sobre as questões relativas ao trabalho. A ação normativa é uma ferramenta indispensável para tornar o trabalho digno uma realidade.<sup>3</sup>

● A OIT considera que a regulação do trabalho é uma forma essencial de corrigir as imperfeições do mercado, alcançar o objetivo da redistribuição e estabelecer um piso de proteção social mínimo para todos os trabalhadores

### Em que consiste a regulação laboral?

Por “regulação laboral” entendem-se, neste contexto, todas as leis, instituições e políticas do mercado de trabalho. O conceito de “legislação laboral” abrange todas as leis, contratos de negociação coletiva e jurisprudência, aplicáveis ao mundo do trabalho.

<sup>1</sup> OIT, 2002b, par.14.

<sup>2</sup> Uma das razões da divergência de opiniões é que se baseiam em premissas basicamente diferentes no que se refere à natureza da sociedade, assim como à conveniência da regulação laboral. Para um estudo das diversas posições neoclássicas e neoinstitucionais, ver, por exemplo, Sengenberger, 2005; Freeman, 2005.

<sup>3</sup> Ver OIT, 2001.

## A motivação social da regulação laboral

A motivação social da regulação laboral emana do princípio fundamental que orienta a ação da OIT, segundo o qual o trabalho não é uma mercadoria. Ao contrário do aço ou das máquinas, o trabalho tem uma vertente humana; o comportamento dos trabalhadores é muito afetado pelo ambiente e pelos estímulos que os rodeiam. O trabalho, enquanto elemento essencial da condição humana, não pode ser tratado com base nas relações de mercado.

Ver a secção de Recursos para aceder a: Stiglitz, 2002, 'Employment, social justice and societal well-being' p.10.

- Uma corrente de pensamento económico importante, influenciada pela economia neoclássica, considera que a regulação do trabalho é uma externalidade do mercado que agrava a informalidade.

■ **Problemas relacionados com a legislação.** Todavia, existem diversos aspetos da economia informal e da regulação laboral que merecem atenção. Esses aspetos serão tratados nas secções seguintes. Um problema importante, de carácter geral, é que, muitas vezes, a legislação não é aplicada, tanto na economia formal como na economia informal, ou talvez não cumpra o seu propósito inicial. A legislação pode ter-se alheado da realidade e carecer de alterações. Por outro lado, a legislação nem sempre é eficaz e as leis mal redigidas e mal aplicadas podem, claramente, ter efeitos negativos.<sup>4</sup> De um modo mais geral, a regulação laboral deve ser adaptada ao contexto em que se aplica, razão pela qual é importante avaliar as práticas legais no ambiente em que operam. Assim, as boas práticas nacionais em matéria de regulação laboral não são necessariamente reproduzíveis em contextos nacionais diferentes; uma boa-prática legal adotada num país talvez não tenha os mesmos resultados se for aplicada noutro contexto. Esta observação é válida para todos os aspetos referentes à regulação nacional dos trabalhadores na economia informal.<sup>5</sup> No entanto, embora nem sempre exista uma solução única em matéria de regulação laboral, um sistema de regulação cuidadosamente elaborado é um meio essencial para permitir o exercício dos direitos a todos os trabalhadores.

■ **Perspetivas teóricas divergentes quanto ao efeito da regulação laboral – um pequeno resumo.** Tal como já se referiu, existem genericamente duas visões económicas principais sobre a potencial relação entre a regulação do trabalho e a atividade económica informal.

● **A legislação do trabalho aumenta a dimensão da economia informal?**

Segundo uma importante corrente de pensamento económico atual, inspirada em grande medida na economia neoclássica tradicional, a regulação laboral é uma externalidade do mercado que se torna prejudicial para a eficiência económica, sendo, por conseguinte, contraproducente. A teoria neoclássica afirma que a oferta e a procura determinam o salário e o emprego e que a informalidade obedece a um desequilíbrio estrutural baseado no facto de muitas pessoas procurarem emprego e de os empregos serem insuficientes. Considera-se que a regulação laboral conduz ao crescimento da economia informal, através do aumento do custo do emprego formal, atuando como barreira ao ingresso na economia formal. Esta perspetiva, que considera a informalidade uma opção voluntária dos trabalhadores, tem muito acolhimento entre alguns organismos e especialistas que trabalham no âmbito do desenvolvimento internacional,<sup>6</sup> incluindo no seio do Banco Mundial. Por exemplo, o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, de 1990, do Banco Mundial, refere que algumas políticas do mercado de trabalho, como as que se aplicam ao salário mínimo, à estabilidade do emprego e à segurança social, cujo objetivo geral é promover o bem-estar social ou evitar a exploração, na prática geram um agravamento do custo do trabalho e diminuem a procura de mão-de-obra, tendo como consequência o aumento da oferta desta última aos setores informais rural e urbano<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Kucera e Roncolato, 2008, dão o exemplo da legislação do salário mínimo na Colômbia (pp.338-339).

<sup>5</sup> Existe claramente um *continuum* entre o êxito da transposição das leis e o seu fracasso: algumas iniciativas podem ser diretamente transpostas, outras claramente não (sobre os problemas e as possibilidades de transposição das leis, ver Kahn-Freund, 1974).

<sup>6</sup> Sengenberger, 2005, pp.45-46.

<sup>7</sup> Banco Mundial, 1990, p.63. Este argumento foi subsequentemente reiterado noutros Relatórios de Desenvolvimento Mundial.



Outra corrente de investigação empírica mais recente apontou na mesma direção,<sup>8</sup> e foi incorporada no influente Indicador sobre a Contratação de Trabalhadores do relatório *Doing Business* do Banco Mundial.<sup>9</sup> Basicamente, este tem por objetivo estimar os possíveis custos para as empresas da contratação de pessoal, sem ter em conta os benefícios sociais e económicos da regulação. Porém, este indicador e a teoria subjacente foram objeto de críticas generalizadas.<sup>10</sup> Em particular, o facto de o ponto de partida da investigação subjacente ao indicador ser a noção de que a regulação excessiva impede a formalidade, traduz-se, quase inevitavelmente, em recomendações políticas muito drásticas e influentes, que promovem explicitamente um abrandamento da regulação laboral.<sup>11</sup> Após a realização de consultas em que participaram, entre outras entidades, a OIT, a Confederação Sindical Internacional (CSI) e a Organização Internacional de Empregadores (OIE), a aplicação deste indicador foi suspensa, encontrando-se em processo de revisão.

Além disso, muitas pessoas argumentam que a ideia de que a regulação laboral promove o crescimento da economia informal não se baseia em dados empíricos sólidos. Os dados utilizados ou a forma como foram recolhidos são contestados e os resultados, baseados em indicadores pouco sólidos, não só são equívocos como também levam a conclusões de política simplistas.<sup>12</sup> Por exemplo, refere-se frequentemente a existência de problemas críticos na medição da economia informal propriamente dita, assim como na legislação laboral, a sua aplicação e eficiência. Não há dúvida de que a sua medição não é tarefa fácil. É, no entanto, evidente que alguns indicadores não são satisfatórios,<sup>13</sup> focando-se, por exemplo, no aspecto restrito da proteção do emprego e baseando-se apenas em indicadores como o número de meses de pré-aviso necessário para os despedimentos individuais.<sup>14</sup> A regulação laboral vai muito além da legislação de contratação e de despedimento. Outro problema está relacionado com o facto de a maioria dos estudos sobre os efeitos da regulação não ter em conta que a aplicação das normas jurídicas muitas vezes é incompleta ou imperfeita (as normas jurídicas nem sempre têm um âmbito de aplicação claro e não produzem automaticamente resultados, o que significa que não são de execução direta, pois implicam a adoção de novas ações para chegar a um determinado resultado) e afirmarem que medem o efeito da legislação, independentemente de se aplicar ou não na prática.<sup>15</sup> Por último, muitos estudos não estabelecem uma relação clara entre causa e efeito.<sup>16</sup>

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, Perry et al., 2007, onde se pode ler que “os custos laborais excessivos, quer decorram da legislação laboral (salários mínimos exagerados, indemnização por despedimento, impostos sobre o trabalho ou exigências pouco realistas dos sindicatos) reduzem o número de empregos no setor formal” (p. 125). Ver também Feldmann, 2009, que incluiu no seu estudo 73 países industrializados, em desenvolvimento e em transição, e chegou à conclusão, na sua análise de regressão, de que as regulações apertadas aumentam o desemprego em todo o mundo. Já Almeida e Carneiro, 2009, observaram que a aplicação mais estrita da regulação laboral limita a dimensão das empresas e traduz-se num agravamento do desemprego. Para uma caracterização recente desta bibliografia, ver Kucera e Roncolato, 2008 e Lee, McCann and Torm, 2008.

<sup>9</sup> Este indicador baseia-se em vários pressupostos relativos ao trabalhador e à empresa. O índice de rigidez do emprego corresponde à média de três subíndices (dificuldade de contratação, rigidez de horários e dificuldade de despedimento) – Ver Banco Mundial, Metodologia de Contratação de Trabalhadores,

<http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/EmployingWorkers.aspx>.

<sup>10</sup> Mais importante, pelo Grupo de Avaliação Independente do Banco Mundial (IEG, 2008); Ver também, Berg e Cazes, 2008; Lee, McCann, e Torm, 2008; Deakin, 2009.

<sup>11</sup> IEG, 2008, p.6.

<sup>12</sup> Para um exame pormenorizado, ver Kucera e Roncolato, pp.340-341. Ver também Berg e Cazes, 2008 e Deakin, 2009.

<sup>13</sup> Por exemplo, Almeida e Carneiro, 2005, mediram o cumprimento da legislação laboral de uma forma bastante simplista pelo número de multas por falta de registo.

<sup>14</sup> Deakin, op.cit, p.1.

<sup>15</sup> Deakin, op.cit, p.1.

<sup>16</sup> *ibid*, p.9. Tal como refere Deakin, o facto de “um estudo demonstrar que a legislação de proteção do emprego mais rigorosa está relacionada com níveis de desemprego mais elevados, talvez não seja uma prova da repercussão económica dessa instituição legal em particular, mas de uma mudança da conjuntura macroeconómica (taxa de desemprego mais elevada), que dê origem a uma determinada resposta política (controles mais rigorosos sobre os despedimentos)”.

## A economia informal e a lei:

Não obstante a situação precária da economia informal impossibilitar a aplicação imediata de algumas das normas nacionais e certos aspetos da legislação nacional poderem beneficiar de uma simplificação, está fora de questão prescindir destes benefícios sociais para permitir a legalização da economia informal.

Fonte: OIT, 1991, Reply of the Director-General to the discussion of his Report, Provisional Record, CIT, 78.<sup>a</sup> Sessão, Genebra, p. 27/7.

● Embora seja certo que a simplificação das leis e procedimentos muitas vezes abre novas vias até à economia formal, é importante não perder o que já se alcançou em matéria de direitos e princípios básicos no mundo do trabalho.

Outro ponto de vista parte da premissa do não reconhecimento dos aspetos positivos da regulação laboral sobre a atividade económica. Em vez de impulsionar a informalidade, a regulação do trabalho pode exercer uma influência positiva na atividade económica. Com efeito, a regulação é indispensável para corrigir as imperfeições do mercado e a falta de regulação do trabalho cria um contexto em que imperam a desigualdade, o desemprego e a ineficiência económica persistentes.<sup>17</sup> Vários estudos, incluindo da OIT, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), e do Banco Mundial corroboram esta tese.<sup>18</sup>

É evidente que o impacto da legislação varia consoante o setor, a região e o país, e que a aplicação da lei é necessariamente afetada pelas normas e práticas sociais. Daí que seja extremamente importante conhecer o contexto específico em que a lei se aplica, assim como o contexto político e económico mais abrangente, a fim de avaliar a sua verdadeira repercussão.<sup>19</sup> Segundo alguns estudos empíricos que avaliam a repercussão de uma determinada lei, reunindo e analisando dados sobre diversas características legais e institucionais durante um período prolongado, a legislação em matéria de proteção do emprego, por exemplo, pode ter efeitos positivos na produtividade, porque funciona como um estímulo à formação profissional e à inovação a nível empresarial.<sup>20</sup>

Não obstante décadas de investigações teóricas e práticas, o debate sobre os efeitos da regulação laboral nos resultados da economia e do mercado de trabalho continua<sup>21</sup> e a questão concreta da possibilidade ou não de incluir os efeitos da legislação laboral no rendimento económico e na economia informal mantém-se válida.<sup>22</sup>

- **A posição da OIT.** O consenso tripartido estabelecido através da Resolução relativa ao Trabalho Digno e à Economia Informal, da Conferência Internacional do Trabalho, de 2002, afirmou que uma característica que define a economia informal é o facto de a legislação não reconhecer, regulamentar ou proteger os trabalhadores e as empresas. Sendo certo que a simplificação de leis e procedimentos muitas vezes abre novas vias à economia formal, é importante não perder o que já se conseguiu alcançar no que respeita aos direitos e princípios básicos que regem o mundo do trabalho, incluindo os direitos fundamentais no trabalho e outras matérias relacionadas com condições de trabalho, segurança e saúde e segurança do rendimento, bem como as normas básicas para um tratamento justo, no que se refere, por exemplo, à segurança do emprego e aos grupos vulneráveis.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Deakin, op.cit, p.1.

<sup>18</sup> Deakin e Wilkinson, 2000, p.61. Ver também Sengenberger, 2005.

<sup>19</sup> Corroborando a ideia de que a legislação em matéria de proteção do emprego, em particular, é positiva, ver, por exemplo, OCDE 2003, pp.89-90.

<sup>20</sup> Deakin e Sarkar, 2008 (os resultados demonstraram a existência de uma correlação positiva entre a regulação e o crescimento do emprego e da produtividade em França e na Alemanha). Ver Deakin, 2009, p.5-8 – para uma descrição dos índices elaborados pelo Cambridge Centre for Business Research.

<sup>21</sup> Berg e Cazes, 2008; Ver também Freeman, 1994, p.80.

<sup>22</sup> Ver Deakin, op.cit.2009.

<sup>23</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ILO, 2002a, Decent work and the informal economy, p.44.



Um dos objetivos fundamentais das normas laborais é corrigir a desigualdade inerente entre empregadores e trabalhadores e simultaneamente promover as empresas, tendo como objetivo a justiça social. Embora os custos da regulação laboral sejam imediatamente visíveis, os seus benefícios são mais indiretos e, por conseguinte, mais difíceis de medir. Além disso, estes últimos também são condicionados pela aplicação efetiva da lei, o que, por sua vez, depende de um conjunto de fatores não jurídicos, como o momento do ciclo económico em que a lei foi promulgada ou a existência de normas sociais ou práticas de autorregulação.<sup>24</sup>

É muito importante ter em conta as justificações sociais e económicas das normas internacionais do trabalho (NIT), quando refletidas na legislação nacional, na medida em que contrariam a ideia “em parte equivocada e em parte exagerada” de que elas geram maiores custos.<sup>25</sup> As normas internacionais do trabalho, quando aplicadas a nível nacional, através da legislação nacional, traduzem-se em geral numa maior produtividade, inovação e outras evoluções positivas do desempenho económico.<sup>26</sup>

Os benefícios para os trabalhadores são evidentes: geralmente o cumprimento das normas do trabalho implica, por exemplo, uma maior certeza e estabilidade financeiras, melhor formação, menos acidentes de trabalho, melhores condições de saúde e de educação (por exemplo, para as crianças que não trabalham), com possíveis efeitos secundários positivos na economia e na sociedade. Muitas pessoas consideram que, para os empregadores, a melhoria das normas do trabalho se autofinancia. A verdade é que o cumprimento da legislação em matéria de horas de trabalho mínimas, por exemplo, e de descanso, compensa em termos de aumento da produtividade e de diminuição do absentismo, bem como do número de acidentes e erros.<sup>27</sup> Assim, se se eliminar a concorrência baseada em salários e custos laborais mínimos, é provável que se gere uma concorrência em função da produtividade, da qualidade da gestão, da organização do trabalho e da competência dos trabalhadores, o que deixará de fora as empresas ineficientes e se traduzirá numa economia mais produtiva. Por exemplo, a participação dos trabalhadores gera confiança e cooperação mútuas.<sup>28</sup>

Nos fascículos seguintes desta secção temática examinaremos as diversas formas como a legislação e as iniciativas relacionadas podem fazer a diferença na abordagem à economia informal. Mais concretamente, analisaremos a legislação, a informalidade e as normas internacionais do trabalho, a relação laboral, as micro e pequenas empresas (MPE), o trabalho doméstico, o trabalho no domicílio, o comércio ambulante e o trabalho não declarado na União Europeia. Estes fascículos técnicos reconhecem o papel importante que a legislação desempenha, em paralelo com outras iniciativas, para sair da informalidade.

## A Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização

O primado do direito e a administração efetiva da justiça constituem, a este respeito, um fundamento essencial. Um quadro jurídico equitativo, que se aplique a todos por igual, protege a população contra os abusos de poder do Estado e de atores não estatais e permite às pessoas afirmar os seus direitos de propriedade, educação, trabalho digno, liberdade de expressão e outros “trampolins” para o crescimento e o desenvolvimento humano. Entretanto, são necessários esforços, a nível tanto nacional como local, para garantir que a lei seja respeitada e aplicada e que todos os cidadãos, ricos e pobres, tenham acesso, conhecimentos e recursos para a utilizarem.

Fonte: World Commission on the Social Dimension of Globalization ILO, 2004, pp.55,56

● Embora os custos da regulação laboral sejam imediatamente visíveis, os seus benefícios são mais indiretos e, por conseguinte, mais difíceis de medir.

<sup>24</sup> Deakin, 2009, op.cit, p.4.

<sup>25</sup> Sengenberger, 2006, p.336.

<sup>26</sup> Sengenberger, 2005, pp.63-66.

<sup>27</sup> Ibid., and Dorman, 2000.

<sup>28</sup> Em geral, ver Sengenberger, 2005 e 2006. Ver também CLEP, 2008, pp.157-165.



*A cozinhar falafel numa rua de Belém, nos Territórios Palestínianos Ocupados.*





*Criança vendedora ambulante, Moldávia*

## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar o tema. Dá acesso a mais informação sobre as boas práticas mencionadas e contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja uma certa sobreposição de documentos.

### Instrumentos da OIT e das Nações Unidas e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

Convenções

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Recomendações

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, 1998

<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>

Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, 2008

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_099766.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf)

OIT, 2002, Resolução sobre o trabalho digno e a economia informal, 25, CIT, 90.<sup>a</sup> Sessão, Genebra OIT

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

### Publicações Pertinentes

Deakin, S., 2009, The Evidence-Based Case for Labour Regulation, Documento preparado para a Conferência sobre o Trabalho Digno, OIT, Genebra, julho de 2009.

[http://www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper\\_pl1a.pdf](http://www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper_pl1a.pdf)

Dorman, P., 2000, "The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview", documento de trabalho, Genebra: OIT.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms\\_110382.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110382.pdf)

OIT, 2002, Report VI, Decent work and the informal economy, CIT 90.<sup>a</sup> sessão, Genebra

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

OIT, 2009, Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards, Genebra: OIT.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_108393.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf)

Kucera, D. and L.Roncalto 'Informal Employment: Two contested policy issues', International Labour Review, Vol 147 (2008) No.4

[http://www.ilo.int/public/english/revue/download/pdf/s2\\_kucera\\_roncolato.pdf](http://www.ilo.int/public/english/revue/download/pdf/s2_kucera_roncolato.pdf)

Lee, S., and D.McCann (editors) 2011, Regulating for Decent Work: New Directions in labour market regulation

[http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_157549/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_157549/lang--en/index.htm)

NT Disponível em Português: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao\\_justicasocial.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf)

Disponível em Português: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia\\_informal.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia_informal.pdf)

Disponível em Português a versão de 2008: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub\\_regrasjogo.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_regrasjogo.pdf)

Sengenberger, W., 2005, Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards, Bona: Fundação Friedrich Ebert.  
<http://www.newunionism.net/library/internationalism/FES%20-%20The%20Role%20and%20Impact%20of%20International%20Labour%20Standards%20-%202005.pdf>

Stiglitz, J., 2002, "Employment, social justice and societal well-being", International Labour Review, Vol. 141, No. 1-2, pp.9-29.  
<http://www.ilo.org/public/english/revue/download/pdf/stiglitz.pdf>

Trebilcock, A. 2004, "Decent Work and the Informal Economy" Expert Group on Development Issues (EGDI), Discussion paper 2005/04, EGDI, UNU-WIDER  
[http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2005/en\\_GB/dp2005-04/\\_files/78091750491424025/default/dp2005%2004%20Trebilcock.pdf](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2005/en_GB/dp2005-04/_files/78091750491424025/default/dp2005%2004%20Trebilcock.pdf)

World Commission on the Social Dimensions of Globalization, 2004 "A fair globalization – Creating opportunities for all" OIT Genebra, disponível em 7 línguas  
<http://www.ilo.org/fairglobalization/report/lang--en/index.htm>

## Outros instrumentos

OIT, 2002, Decent Work and the Informal Economy: CD Rom with 2002 Background papers.  
[http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=en&p\\_ieresource\\_id=807](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=807)

OIT, 2009, Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards, (Genebra)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_108393.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf)

OIT, 2010, Extending the scope of application of labour laws to the informal economy: A digest of comments of ILO's supervisory bodies related to the informal economy. OIT: Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_125855.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_125855.pdf)

## Referências

Almeida, R. e P. Carneiro, 2009, "Enforcement of labor regulation and firm size" Journal of Comparative Economics, vol.37, pp. 28-46

Berg, J. And S. Cazes, 2008, "Policymaking Gone Awry: The Labour Market Regulations of the Doing Business Indicators", Comparative Labor Law and Policy Journal, vol.26, pp.349-381.

CLEP, 2008, Making the Law Work for Everyone, Vol. II,  
[http://www.undp.org/legalempowerment/docs/ReportVolumell/making\\_the\\_law\\_work\\_II.pdf](http://www.undp.org/legalempowerment/docs/ReportVolumell/making_the_law_work_II.pdf)

Deakin, S., 2009, The Evidence-Based Case for Labour Regulation, Documento preparado para a Conferência sobre o Trabalho Digno, OIT, Genebra, julho de 2009.

Deakin, S. e P. Sarkar, 2008, "Assessing the Long-run Economic Impact of Labour Law Systems: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data", Industrial Relations Journal, vol. 39, nº 6, p.p. 453-487.

Deakin, S. e F. Wilkinson, 2000, "Labour Law and Economic Theory: A Reappraisal", in H., Collins, P. Davies and R.W. Rideout, Legal regulation of the employment relation, London: Kluwer Law International.

- Dorman, P., 2000, "The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview", documento de trabalho, Genebra: OIT.
- Feldmann, H., 2009, "The unemployment effects of labor regulation around the world", *Journal of Comparative Economics*, vol.37, no. 1, pp.76-90.
- Freeman, R. B., "A Hard-Headed Look at Labour Standards", in W. Sengenberger et D. Campbell (Eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Genebra: IIES, 1994.
- Freeman, R.B., 2005, "Labour Market Institutions Without Blinders: The Debate Over Flexibility and Labour Market Performance", NBER Working Paper Series, Documento de Trabalho n.º 11286, Cambridge MA: NBER.
- OIT, 1991, Reply of the Director-General to the discussion of his Report, Provisional Record, CIT, 78.ª Sessão, Genebra, p. 27/7.
- OIT, 2001, Report 1(A), Reducing the decent work deficit – a global challenge, CIT, 89.ª Sessão (Genebra).
- OIT, 2002a, Report VI, Decent work and the informal economy, CIT, 90.ª sessão, Genebra
- OIT, 2002b, Report VI, Conclusions concerning decent work and the informal economy, Provisional Record 25, CIT, 90.ª Sessão, Genebra OIT, pp.53-56.
- OIT, 2004, A Fair Globalization: Creating opportunities for all, Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization (Genebra).
- Independent Evaluation Group, 2008, *Doing Business: An Independent Evaluation – Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators*, Washington. D.C.: Banco Mundial.
- Kahn-Freund, 1974, "On the Uses and Misuses of Comparative Labour Law", *Modern Law Review*, vol. 37, p.p. 1-27.
- Kucera, D. and Roncolato, L., 2008, "Informal employment: two contested policy issues", *International Labour Review*, vol. 147 no.4, pp. 321-348.
- Lee, S., D, McCann, N. Torm, 2008, "The World Bank's "Employing Workers" index: Findings and critiques – A review of recent evidence", *International Labour Review*, Vol. 147, No. 4, pp.416-432.
- OCDE, 2004, *OECD Employment Outlook 2004*, Paris: OECD.
- Perry, G., Maloney, W. F., et al., *Informality: Exit and Exclusion*, Banco Mundial, 2007.
- Sengenberger, W., 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bona: Fundação Friedrich Ebert.
- Sengenberger, W., 2006, "International Labour Standards in the Globalized economy: obstacles and opportunities for achieving progress", in J.D.R. Craig and S. Michael Lynk, *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge: CUP, pp.331-355.
- Stiglitz, J. 2002. "Employment, social justice and societal well-being", *International Labour Review*, Vol. 141, No. 1-2, pp.9-29.
- Trebilcock, A., 2006, "Using Development Approaches to Address the Challenge of the Informal Economy for Labour Law", in G. Davidov and B. Langille, *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Banco Mundial, 1990, *World Development Report – Poverty*, Oxford: OUP.  
[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2000/12/13/000178830\\_98101903345649/Rendred/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2000/12/13/000178830_98101903345649/Rendred/PDF/multi_page.pdf)



Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

- (A) Normas Internacionais do Trabalho

#### 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

- 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

- (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

- 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

- (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade



Organização  
Internacional  
do Trabalho

# O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

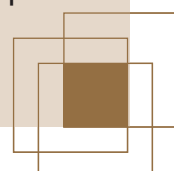


*Pescadores, Dodanduma, Sri Lanka.*

## Normas Internacionais do Trabalho (NIT)

### 4.a2 INTEGRAR AS PESSOAS DESPROTEGIDAS NO ÂMBITO DA LEGISLAÇÃO

■ As Normas Internacionais do Trabalho são o resultado de um consenso entre os governos e os representantes dos trabalhadores e dos empregadores. Continuam a ser extremamente relevantes para os trabalhadores e os empregadores e aplicam-se em muitas situações, algumas das quais neste momento se enquadram claramente na categoria de informais. A aplicação das normas internacionais do trabalho a nível nacional não é “dispendiosa” ou relevante apenas para a comunidade formal, constituindo antes uma das formas essenciais de incorporar as pessoas não organizadas nem protegidas na vida económica e social formal. Pode trazer benefícios importantes para as economias e uma melhoria da produtividade. Por conseguinte, é importante não só numa perspetiva de direitos, mas também de eficiência económica. Este documento fornece informação sobre as normas internacionais do trabalho: em que consistem, porque é que são necessárias e como são fiscalizadas. Examina diferentes normas do trabalho e a sua pertinência para agilizar a saída da informalidade rumo a um trabalho digno para todos.



- As Normas Internacionais do Trabalho e a informalidade<sup>1</sup>
- A heterogeneidade da economia informal e a dificuldade de dar uma resposta uniforme
- O alcance da legislação
- Identificação do empregador
- Deficiências na aplicação
- As Normas Internacionais do Trabalho e a sua flexibilidade
- Ideias erradas acerca da aplicação das Normas Internacionais do Trabalho
- Direitos fundamentais no trabalho
  - A liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva
  - Eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório
  - Eliminação da discriminação em matéria de emprego e profissão
  - Abolição efetiva do trabalho infantil
- Convenções de Governança e outras Normas Internacionais do Trabalho pertinentes
  - Inspeção do Trabalho
  - Política de Emprego
  - Promoção do Emprego
  - Tripartismo
  - Administração do trabalho
  - Orientação e formação profissionais
  - Salários
  - Segurança social
  - Segurança e Saúde no Trabalho (SST)
- Normas internacionais do trabalho que se aplicam diretamente a grupos específicos
  - Os trabalhadores e as Agências Privadas de Emprego
  - Trabalhadores rurais
  - Trabalhadores no domicílio
  - Trabalhadores migrantes
  - Povos indígenas e tribais
  - Pescadores
  - Trabalhadores domésticos

<sup>1</sup> Como a aplicação das normas internacionais do trabalho a nível nacional é adaptada aos contextos históricos, económicos e sociais específicos de um Estado, a sua pertinência para a economia informal também depende do país. Em muitos casos, a sua aplicação em diferentes países é examinada noutros fascículos deste Guia de Recursos sobre Políticas. Portanto, este fascículo não segue a estrutura habitual do Guia. Serve de recurso de informação sobre as normas internacionais do trabalho e a economia informal e não contém uma secção de abordagens emergentes e boas práticas.

## Em que consistem as Normas Internacionais do Trabalho e porque é que são necessárias?

As normas internacionais do trabalho fazem parte do direito internacional do trabalho. Incluem convenções que, de acordo com o direito internacional, são juridicamente vinculativas para os Estados que as ratificam, e recomendações que contêm diretrizes. Os representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores adotam estes instrumentos na Conferência Internacional do Trabalho, após longas e numerosas discussões entre os três grupos sobre o tema, o alcance e o conteúdo de cada instrumento. Desde 1919 que já foram adotadas 189 Convenções, 5 protocolos e 200 recomendações.<sup>4</sup>

## Justificação das normas internacionais do trabalho (NIT)

As normas internacionais do trabalho baseiam-se no princípio constitucional fundamental de que “o trabalho não é uma mercadoria”. A sua razão de ser também figura na Constituição da OIT: decorrem, por um lado, da procura de justiça social, cujo objetivo principal é que “todos os seres humanos, qualquer que seja a sua raça, a sua crença ou o seu sexo, têm direito a procurar o seu bem-estar material e o seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade e dignidade, segurança económica e igualdade de oportunidades” (Declaração de Filadélfia) e, por outro lado, do reconhecimento de que um Estado não melhorará as condições de trabalho se outros Estados não o fizerem. As normas internacionais do trabalho são uma das principais formas de alcançar os objetivos consagrados na Constituição.

■ **As Normas Internacionais do Trabalho e a informalidade.** Desde o seu início que a OIT sempre afirmou que todas as pessoas que trabalham têm direitos no trabalho, independentemente de onde trabalhem. A Agenda do Trabalho Digno reafirmou esse princípio. As normas internacionais do trabalho (NIT) estabelecem o enquadramento para a aplicação de direitos ao nível nacional. São essenciais não só na perspetiva dos direitos humanos e da justiça social, mas também porque proporcionam benefícios económicos e sociais importantes. Os direitos incluídos nas normas internacionais do trabalho, designadamente os direitos fundamentais do trabalho e outros, também figuram em instrumentos de direitos humanos básicos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e os dois Pactos de 1966<sup>2</sup>, que se aplicam a todos os seres humanos.

A OIT afirma que as normas internacionais do trabalho trazem muitos benefícios. Constituem uma via para o trabalho digno, um enquadramento jurídico internacional para uma globalização justa e estável, regras equitativas que contribuem para evitar um nivelamento por baixo, um meio para a melhoria dos resultados económicos, uma rede de proteção sólida nas crises económicas e uma estratégia para a redução da pobreza. Mais importante ainda, representam a soma da experiência e dos conhecimentos internacionais e refletem o consenso internacional sobre a forma como se pode abordar uma questão laboral a nível mundial.<sup>3</sup>

Porém, muitos trabalhadores e empresários de todo o mundo encontram-se numa situação vulnerável na economia informal, muitas vezes sem estarem registados, regulamentados, protegidos ou reconhecidos. Muitas vezes a informalidade tem uma relação débil com a legislação. A Resolução relativa ao Trabalho Digno e à economia informal, de 2002, sublinha esta falta de proteção pela legislação. Reconhece que a informalidade abrange as “atividades económicas desenvolvidas pelos trabalhadores e as unidades económicas que, tanto na lei como na prática, não estão cobertas ou estão insuficientemente cobertas pelos mecanismos formais”, possivelmente porque as suas atividades estão fora do alcance formal da legislação ou porque esta não se aplica ou não é imposta ou ainda porque o cumprimento da legislação envolve custos excessivos e procedimentos demasiado burocráticos ou inadequados.<sup>5</sup>

Na economia informal (e formal) os trabalhadores sofrem graves “défices de direitos”, que estão contemplados nas normas internacionais do trabalho, incluindo os direitos fundamentais do trabalho:

- **O trabalho forçado** é frequentemente caracterizado como “a antítese do trabalho digno”. As pessoas menos protegidas – mulheres, jovens, povos indígenas, trabalhadores migrantes – são especialmente vulneráveis ao trabalho forçado. Não obstante a maioria dos países dispor de legislação que considera o trabalho forçado uma infração penal, ele prevalece na economia informal, onde a lei não é aplicada de facto.
- **O trabalho infantil** está intimamente associado à economia informal. Encontra-se normalmente fora do âmbito das instituições formais, incluindo os serviços da inspeção do trabalho.
- **A discriminação** é generalizada em toda a parte, mas os tipos de trabalhadores que são alvo de discriminação na economia formal estão mais presentes na economia informal (mulheres, migrantes ou trabalhadores portadores de deficiência). No entanto, as disposições

<sup>2</sup> Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que incluem, respetivamente, 167 e 160 ratificações (março de 2011).

<sup>3</sup> OIT, 2009b, pp.10-13.

<sup>4</sup> As 76 convenções e recomendações associadas são consideradas atualizadas e, segundo o Conselho de Administração da OIT, devem ser ativamente promovidas (ver a lista destas convenções em <http://www.ilo.org/global/standards/lang-en/index.htm>).

<sup>5</sup> OIT, 2002b, par. 3 e 9.

jurídicas que proíbem a discriminação, muitas vezes excluem determinadas categorias de trabalhadores (trabalhadores ocasionais, trabalhadores domésticos, trabalhadores migrantes, etc.) e não incluem todos os motivos de discriminação nem todos os aspetos do emprego, desde a contratação até à rescisão da relação laboral. Além disso, ainda existem leis discriminatórias.<sup>6</sup>

- Continuam a existir muitos obstáculos na economia informal no que toca à **Liberdade Sindical** – a filiação sindical é pouco significativa – e o reconhecimento do direito de **Negociação Coletiva** é raro.

Embora existam muitos exemplos de pessoas em situações informais que se conseguiram organizar, a questão da liberdade sindical ilustra as dificuldades existentes, tanto na lei como na prática, quando se trata da economia informal.<sup>7</sup> Em alguns países, a legislação limita a liberdade sindical aos trabalhadores que têm um emprego regular ou aos que são considerados “trabalhadores por conta de outrem”; os trabalhadores da economia informal não podem constituir sindicatos reconhecidos juridicamente. O reconhecimento e a identidade jurídica são essenciais para que os sindicatos possam funcionar e prestar serviços. Também se observam dificuldades práticas em matéria de sindicalização dos trabalhadores informais, na medida em que costumam estar geograficamente dispersos ou fisicamente isolados e mudam frequentemente de emprego ou de setor de atividade. Além disso, muitos destes trabalhadores têm problemas económicos, vendo-se obrigados a dar prioridade à sobrevivência diária em detrimento de compromissos de médio ou longo prazo. Por outro lado, como pode ser complicado determinar quem é o empregador, uma dificuldade adicional dos sindicatos é saber com quem iniciar a negociação coletiva e o diálogo social. (Ver também os fascículos sobre o Diálogo Social e os Sindicatos neste Guia de Recursos de Políticas).

■ **A heterogeneidade da economia informal e a dificuldade em dar uma resposta uniforme.** O trabalho informal abarca um largo espectro de situações que apresentam problemas jurídicos diferentes. Os parâmetros amplos para compreender a informalidade, ou seja, a não aplicação da lei, de jure ou de facto, implicam que as situações em que os trabalhadores e empregadores informais se encontram sejam extremamente diversificadas, tal como as dificuldades que enfrentam. Esta diversidade da economia informal impossibilita uma resposta uniforme: um trabalhador informal pode trabalhar para uma empresa multinacional ou numa zona franca industrial, ser um migrante ilegal ou uma criança trabalhadora a trabalhar em situações perigosas, podendo trabalhar na economia informal porque lhe convém (embora se admita que estes casos são raros) ou, mais frequentemente, porque não tem alternativa.

Entre as várias formas que a informalidade pode assumir incluem-se as seguintes:<sup>8</sup>

- **Trabalhadores não registados** (os que têm uma relação de emprego genuína, mas não gozam de nenhuns direitos; a situação é pior se forem migrantes irregulares ou se o empregador não estiver registado);
- **Trabalhadores subregistados** (os que recebem parte dos seus rendimentos informalmente; estão registados como trabalhadores a tempo parcial, mas trabalham a tempo inteiro – o que significa que o empregador paga menos impostos);
- **Trabalhadores com uma relação laboral dissimulada** (os que desempenham as mesmas tarefas que os empregados “regulares” mas muitas vezes sem os mesmos direitos, por estarem empregados ao abrigo de contratos diferentes, como os contratos civis ou comerciais);

● Em alguns países a legislação limita a liberdade sindical aos trabalhadores que têm um emprego regular ou que são considerados “trabalhadores por conta de outrem”.

● A diversidade da economia informal impossibilita uma resposta uniforme:

<sup>6</sup> OIT, 2009, Relatório III (IA), Relatório Geral, Par.110.

<sup>7</sup> OIT, 2008, Report I (B), Par. 206-222.

<sup>8</sup> Extraído de Tuch, 2005.



- **Trabalhadores com uma relação laboral ambígua** (os trabalhadores em relação aos quais existem dúvidas quanto à sua condição de trabalhadores por conta de outrem);
- **Trabalhadores por conta própria vulneráveis** (os que são genuinamente trabalhadores por conta própria independentes, mas simultaneamente vulneráveis e vítimas de exploração);
- **Trabalhadores por conta de outrem em situações precárias** (os trabalhadores com contratos a termo certo, a tempo parcial ou temporários, que podem não ter os mesmos direitos que os trabalhadores “regulares” ou não os gozar na prática).
- **Casos especiais** (trabalhadores domésticos, trabalhadores no domicílio e outros tipos de trabalhadores que muitas vezes não estão abrangidos pela legislação laboral); e
- **Trabalhadores em relações triangulares** (muitas vezes não se sabe quem é o empregador devido à participação de uma ou mais terceiras partes na relação de trabalho; incluem-se aqui as situações dos trabalhadores contratados através das agências de emprego ou em caso de *franchising* – ver o fascículo sobre a relação de trabalho).

■ **O alcance da legislação.** Uma das questões colocadas pelo problema do trabalho informal é o alcance da legislação, que – quer queiramos quer não – é limitado e, portanto, exclui certas atividades ou setores, assim como – na lei ou na prática – determinadas formas atípicas de trabalho. As discussões sobre a maneira de abranger novas formas atípicas de trabalho não são novas; surgiram ao mesmo tempo que os contratos atípicos nos países industrializados, durante a década de 1970. As discussões no plano internacional tiveram lugar especialmente na década de 1990, quando a OIT adotou uma convenção sobre o contrato de trabalho. As difíceis discussões associadas traduziram-se, em última instância, na adoção, em 2006, da Recomendação (n.º 198) sobre a Relação de Trabalho (ver o fascículo sobre a Relação de Trabalho). Trata-se de um instrumento chave para a aplicação da regulação do trabalho à economia informal, dado que a aplicação da legislação nacional do trabalho depende muitas vezes do estabelecimento de uma relação de trabalho.

## Alargamento do âmbito de aplicação da legislação do trabalho à economia informal

Em 2010, o departamento de Normas Internacionais do Trabalho da OIT apresentou uma ferramenta valiosa de apoio à aplicação das normas do trabalho na economia informal, no âmbito do processo de facilitação da transição para a formalidade. Esta compilação de comentários dos órgãos de supervisão da OIT relativos à economia informal fornece muita informação que pode ajudar os decisores políticos a avaliar o grau de aplicação das leis, regulamentos e práticas e a determinar os obstáculos à aplicação das normas do trabalho pertinentes aos trabalhadores desprotegidos e a forma de os abordar. Note-se que, além disso, corrige a ideia errada e generalizada de que as Normas Internacionais do Trabalho se aplicam apenas à economia formal.

A ferramenta contém um Compêndio dos comentários de vários órgãos de supervisão da OIT e uma lista das Convenções e Recomendações relevantes para a economia informal, com as suas principais disposições. Será um recurso importante para ajudar os constituintes tripartidos da OIT a criar leis, políticas e instituições a nível nacional, com vista a uma maior proteção aos trabalhadores que estão atualmente vulneráveis e desprotegidos na economia informal.

Esta ferramenta, intitulada *Extensão do âmbito de aplicação da legislação laboral à economia informal: Compêndio de Comentários dos órgãos de controlo da OIT relativos à Economia Informal* está disponível em inglês, espanhol e francês no website do Departamento de Normas Internacionais da OIT: [http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS\\_125855/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_125855/lang--en/index.htm)

■ **A identificação do empregador.** A resposta à pergunta “Quem é o empregador” também é vital para determinar a legislação aplicável, o tribunal ou a jurisdição competentes (por exemplo, federal ou regional) e o contrato coletivo correspondente. A mera questão da propriedade de uma empresa tornou-se muito mais difícil de responder devido à globalização: as camadas complexas de subcontratação e a disseminação das empresas multinacionais, que podem estar fora do alcance da legislação nacional e internacional, vieram acrescentar novos problemas. Hoje em dia, as empresas internacionais têm espaço para “ziguezaguar entre uma infinita variedade de zonas normativas”,<sup>9</sup> deixando os trabalhadores na incerteza quanto à legislação que lhes é aplicável. No entanto, o empregador não é o único que está sujeito a obrigações, o Estado também as tem.

■ **O não cumprimento.** Sem dúvida que a alteração da legislação por si só não vai resolver o problema. Este tem de ser combatido por diversos atores, em várias frentes. A falta de acesso aos tribunais não é um mero problema jurídico, pois também pode ser, por exemplo, um problema de subdesenvolvimento muito mais abrangente. Do mesmo modo, recorrer a determinados tipos de contratos que não oferecem tantos direitos como outros, ou não registar os empregados é, a maioria das vezes, um problema de pobreza, mas também de exploração, vulnerabilidade e desigualdade. Porém, também é um problema da falta de conhecimentos por parte dos trabalhadores dos aspetos jurídicos,<sup>10</sup> de informação sobre meios exequíveis para se ajustarem à legislação e de informação sobre os benefícios sociais e económicos de estarem numa situação conforme com a legislação. Torna-se imprescindível um quadro de instituições e recursos administrativos que consiga que os direitos se transformem em realidades.<sup>11</sup> A legislação deve ser vista como um instrumento: será sempre facilitada ou limitada por fatores sociais, económicos ou políticos.

■ **As Normas Internacionais do Trabalho e a sua flexibilidade.** Quando a legislação nacional exclui os trabalhadores do seu âmbito de aplicação, mas as normas internacionais do trabalho não o fazem, e também quando essas normas permitem a exclusão de trabalhadores do seu âmbito de aplicação, através de cláusulas de flexibilidade, surgem problemas concretos. Estas cláusulas são essenciais para chegar a um consenso entre os constituintes da OIT e para respeitar os diferentes níveis de desenvolvimento, antecedentes históricos e sistemas jurídicos dos Estados membros. As cláusulas de flexibilidade podem implicar que as normas não abranjam determinados trabalhadores ou sectores, ou que algumas definições básicas sejam determinadas ao nível nacional. Por vezes, as microempresas e as pequenas empresas (MPE), em particular, são excluídas do âmbito de aplicação das normas.<sup>12</sup> Algumas convenções excluem do seu âmbito de aplicação “determinadas categorias de trabalhadores ou de estabelecimentos, sempre que a inclusão dessas categorias possa colocar problemas de importância especial” (*Convenção (N.º 175) sobre o Trabalho a Tempo Parcial, 1994*; ver também a *Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000* – embora até à data nenhum Estado se tenha socorrido desta cláusula de flexibilidade – e a *Convenção (N.º 184) sobre a Segurança e a Saúde na Agricultura, 2002*. É importante sublinhar que a utilização destas cláusulas de flexibilidade muitas vezes não pretende ser permanente.

● A resposta à mera questão da propriedade de uma empresa tornou-se muito mais difícil devido à globalização: as camadas complexas de subcontratação e a propagação das empresas multinacionais, que podem estar fora do alcance da legislação nacional e internacional, vieram acrescentar novos problemas.

● As NIT são flexíveis para permitir aos constituintes da OIT chegar a um consenso e respeitar os diferentes níveis de desenvolvimento dos Estados membros. Não obstante, muitas vezes as cláusulas de flexibilidade das NIT não se destinam a ser permanentes

<sup>9</sup> Daugareilh, 2008.

<sup>10</sup> Ver Lee and McCann, 2009.

<sup>11</sup> Sengenberger, 2006.

<sup>12</sup> Faundez, 2008.

## A supervisão da OIT

A OIT supervisiona e incentiva a aplicação das normas internacionais do trabalho através de vários organismos, nomeadamente:

- A Comissão de Peritos em aplicação de convenções e recomendações (Comissão de Peritos), que participa num diálogo com os governos através do exame dos seus relatórios sobre a aplicação, na lei e na prática, das convenções ratificadas. Os governos devem apresentar cópias dos seus relatórios às organizações de empregadores e de trabalhadores, para que estas façam os seus comentários; podem também fazer chegar diretamente à OIT as suas observações sobre a aplicação das convenções. Isto permite o estabelecimento de um diálogo tripartido nacional. Nos seus Estudos Gerais anuais, a Comissão ressalta as boas práticas que possam servir de exemplo;
- A Comissão da Conferência sobre a Aplicação das Normas, um órgão tripartido, examina o trabalho da Comissão de Peritos e seleciona alguns casos para discussão pela Conferência Internacional do Trabalho;
- A Comissão de Liberdade Sindical (CLS) examina os casos apresentados pelas associações de trabalhadores ou de empregadores sobre a violação do princípio constitucional da liberdade sindical e o direito de negociação coletiva e formula recomendações;
- Um Estado que não cumpre uma convenção ratificada pode ser alvo de protestos por parte de uma associação de trabalhadores ou de empregadores ou de reclamações por um Estado membro que tenha ratificado a convenção em questão, por um delegado da Conferência Internacional do Trabalho ou pelo Conselho de Administração. As reclamações podem dar origem à criação de uma Comissão de inquérito que formulará recomendações.

● As Normas Internacionais do Trabalho aplicam-se a todos os trabalhadores, dependentes, independentes, formais e informais

■ **Ideias erradas sobre a aplicação das normas internacionais do trabalho.**<sup>13</sup> O mandato da OIT não se limita aos trabalhadores no sentido tradicional do termo: inclui todos os seres humanos. Generalizou-se a ideia errada de que as normas internacionais do trabalho não se aplicam à economia informal, quando na realidade a maioria das normas abrange todos os trabalhadores, dependentes ou independentes, e é tão pertinente para a economia informal como para a formal.<sup>14</sup> De facto, várias normas internacionais do trabalho referem-se a “trabalhadores” e não a “trabalhadores por conta de outrem”, termo que é juridicamente mais restritivo; algumas fazem mesmo referência explícita à economia informal. Muitas destas normas não se aplicam, na prática, aos trabalhadores informais, mas lamentavelmente o incumprimento não se limita à economia informal. Por conseguinte, a pergunta não é se as normas pertinentes se devem aplicar à economia informal, mas sim como fazê-lo.<sup>15</sup>

## Como é que os Estados respeitam as normas internacionais do trabalho?

No direito internacional, os Estados que tenham ratificado uma convenção têm a obrigação jurídica de a respeitar. Existem várias formas de cumprir com as normas internacionais do trabalho, que muitas vezes figuram nas próprias normas, designadamente: através da lei, da regulação, dos contratos coletivos, da arbitragem, das sentenças, das decisões de um tribunal ou de uma combinação destes métodos. Um Estado pode decidir ajustar a sua legislação a uma convenção ratificada, por exemplo, se um país tiver ratificado a Convenção (N.º 87) sobre a Liberdade e a Proteção do Direito de Sindicalização, 1948, que se aplica a todos os trabalhadores, a legislação nacional relativa ao direito de formar uma organização e de se filiar nela, deve aplicar-se a todos os trabalhadores. Contudo, o cumprimento da legislação não é suficiente no direito internacional; os Estados também têm de adaptar as suas práticas à convenção ratificada. As normas internacionais do trabalho, incluindo as convenções e recomendações não ratificadas, constituem modelos para os Estados, podem servir de base às suas leis e políticas, inspirar as organizações não-governamentais e os defensores dos direitos laborais e orientar os tribunais na decisão de certos casos.

<sup>13</sup> Este fascículo baseia-se nos resumos elaborados pelo Departamento de Normas da OIT Ver, OIT 2009, Rules of the Game: Ver a lista completa das NIT em [www.ilo.org/normes](http://www.ilo.org/normes).

<sup>14</sup> Sengenberger, 2005, pp.51-52; Trebilcock, 2004, p. 588; OIT, 2002, p.47.

<sup>15</sup> Trebilcock, 2004, pp.588-589.

Os direitos fundamentais são frequentemente citados de forma isolada como especialmente pertinentes para a economia informal. A aplicação das oito convenções fundamentais é realmente essencial, mas não suficiente para alcançar o objetivo do Trabalho Digno. Nesse sentido, o Conselho de Administração da OIT considerou, desde 1995, que há outras quatro convenções prioritárias (atualmente denominadas “convenções de governação”). Referem-se a três temas: inspeção do trabalho, política de emprego e consulta tripartida, e foram destacadas na Declaração da OIT sobre a justiça social para uma globalização equitativa, de 2008, juntamente com as normas fundamentais do trabalho, como “as mais importantes do ponto de vista da governação”.<sup>16</sup> Essas convenções são:

- Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947.
- Convenção (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969.
- Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, 1964, e
- Convenção (N.º 144) sobre a Consultas tripartidas destinadas a promover a aplicação das normas internacionais do trabalho, 1976.

A aplicação efetiva destas doze convenções constitui o mínimo para ajudar os trabalhadores e os empregadores a sair progressivamente da informalidade. No entanto, a aplicação de outras normas internacionais do trabalho também se reveste de importância crucial. Como a OIT referiu no seu relatório sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal, de 2002, “para combater mais eficientemente os défices de trabalho digno, existentes na economia informal é necessário ampliar as normas básicas mínimas sobre os assuntos importantes, como as condições de trabalho, a segurança e a saúde e a segurança do rendimento, assim como as normas básicas para um tratamento justo, por exemplo no que se refere à segurança do trabalho e aos grupos vulneráveis”.<sup>17</sup>

Evidentemente que nem todas as convenções atualizadas são sempre aplicáveis; algumas dirigem-se claramente às empresas formais, como a *Convenção (N.º 158), sobre a Cessação da Relação de Trabalho, 1982*, que prevê a notificação do encerramento de empresas de uma determinada dimensão. Se bem que algumas normas internacionais do trabalho se aplicam imediatamente aos trabalhadores informais, outras contêm disposições para o alargamento progressivo das suas disposições aos trabalhadores ou setores que, em princípio, não englobam. O alargamento progressivo está contemplado em termos mais gerais na *Convenção (N.º 150), sobre a Administração do Trabalho, 1978*, e pela *Recomendação (N.º 169) sobre a Política de Emprego, 1984*. Segue-se um resumo das normas internacionais do trabalho mais pertinentes e do seu alcance.

■ **Direitos fundamentais no trabalho.** Existe um consenso generalizado de que os direitos fundamentais no trabalho devem ser promovidos, aplicados e respeitados na economia formal e na economia informal. Porém, como já se referiu, a aplicação destes direitos coloca desafios particulares na economia informal.

- **A liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva.** A liberdade sindical e o direito à negociação coletiva têm por objetivo dar voz aos trabalhadores e aos empregadores, permitindo-lhes influenciar as questões que os afetam diretamente e melhorar as suas condições de trabalho. Por outras palavras, representa a democracia no local de trabalho. As duas convenções fundamentais pertinentes são a *Convenção (N.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito sindical, 1948*, 1948, que estabelece o direito de os trabalhadores e os empregadores criarem organizações à sua escolha e a filiar-se nelas sem autorização prévia, e a *Convenção (N.º 98) sobre o Direito sindical e de Negociação Coletiva, 1949*, que determina a proteção contra a discriminação antissindical e atos de inge-

● As oito convenções fundamentais e as quatro convenções de “Governação” são especialmente pertinentes para a economia informal.

### Princípios e direitos fundamentais no trabalho

Pelo simples facto de serem membros da OIT, os Estados têm diferentes expectativas e obrigações. Por exemplo, em 1998, a Conferência Internacional do Trabalho (CIT) adotou a Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, em que se estabeleceu que “todos os Membros, mesmo quando não tenham ratificado as citadas Convenções, têm o compromisso, que decorre da sua mera filiação na Organização, de respeitar, promover e tornar realidade, de boa-fé e em conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas Convenções”. São eles: a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, a abolição efetiva do trabalho infantil e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e profissão.

<sup>16</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT 2008 Declaration, par. II B iii) e o Anexo, par. IIA vi).

<sup>17</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2002 Decent Work and the Informal Economy, p.44.

rência e prevê a adoção de medidas para incentivar e promover a negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores, com vista à regulação das condições de trabalho, através de contratos coletivos.

A liberdade sindical e o direito de negociação coletiva têm por objetivo dar voz a todos os interessados, permitindo-lhes influir nas questões que os afetam diretamente e melhorar as suas condições de trabalho. O direito de criar organizações e de se filiar nelas, estabelecido pela Convenção (N.º 87) aplica-se a todos os trabalhadores e empregadores<sup>18</sup> Por conseguinte, a Comissão de Liberdade de Associação afirmou que esse direito deve ser exercido pelos trabalhadores independentes, os trabalhadores domésticos, os trabalhadores agrícolas, os trabalhadores temporários, os trabalhadores migrantes, etc.. Declarou igualmente que as formalidades jurídicas para a constituição de um sindicato violam a Convenção (N.º 87), quando se aplicam de forma a protelar ou impedir a criação de um sindicato.<sup>19</sup> Todos os trabalhadores têm também o direito à *Negociação Coletiva estabelecido na Convenção (N.º 98)*, à exceção dos membros das forças armadas e da polícia, e dos funcionários públicos que trabalham na administração do Estado. Outras convenções não fundamentais pertinentes para a liberdade sindical e o direito à negociação coletiva são a *Convenção (N.º 141) sobre as Organizações de Trabalhadores Rurais, 1975*, que se aplica a todas as categorias de trabalhadores rurais, tanto trabalhadores por conta de outrem como independentes, e a *Convenção (N.º 154) sobre a Negociação Coletiva*.

#### • **Eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório.**

Por trabalho forçado entende-se o trabalho ou serviço que é realizado sob a ameaça de qualquer penalização, como a retenção de alimento, terras ou salários, a violência física ou o abuso sexual e a restrição da movimentação de pessoas ou o encarceramento contra a sua vontade.<sup>20</sup> A proibição do trabalho forçado é objeto de duas convenções fundamentais: a *Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930*, que exorta os Estados que a ratificam a suprimir a prática do trabalho forçado e exige que a sua exploração ilegal seja objeto de sanções adequadas e rigorosamente aplicadas e a *Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, de 1957*, que especifica os fins para os quais o trabalho forçado nunca poderá ser imposto. Ambas as convenções aplicam-se a todos os seres humanos.

• A Liberdade de associação e o direito a negociação coletiva têm por objetivo dar voz a todos os envolvidos, permitindo-lhes influir nas questões que os afetam diretamente e melhorar as suas condições de trabalho

#### • **Eliminação da discriminação em matéria de emprego e profissão.**

A eliminação da discriminação é essencial para que os trabalhadores escolham livremente o seu emprego, desenvolvam plenamente o seu potencial e obtenham compensações económicas com base no mérito. Este direito fundamental está consagrado na *Convenção (N.º 100) sobre a Igualdade de Remuneração, 1951*, segundo qual os Estados que a ratificam devem assegurar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres por trabalho de igual valor e a *Convenção (N.º 111) sobre a Discriminação (Emprego e Profissão), 1958*. Para efeitos da Convenção (N.º 111) “discriminação” significa toda a distinção, exclusão ou preferência com base na raça, cor, sexo, religião, opinião política, nacionalidade ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão. A Convenção (N.º 111) exige que os Estados que a ratifiquem declarem e apliquem uma política nacional destinada a promover, através de métodos apropriados às condições e práticas nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão, com vista a eliminar qualquer discriminação nessas

<sup>18</sup> À exceção dos membros das forças armadas e da polícia.

<sup>19</sup> OIT, 2006, Para. 279.

<sup>20</sup> Para mais pormenores, ver

<http://www.ilo.org/declaration/principles/eliminationofchildlabour/lang--en/index.htm>



áreas. Ambas as convenções se aplicam a todos os trabalhadores, embora a Convenção (N.º 111) abranja apenas causas concretas de discriminação. Outras convenções não fundamentais e recomendações pertinentes para este direito fundamental são: a *Convenção (N.º 156) sobre os Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, 1981* e a Recomendação (N.º 165) associada, que menciona, em particular, que as condições de trabalho dos trabalhadores a tempo parcial, dos trabalhadores temporários e dos trabalhadores no domicílio deveriam ser devidamente regulamentadas e controladas (Parágrafo 21; a *Convenção (N.º 159) sobre a Readaptação Profissional e o Emprego de Deficientes, 1983*, que, segundo a Comissão de Peritos, facilita a colocação e o emprego das pessoas com deficiência na economia formal e informal<sup>21</sup>; e a *Convenção (N.º 169) sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989*.

- **Abolição efetiva do trabalho infantil.** Considera-se que as crianças necessitam de proteção especial, porque, devido à sua idade, podem carecer dos conhecimentos, da experiência ou do desenvolvimento físico dos adultos e do poder para defender os seus interesses. O trabalho infantil também perpetua a pobreza e reproduz a economia informal de geração em geração; as crianças que trabalham não frequentam a escola, o que limita as suas possibilidades futuras, incluindo a capacidade para passarem para a economia formal. A abolição do trabalho infantil está contemplada na *Convenção (N.º 138) sobre a Idade Mínima, 1973*, e na *Convenção (N.º 182) sobre a Interdição das Piores Formas de Trabalho Infantil*.

A Convenção (N.º 182) aplica-se a todos os menores de 18 anos. Refere que as piores formas de trabalho infantil incluem o tráfico, a servidão por dívidas e outras formas de trabalho forçado, como o recrutamento forçado de crianças para participarem em conflitos armados; a prostituição, a pornografia e a utilização de menores em atividades ilícitas, como o narcotráfico; os trabalhos perigosos que possam ser prejudiciais para a saúde, a segurança ou a moral das crianças, conforme determinado a nível nacional, em consulta com as organizações de trabalhadores e de empregadores.

A Convenção (N.º 138) é a convenção fundamental que contém o maior número de cláusulas de flexibilidade. Contudo, tem um objetivo claro: conseguir a erradicação total do trabalho infantil. Para alcançar esse objetivo, exige que os Estados se comprometam “a seguir uma política nacional que garanta a abolição efetiva do trabalho infantil e eleve progressivamente a idade mínima de admissão ao emprego ou ao trabalho até um nível que possibilite o mais completo desenvolvimento físico e mental dos menores” (Artigo 1). Estabelece como idade mínima geral de admissão ao emprego ou ao trabalho os 15 anos (13 para trabalhos leves) e 18 para trabalhos perigosos (16 em determinadas condições rigorosamente definidas). Prevê a possibilidade de inicialmente se fixar a idade mínima nos 14 anos (12 para trabalhos leves), nos casos em que a economia e os meios de educação estejam insuficientemente desenvolvidos. A Convenção (N.º 138) é flexível e permite aos Estados excluir categorias de trabalho e de emprego limitadas, com caráter temporário, apenas quando for necessário e após consulta às organizações de trabalhadores e de empregadores correspondentes (Artigo 4). Permite igualmente que os Estados que as ratifiquem, cujas economias e serviços administrativos não estejam suficientemente desenvolvidos, limitem o seu alcance, também neste caso após consultas às organizações de empregadores e de trabalhadores correspondentes. A Convenção N.º 138 enumera, porém, os setores que não podem ser excluídos.

Outras convenções não fundamentais pertinentes para este direito fundamental são: a *Convenção (N.º 78) sobre o Exame Médico dos Jovens (Profissões não Industriais)*. O seu âmbito inclui claramente a economia informal (profissões exercidas na rua, etc.).

- O trabalho infantil perpetua a pobreza e reproduz a economia informal de geração em geração.

<sup>21</sup> Schlyter, 2002.

## Como as Normas Internacionais do Trabalho (NIT) contribuem para a promoção do Trabalho Digno

As normas internacionais do trabalho foram concebidas para serem flexíveis e adaptáveis aos contextos nacionais específicos. Devem ser adotadas mediante consultas tripartidas, de modo a assegurar a democratização do quadro jurídico e uma melhor governação. As NIT estabelecem um piso social mínimo para todos os trabalhadores, permitindo-lhes não só desfrutar de direitos básicos, como também contribuir para a sua capacidade de articular direitos mais amplos. Por conseguinte, são uma via importante para o Trabalho Digno e para sair da informalidade. As normas internacionais do trabalho são úteis de várias formas:

- (I) algumas habilitam e capacitam as pessoas na economia informal;
- (II) outras contêm disposições substantivas que orientam as políticas, em particular as dos governos que possam ter descurado as questões da economia informal;
- (III) quando são ratificadas (ou examinadas num estudo geral) acionam um sistema de supervisão que compreende exames periódicos e oferece oportunidades para que as organizações de empregadores e trabalhadores expressem as questões que as preocupam em relação à economia informal;
- (IV) podem oferecer plataformas para atividades de promoção destinadas a alcançar “um trabalho digno para todos”;
- (V) quando não se aplicam (embora sejam aplicáveis), põem a nu as deficiências da governação;
- (VI) quando se aplicam no contexto da economia informal, promovem o desenvolvimento com equidade.

Fonte: Trebilcock, A. 2004. “International labour standards and the informal economy”, em J.C. Javillier; B. Gernigon; G. Politakis (eds). *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir* (Genebra, OIT), pp.585-613 p.613,

## ■ Convenções de Governação e outras Normas Internacionais do Trabalho pertinentes

● A inspeção do trabalho é fundamental para assegurar a aplicação da regulação do trabalho e a sua ação é preconizada por muitas NIT relacionadas com as condições de trabalho e a proteção dos trabalhadores. Constitui um elemento essencial para combater o trabalho informal

● **Inspeção do Trabalho.** A inspeção do trabalho é fundamental para assegurar a aplicação da regulação do trabalho e a sua ação é preconizada por muitas NIT relacionadas com as condições de trabalho e a proteção dos trabalhadores. Constitui um elemento essencial para lutar contra o trabalho informal. A Convenção (N.º 81) de Governação exige que os Estados ratificantes mantenham um sistema de inspeção do trabalho em empresas industriais e comerciais, embora possam excetuar-se os setores das minas e do transporte. Define as funções da inspeção do trabalho, o recrutamento de inspetores, o número de inspetores, as condições necessárias para poderem trabalhar, os seus poderes e obrigações, etc. No entanto, o seu protocolo de 1995,<sup>22</sup> alarga a cobertura da inspeção do trabalho aos trabalhadores do setor dos serviços não comerciais e a todas as categorias de locais de trabalho que não sejam considerados industriais ou comerciais. A Convenção (N.º 129) de Governação apresenta um conteúdo idêntico ao da Convenção (N.º 81), mas está direcionada especificamente para a inspeção na agricultura. (Ver o fascículo sobre a Inspeção do Trabalho).

<sup>22</sup> Protocolo de 1995 relativo à Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947.

- **Política de Emprego.** Várias normas internacionais do trabalho proporcionam orientações em matéria de formulação das políticas económicas e sociais de um país. Daí serem extremamente pertinentes para a economia informal; destinam-se a “todas as pessoas que estão disponíveis para trabalhar e à procura de emprego”. A *Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, 1964* exige aos Estados que a ratifiquem a “considerar e implementar, como um objectivo fundamental, uma política ativa, destinada a fomentar o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido” e a Comissão de Peritos afirmou que os governos, ao aplicar essa política, deveriam efectuar consultas com os representantes das pessoas que trabalham na economia informal.

A *Recomendação (N.º 169) sobre a Política de Emprego, 1984*, também é pertinente, na medida em que se refere explicitamente à economia informal. Afirma que as políticas deveriam reconhecer a importância da economia informal como geradora de emprego e que “se deveriam criar e implementar programas de promoção do emprego para encorajar o trabalho familiar e o trabalho independente, em *workshops* individuais, tanto nas áreas urbanas como nas zonas rurais”. Apela à adoção de medidas para aumentar as possibilidades de acesso das empresas da economia informal aos recursos, mercados, créditos, infraestruturas, meios de formação, conhecimentos técnicos e tecnologias mais aperfeiçoadas. A *Recomendação (N.º 169)* dispõe que, ao adotar medidas para aumentar as oportunidades de emprego e melhorar as condições de trabalho no setor informal, os Membros deveriam tentar facilitar a integração progressiva do setor na economia nacional e alargar progressivamente as medidas de regulação ao setor informal.<sup>23</sup>

- **Promoção do Emprego.** Outro instrumento importante e bastante abrangente é a *Recomendação (N.º 189) sobre a Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, 1998*, que aborda pormenorizadamente a questão dos direitos dos trabalhadores das PME.<sup>24</sup> A Comissão de Peritos considera que a *Recomendação (N.º 189)* oferece orientações valiosas sobre a adoção de medidas tendentes a promover a criação de emprego ou a facilitar a integração do emprego informal na economia formal, promovendo as pequenas e médias empresas.<sup>25</sup> É de salientar também a *Recomendação (N.º 193) sobre a Promoção das Cooperativas, 2002*. A necessidade de “criar um quadro institucional, com o objetivo de permitir o registo das cooperativas da forma mais célere, simples, económica e eficaz possível”, está estabelecida no Parágrafo 6(a) e refere que os “Governos deveriam promover o importante papel que as cooperativas desempenham na transformação daquilo que frequentemente são atividades marginais de sobrevivência (por vezes designadas por “economia informal”), num trabalho protegido pela legislação e plenamente integrado na vida económica prevalescente (*mainstream*)”. (Parág. 9).

- **Tripartismo.** O tripartismo é importante, no plano internacional, para o funcionamento da OIT, mas também é decisivo a nível nacional. Com efeito, incentiva a cooperação entre os parceiros sociais e a sua participação na aplicação das normas internacionais do trabalho e, por conseguinte, promove um diálogo social mais amplo sobre diferentes questões laborais no seio de um país. A *Convenção (N.º 144) sobre a Consulta Tripartida, 1976*, determina que todos os Estados que a ratificam se comprometam a pôr em prática procedimentos que garantam a realização efetiva de consultas relativamente a algumas das atividades da OIT relacionadas com as normas internacionais do trabalho (como relatórios governamentais sobre as convenções ratificadas e um novo exame das convenções não ratificadas e das Recomendações que

● Diversas normas internacionais do trabalho oferecem orientações em matéria de formulação das políticas económicas e sociais de um país. Daí serem extremamente pertinentes para a economia informal; destinam-se a “todas as pessoas que estão disponíveis para trabalhar e à procura de emprego”.

● A *Convenção (N.º 150) sobre a Administração do Trabalho, 1978*, promove o “alargamento, faseado se assim for necessário, das funções do sistema de administração do trabalho”, a fim de incluir os trabalhadores que, para efeitos jurídicos, não são considerados em situação de emprego legal, tais como os que trabalham por conta própria ocupados no setor informal, e não contratam outros trabalhadores.

● O tripartismo é decisivo, no plano nacional, para conceber soluções eficazes e sustentáveis para a informalidade.

<sup>23</sup> Os empregos no setor informal são aqui definidos como “atividades económicas exercidas fora das estruturas económicas institucionalizadas”.

<sup>24</sup> O tema das MPE está desenvolvido em documentos informativos sobre as empresas informais e sobre as MPE e a legislação laboral neste Guia. Ver também, Faundez, 2008.

<sup>25</sup> Ver OIT, 2004, Par. 173.

não tenham sido postas em prática, denúncias de convenções ratificadas, etc.). Relativamente a esta Convenção, a Comissão de Peritos declarou que, embora ela “exija que as organizações mais representativas dos empregadores e dos trabalhadores participem nas consultas, tal não impede de modo algum a participação de representantes de outras organizações. Em primeiro lugar, pode ser útil recolher as opiniões dos representantes das categorias de trabalhadores ou de empregadores que não estejam suficientemente representadas nas organizações principais, quer se trate, por exemplo, de trabalhadores independentes, de agricultores ou de membros de cooperativas”.<sup>26</sup>

● Os instrumentos nacionais sobre formação e educação incluem o objetivo de transformar as atividades da economia informal em trabalhos dignos, integrados na economia prevalescente.

- **Administração do trabalho.** A *Convenção (N.º 150) sobre a Administração do Trabalho, 1978*, e o *Protocolo (N.º 81) de 1995*, da Convenção sobre a Inspeção do Trabalho, preveem uma extensão progressiva da cobertura. A Convenção (N.º 150) determina que “se as condições nacionais assim exigirem, e com vista a satisfazer as necessidades do maior número possível de trabalhadores (...), cada Membro (...) deverá promover o alargamento gradual, se for necessário, das funções do sistema de administração do trabalho” aos trabalhadores que, para efeitos jurídicos, possam ser considerados trabalhadores por conta de outrem, assim como aos que, sem contratar mão-de-obra externa, trabalham por conta própria no setor informal, conforme definido pelos Membros (Artigo 7).
- **Orientação e formação profissionais.** A formação e a educação são essenciais para que as pessoas mantenham o seu emprego e para a concretização do trabalho digno. A *Convenção (N.º 142) sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos, 1975*, e a *Recomendação (N.º 195) sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos, 2004*, referem-se às competências e, por conseguinte, são pertinentes para a economia informal. A Comissão de Peritos afirmou que o setor informal está implicitamente coberto por várias disposições da *Convenção (N.º 142)* e instrumentos associados.<sup>27</sup> A *Convenção (N.º 142)* aplica-se às “pessoas” e a *Convenção (N.º 159) sobre a Readaptação Profissional e o Emprego de Deficientes, 1983*, cobre os “indivíduos”. A *Recomendação (N.º 195)* (adotada em 2004 para substituir a recomendação anterior (N.º 148) refere-se explicitamente à economia informal ao afirmar que os Membros deveriam definir políticas de desenvolvimento de recursos humanos, educação, formação e aprendizagem permanentes que “respondam ao desafio de transformar as atividades da economia informal em trabalhos dignos, plenamente integrados na vida económica; as políticas e programas deveriam ser formulados com o objetivo de criar empregos dignos e de oferecer oportunidades de educação e formação, assim como a validação dos conhecimentos e das competências adquiridos anteriormente, para ajudar os trabalhadores e os empregados a integrarem-se na economia formal” (Parág. 3). Além disso, os Membros deveriam “promover o acesso à educação, formação e aprendizagem permanentes das pessoas com necessidades específicas, definidas em cada país, tais como os jovens, as pessoas pouco qualificadas, as pessoas portadoras de deficiência, os migrantes, os trabalhadores mais velhos, as populações indígenas, os grupos étnicos minoritários e as pessoas socialmente excluídas, assim como os trabalhadores das pequenas e médias empresas, na economia informal e no setor rural, e dos trabalhadores independentes” (Parág. 5) (ver também o fascículo sobre competências e empregabilidade).

<sup>26</sup> OIT, 2000, Par. 37.

<sup>27</sup> OIT, 1991, Par. 275.

- **Salários.** As normas internacionais do trabalho relativas aos salários abordam as questões do pagamento regular de salários, a fixação de salários mínimos e o pagamento de salários em dívida, em caso de insolvência do empregador. A *Convenção (N.º 131) sobre Fixação dos Salários Mínimos* exige que os Estados ratificantes criem mecanismos que permitam a fixação, revisão e ajustamento periódicos dos salários mínimos. Afirma-se que esta Convenção estabelece “explícita ou implicitamente (...) a aplicação de normas, de uma forma apropriada às circunstâncias locais, incluindo as desigualdades entre a economia formal e a informal”.<sup>28</sup> A *Convenção (N.º 95) sobre a Proteção do Salário, 1949*, aplica-se a todas as pessoas a quem é ou deve ser pago um salário (Art. 2(1)). Certas pessoas podem, no entanto, estar excluídas do âmbito de aplicação da Convenção. A Comissão de Peritos observou que, em certos casos, um grande número de trabalhadores, tais como os trabalhadores agrícolas, os trabalhadores ocasionais e os trabalhadores no domicílio, não têm a proteção da legislação nacional, situação incompatível com a natureza limitada e provisória das isenções autorizadas no âmbito da Convenção.<sup>29</sup> A *Recomendação (N.º 85) sobre a Proteção do Salário, 1949*, consagra proteções específicas, relacionadas com a periodicidade do pagamento pelo trabalho realizado à peça. (Parág. 4 e 5).

- **Segurança Social.** O principal instrumento relevante no que se refere à segurança social é a *Convenção (N.º 102) sobre a Segurança Social (Norma mínima), 1952* que, apesar de na sua redação apresentar uma ambiguidade de género, se baseia na noção de solidariedade e tem por objetivo a ampliação progressiva da sua cobertura. As convenções adotadas posteriormente ampliam o âmbito de proteção, ao mesmo tempo que autorizam certas exceções, visando uma maior flexibilidade. A *Convenção (N.º 157) sobre a Manutenção dos Direitos à Segurança Nacional, 1982* aplica-se a todas as pessoas que estejam ou tenham estado sujeitas à legislação de vários Estados. A *Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000* aplica-se especificamente a todas as mulheres com emprego, incluindo as que se encontrem em formas atípicas de trabalho dependente. O instrumento mais recente: *Recomendação (N.º 202) sobre os pisos de proteção social, 2012* faz referência explícita às pessoas da economia informal, reconhecendo que a segurança social é uma ferramenta importante para prevenir e reduzir a pobreza e apoiar a transição do emprego informal para o formal. (Ver também os fascículos sobre segurança social e sobre proteção da maternidade).

- **Segurança e Saúde no Trabalho (SST).** Muitas normas internacionais do trabalho estão relacionadas com questões de segurança e saúde no trabalho e oferecem instrumentos importantes em matéria de orientação e de promoção de políticas para a economia informal. A *Convenção (N.º 155) sobre Saúde e Segurança no Trabalho, 1981* exige que os Estados adotem uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde no trabalho, que tenha por objetivo “prevenir os acidentes e as lesões que resultem, estejam relacionados ou ocorram no trabalho” (Artigo 4) em “todos os setores da atividade económica”. Trata-se de uma convenção de promoção, que implica um esforço constante no sentido de melhorar a proteção dos trabalhadores. Contém várias cláusulas de flexibilidade – permite aos Estados que a ratificam, após consulta às organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores interessadas, excluir, parcial ou integralmente, da sua aplicação determinados ramos da atividade económica e “categorias limitadas de trabalhadores relativamente às quais existam problemas de aplicação concretos” (Artigos 1(2) e 2(2)). Segundo a Comissão de Peritos, estas exclusões não se destinam a ser permanentes e espera-se que os Estados avancem para a aplicação plena da Convenção. O certo é que essas cláusulas de flexibilidade são disposições que não deveriam ser utilizadas como forma

- Muitas normas internacionais do trabalho estão relacionadas com questões de segurança e saúde no trabalho e oferecem instrumentos importantes em matéria de orientação e de promoção de políticas para a economia informal.

- Também foram adotadas algumas normas que tratam concretamente de determinadas formas de emprego que poderiam não estar, parcial ou totalmente, contempladas na legislação de alguns países e para as quais as normas internacionais do trabalho em vigor permitem exclusões.

<sup>28</sup> Sengenberger, 2005, p.53.

<sup>29</sup> OIT, 2003, Par. 64.



de diminuir a proteção efetiva da segurança e da saúde no trabalho.<sup>30</sup> Nesse sentido, vários países referiram estar a alargar o âmbito da sua legislação nacional de segurança e saúde no trabalho. Além disso, embora a Convenção não mencione os trabalhadores independentes, a *Recomendação (N.º 164) sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores, 1981*, especifica que os Estados deveriam conferir a esses trabalhadores uma proteção análoga à dispensada pela Convenção e a Recomendação (Parág. 1(2)).

Diversas normas internacionais do trabalho ocupam-se diretamente dos trabalhadores independentes, que podem encontrar-se numa situação de trabalho informal. A *Recomendação (N.º 192) sobre a Saúde e Segurança no Trabalho*, adotada em 2001 com a *Convenção (N.º 184) sobre a Segurança e a Saúde na Agricultura*, tem em conta a situação dos agricultores independentes e apela à prevenção da extensão progressiva da proteção prevista na Convenção. Embora sejam possíveis exclusões relacionadas com determinadas empresas e trabalhadores, os Estados deverão elaborar “planos para englobar progressivamente todas as empresas e todas as categorias de trabalhadores”. Contudo, estes instrumentos excluem do seu âmbito de aplicação a agricultura de subsistência, os processos industriais que utilizam produtos agrícolas como matéria-prima, e os serviços conexos, assim como a exploração industrial das florestas.

A recente *Convenção (N.º 187) sobre o Quadro Promocional para a Saúde e Segurança no Trabalho, 2006* estabelece que os Membros devem criar um sistema nacional que deveria incluir mecanismos de apoio para a melhoria progressiva das condições de segurança e saúde no trabalho “nas microempresas, nas pequenas e médias empresas e na economia informal”.

Outras convenções atuais relevantes neste domínio são:

- a Convenção (N.º 115) sobre a Proteção contra Radiações, 1960;
- a Convenção (N.º 162) sobre o Amianto, 1986;
- a Convenção (N.º 170) sobre Produtos Químicos, 1990;
- a Convenção (N.º 148) sobre o Ambiente de Trabalho (Poluição do Ar, Ruído e Vibrações), 1977, ;
- a Convenção (N.º 167) sobre Segurança e Saúde na Construção, 1988.

■ **Normas internacionais do trabalho que se ocupam diretamente de grupos específicos.** Foram adotadas algumas normas que se ocupam concretamente de determinadas formas de emprego que poderiam não estar contempladas, parcial ou totalmente, na legislação de alguns países e relativamente às quais as normas internacionais do trabalho em vigor permitem exclusões. Estas estão relacionadas com o trabalho a tempo parcial, o trabalho no domicílio, o trabalho em plantações e os trabalhos nos setores da saúde (enfermagem) e da hotelaria e restauração.<sup>31</sup> Determinam que os Estados ratificantes concedam direitos e proteção específicos aos trabalhadores ou lhes concedam condições semelhantes às atribuídas a outros trabalhadores. Outras normas internacionais do trabalho importantes, e que estão relacionadas com grupos vulneráveis, são a *Convenção (N.º 181) sobre as Agências Privadas de Emprego, 1997*, as normas internacionais do trabalho relativas aos trabalhadores migrantes, a *Convenção (N.º 169) sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989* e a *Convenção (N.º 188) sobre o Trabalho no sector das Pescas, 2007*, serão examinadas mais adiante. Note-se, contudo, que algumas destas convenções não foram amplamente ratificadas: apenas 5 Estados ratificaram a Convenção sobre o Trabalho no Domicílio, 11 a Convenção sobre o Trabalho a Tempo Parcial e 21 a Convenção sobre as Agências Privadas de Emprego.

<sup>30</sup> OIT, 2009, parág. 24.

<sup>31</sup> Convenção (N.º 175) sobre o Trabalho a Tempo Parcial, 1994, Convenção (N.º 177) sobre o Trabalho no Domicílio, 1996, Convenção (N.º 110) sobre as Plantações, 1958 e o seu Protocolo de 1982, Convenção (N.º 149) sobre o Pessoal de Enfermagem, 1977 e Convenção (N.º 172) sobre as Condições de Trabalho (Hotéis e Restaurantes), 1991.

- **Os Trabalhadores e as Agências Privadas de Emprego.** A *Convenção (N.º 181) sobre as Agências Privadas de Emprego, 1997*, acima mencionada, aplica-se a todas as categorias de trabalhadores, em todos os setores; porém, um Estado que a ratifique pode reduzir o seu alcance após efetuar consultas. Estabelece que “as agências privadas de emprego” não deverão cobrar aos trabalhadores, direta ou indiretamente, na totalidade ou em parte, nenhum tipo de honorário ou tarifa. Dispõe que os Estados que a ratifiquem adotem as medidas necessárias para assegurar que os trabalhadores contratados através de agências de emprego privadas gozem da proteção adequada em matéria de liberdade sindical, negociação coletiva, salários mínimos, tempo de trabalho e demais condições de trabalho, prestações obrigatórias para a segurança social, acesso à formação, segurança e saúde no trabalho, indemnização em caso de acidente de trabalho ou doença profissional, indemnização em caso de insolvência e proteção dos créditos laborais, proteção e prestações de maternidade e proteção e prestações parentais (Artigo 11). Além disso, apela à determinação e cumprimento das responsabilidades respectivas por um lado, das agências privadas de emprego no fornecimento dos serviços às empresas e, por outro lado, das empresas utilizadoras de forma a que sejam respeitados os direitos em matéria de negociação coletiva, salário mínimo, tempo de trabalho e restantes condições de trabalho, prestações obrigatórias para a segurança social, acesso à formação, proteção no âmbito da segurança e da saúde no trabalho, indemnização em caso de acidente de trabalho ou doença profissional, indemnização em caso de insolvência e proteção dos créditos laborais, proteção e prestações de maternidade e proteção e prestações parentais (Artigo 12).
- **Trabalhadores rurais.** Os trabalhadores rurais constituem uma grande parte da mão-de-obra informal. Várias NIT visam especificamente estes trabalhadores. Adotada em 1921, a *Convenção (N.º 111) sobre os Direitos de associação e de Coligação dos Trabalhadores Agrícolas* afirma que os trabalhadores agrícolas têm os mesmos direitos de associação que os trabalhadores industriais. A *Convenção (N.º 141) sobre as Organizações de Trabalhadores Rurais, 1975* e a *Recomendação (N.º 149) associada, 1975*, incentivam a criação de organizações rurais. Porém, os trabalhadores agrícolas beneficiam das garantias previstas nas Convenções sobre a liberdade sindical em geral (Convenções N.º 87 e 98).
- **Trabalhadores no domicílio.** A *Convenção (N.º 177) sobre o Trabalho no Domicílio, 1996* define o trabalho no domicílio como aquele que é realizado mediante uma remuneração, em casa ou noutros locais à escolha do trabalhador, desde que não sejam as instalações do empregador; a fim de executar um produto ou prestar um serviço, de acordo com as especificações do empregador, independentemente de quem proporcione o equipamento, os materiais ou outros elementos utilizados para o efeito. A Convenção dispõe que os Estados que a ratifiquem adotem uma política nacional destinada a melhorar a situação dos trabalhadores no domicílio, promovendo a igualdade de tratamento entre estes trabalhadores e os restantes (ver também o fascículo sobre o Trabalho no Domicílio).
- **Trabalhadores migrantes.** Muitos trabalhadores migrantes são vítimas de exploração e de abuso e trabalham numa situação de informalidade. As normas internacionais do trabalho insistem na obrigação de dar o mesmo tratamento a todos os trabalhadores, sem mencionar a nacionalidade e, por exemplo, a *Convenção fundamental (N.º 111), sobre a discriminação*, estabelece a igualdade de oportunidades, sem distinção de raça, cor ou credo, que costumam ser aspetos característicos dos trabalhadores migrantes. Segundo a *Convenção (N.º 97) sobre os Trabalhadores Migrantes (Revista) 1949*, os Estados ratificantes são obrigados a aplicar-lhes o mesmo tratamento que a todos os trabalhadores em relação a determinadas áreas ,tais
- As normas relacionadas com o trabalho rural incentivam os trabalhadores rurais à organização
- A Convenção (N.º 97) sobre os Trabalhadores Migrantes (Revista), 1949, determina que se aplique o mesmo tratamento a todos os trabalhadores em domínios como a segurança social, o emprego e a liberdade sindical.

como condições de trabalho, liberdade de associação e segurança social. A *Convenção (N.º 143) sobre os Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares)*, 1975 alargou essa cobertura. Os trabalhadores migrantes que se encontram nas piores situações estão normalmente em situação irregular. A *Convenção (N.º 143)* contém várias disposições sobre o combate à migração clandestina e ilegal e estabelece que todos os trabalhadores migrantes, independentemente da sua situação legal ou ilegal, deveriam desfrutar de “direitos culturais e liberdades individuais e coletivas”.<sup>32</sup> (Ver também o fascículo sobre os Trabalhadores Migrantes).

● Os povos indígenas e tribais estão frequentemente concentrados na economia informal.

● **Povos indígenas e tribais.** A *Convenção (N.º 169) sobre os Povos Indígenas e Tribais* é o único tratado internacional que se ocupa exclusivamente dos povos indígenas e tribais e tem sido muito utilizada para promover os direitos dessas pessoas. É especialmente importante no que se refere à informalidade, dado que os povos indígenas e tribais se concentram muitas vezes na economia informal. A *Convenção (N.º 169)* indica que os povos indígenas e tribais deviam ser consultados e participar em todos os níveis da adoção de decisões que os afetem. Engloba várias questões, entre as quais os seus costumes e tradições, o acesso a recursos naturais, emprego, educação e formação profissional, artesanato e indústrias rurais, segurança social e saúde, bem como contactos e comunicações transfronteiriços. Note-se em especial a referência concreta aos direitos relativos às terras – a *Convenção (N.º 169)* estabelece, em particular, o reconhecimento do direito de propriedade e de posse sobre as terras que esses povos tradicionalmente ocupam. Também exorta os governos a tomarem medidas para identificar essas terras e a instituir procedimentos adequados para dar resposta às reclamações de terras (Artigo 14).<sup>33</sup>

● Os pescadores estão frequentemente excluídos da legislação e desprotegidos. Certos instrumentos internacionais ocupam-se desta problemática

● **Pescadores.** Aproximadamente 27 milhões de pessoas trabalham exclusivamente na pesca de captura<sup>34</sup> e a maioria dos pescadores trabalha na actividade da pesca em pequena escala, enquadrada no setor informal. Estes trabalhadores podem estar excluídos da legislação devido aos acordos específicos que regem o setor (os pescadores são muitas vezes remunerados com base na proporção da captura), ficando sem proteção. A *Convenção (N.º 188) sobre o Trabalho na Pesca, 2007* e a *Recomendação (N.º 199) sobre o Trabalho na Pesca, 2007* foram adotadas para tratar destes problemas.

● **Trabalhadores domésticos.** A *Convenção (N.º 189) sobre o Trabalho Digno para os Trabalhadores Domésticos, 2011* e a *Recomendação (N.º 201), 2011* correspondente, forem concebidas principalmente para retirar da informalidade um importante subsector de trabalhadores desprotegidos ou insuficientemente protegidos na legislação nacional. Para mais pormenores ver o fascículo sobre os Trabalhadores Domésticos.

<sup>32</sup> Para mais informações ver OIT, 2007.

<sup>33</sup> Para mais informações ver <http://www.ilo.org/indigenous/lang--en/index.htm>.

<sup>34</sup> Ver OIT, 2004





*Barbeiro ambulante, Pequim, China.*

## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar o tema. Dá acesso a mais informação sobre as boas práticas mencionadas. Contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja uma certa sobreposição entre as mesmas.

### Instrumentos da OIT e das Nações Unidas e Conclusão da Conferência Internacional do Trabalho

Convenções

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Recomendações:

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

### Convenções Fundamentais

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

Convenção (N.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Protecção do Direito Sindical, 1948

Convenção (N.º 98) sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, 1949

Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930

Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957

Convenção (N.º 138) sobre a Idade Mínima, 1973

Convenção (N.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999

Convenção (N.º 100) sobre Remuneração Igual, 1951

Convenção (N.º 111) sobre Discriminação (Emprego e Profissão), 1958

### Convenções sobre a Governação

Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947

Convenção (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969

Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, 1964

Convenção (N.º 144) sobre a Consulta Tripartida (Normas Internacionais do Trabalho), 1976

### Outras Convenções pertinentes

Convenção (N.º 78) sobre o Exame Médico de Jovens (Trabalhos Não Industriais), 1946

Convenção (N.º 95) sobre a Protecção dos Salários, 1949

Convenção (N.º 97) sobre a Migração para o Emprego (Revista), 1949

Convenção (N.º 102) sobre a Segurança Social (Norma Mínima), 1952

Convenção (N.º 115) sobre a Protecção contra Radiações, 1960

Convenção (N.º 131) sobre Mecanismos de Fixação do Salário Mínimo, 1970

Convenção (N.º 141) sobre as Organizações de Trabalhadores Rurais, 1975

Convenção (N.º 142) sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos, 1975

Convenção (N.º 148) sobre o Ambiente de Trabalho (Poluição do Ar, Ruído e Vibrações), 1977

Convenção (N.º 150) sobre a Administração do Trabalho, 1978

Convenção (N.º 154) sobre a Negociação Coletiva, 1981

Convenção (N.º 155) sobre a Segurança e a Saúde no Trabalho, 1981

Convenção (N.º 156) sobre os Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, 1981

Convenção (N.º 157) sobre a Manutenção dos Direitos à Segurança Social, 1982

Convenção (N.º 159) sobre a Readaptação Profissional e o Emprego (Pessoas Portadoras de Deficiência)

Convenção (N.º 162) sobre o Amianto, 1986

Convenção (N.º 167) sobre a Segurança e a Saúde na Construção, 1988

Convenção (N.º 169) sobre os Povos Indígenas e Tribais, 1989

Convenção (N.º 170) sobre os Produtos Químicos, 1990

Convenção (N.º 177) sobre o Trabalho no Domicílio, 1996

Convenção (N.º 181) sobre a Política de Emprego, 1997



Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000  
Convenção (N.º 184) sobre a Segurança e a Saúde na Agricultura, 2001  
Convenção (N.º 187) sobre o Quadro Promocional para a Segurança e a Saúde no Trabalho, 2006  
Convenção (N.º 188) sobre o Trabalho na Pesca  
Protocolo (P81) de 1995 relativo à Convenção sobre a Inspeção do Trabalho, 1947  
Convenção (N.º 189) sobre Trabalho Digno para os Trabalhadores Domésticos, 2011

### **Recomendações Pertinentes**

Recomendação (N.º 85) sobre a Proteção dos Salários, 1949  
Recomendação (N.º 149) sobre as Organizações de Trabalhadores Rurais, 1975  
Recomendação (N.º 164) sobre a Segurança e a Saúde no Trabalho, 1981  
Recomendação (N.º 165) sobre Responsabilidades Familiares, 1981  
Recomendação (N.º 169) sobre a Política de Emprego, 1984  
Recomendação (N.º 189) sobre a Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, 1998  
Recomendação (N.º 192) sobre a Segurança e a Saúde na Agricultura  
Recomendação (N.º 193) sobre a Promoção das Cooperativas, 2002  
Recomendação (N.º 195) sobre o Desenvolvimento de Recursos Humanos, 2004  
Recomendação (N.º 199) sobre o Trabalho na Pesca, 2007  
Recomendação (N.º 201) sobre Trabalho Digno para os Trabalhadores Domésticos, 2011  
Recomendação (N.º 202) sobre os patamares nacionais de proteção social, 2012

Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, 1998  
<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>

Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, 2008  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_099766.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf)

### **Instrumentos de Direitos Humanos**

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948  
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 1966  
Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 1966

### **Bases de dados**

APPLIS – Uma base de dados sobre a aplicação das normas internacionais do trabalho  
<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>

Base de Dados de Leis sobre as Condições de Trabalho e Emprego: Proteção da maternidade, salário mínimo e tempo de trabalho  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/database/index.htm>

### **Sítios da *internet* dos departamentos da OIT**

Bureau para a igualdade de género  
<http://www.ilo.org/gender/lang--en/index.htm>

Normas Internacionais do Trabalho (NORMES)  
<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

Programa Internacional de Migração:  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/>

International Programme for the elimination of child labour (IPEC)  
<http://www.ilo.org/ipecc/lang--en/index.htm>

Departamento de Criação de Emprego e Desenvolvimento Empresarial  
<http://www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm>

Administração do Trabalho e Programa de Inspeção do Trabalho (Lab/Admin)  
<http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>

## Publicações pertinentes

Chen, M.A.; R. Jhabvala; F. Lund. 2002. "Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework", Working paper on the informal economy, Employment Sector (Genebra, OIT).  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09\\_156\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_156_engl.pdf)

Daza, J.L., 2005. Informal economy, undeclared work and labour administration. Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department, Paper no. 9 (Genebra, OIT).  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09\\_108\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_108_engl.pdf)

Ethical Trading Initiative (ETI). ETI homeworker guidelines: recommendations for working with homeworkers.  
<http://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/resources/ETI%20Homeworker%20guidelines,%20ENG.pdf>

Fenwick, C; J. Howe; S. Marshall; I. Landau. 2007. Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81 (Genebra, OIT).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_093618.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf)

Huws, U.; S. Podro. 1995. Employment of homeworkers: Examples of good practice, (Genebra, OIT).  
<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/431/F1685648316/employment%20homeworkers.pdf>

OIT, 2006, Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the OIT, fifth revised edition, (Genebra).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_090632.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf)

OIT, 2006, OIT multilateral framework on labour migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration, (Genebra).  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat\\_fw\\_k\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf)

OIT, 2007, Guidelines on the design of direct action strategies to combat child domestic labour, IPEC, (Genebra).  
<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=4045>

OIT, 2008, The Employment relationship: An annotated guide to OIT Recommendation No. 198 (Genebra).  
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

OIT, 2008, Report I (B), Freedom of association in practice: Lessons learned, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra, 2008 (Genebra).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms\\_091396.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_091396.pdf)

OIT, 2009, Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards, OIT Genebra, 2009. OIT.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_108393.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf)

Ramirez-Machado, J-M., 2003, Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective. Conditions of Work and Employment Series No. 7 (Genebra, OIT).  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/7cws.pdf>

Reinecke, G.; S. White. 2004, Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs (Genebra, OIT).

Schlyter, C. 2002, International labour standards and the informal sector: Developments and dilemmas, Working paper, Employment Sector, (Genebra, OIT).  
<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/32/F1408725906/Standards%20mine.pdf>

Trebilcock, A. 2004, "International labour standards and the informal economy", em J.C. Javillier; B. Gernigon; G. Politakis (eds). Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir (Genebra, OIT), pp.585-613.

OIT, 2006, OIT multilateral framework on labour migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration, (Genebra).  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat\\_fw\\_k\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf)

OIT, 2007, Guidelines on the design of direct action strategies to combat child domestic labour, IPEC, (Genebra).  
<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=4045>

OIT, 2008, The Employment relationship: An annotated guide to OIT Recommendation No. 198 (Genebra).  
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

Williams, C.C.; R. Piet. 2008. Measures to tackle undeclared work in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).  
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

### Ligações da internet

Constituição  
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/constitution.pdf>

Convenções  
<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Normas Internacionais do Trabalho  
<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

Declaração da OIT  
<http://www.ilo.org/declaration/lang--en/index.htm>

Instrumentos atualizados  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/generic-document/wcms\\_125121.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/generic-document/wcms_125121.pdf)

Recomendações  
<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Departamento de Normas da OIT  
<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

### Outros instrumentos

Amorim, A; S. Badrinath; S. Samouiller; Una Murray. 2004. Gender equality and child labour: a participatory tool for facilitators, IPEC (Genebra: OIT), Também disponível em russo, francês, espanhol e árabe  
<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=340>

OIT, 2002, Decent Work and the Informal Economy: CD Rom with 2003 Background papers.  
[http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=en&p\\_ieresource\\_id=807](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=807)

OIT, 2005, Labour Migration Policy and Management: Training Modules, (Genebra).  
<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/library/download/pub04-29.pdf>

OIT, 2009, Rules of the Game: A brief introduction to International Labour Standards, (Genebra)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_108393.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_108393.pdf)

OIT, 2010, Extending the scope of application of labour laws to the informal economy: A digest of comments of ILO's supervisory bodies related to the informal economy. OIT: Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_125855.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_125855.pdf)

Joshi, G., Labour and Labour -Related Laws and MSEs – A Resource Tool, SEED, Genebra: OIT. (a publicar brevemente)

### Referências

Almeida, R. e P. Carneiro, 2009, "Enforcement of labor regulation and firm size" Journal of Comparative Economics, vol.37, pp. 28-46

Berg, J. e S. Cazes, 2008, "Policymaking Gone Awry: The Labour Market Regulations of the Doing Business Indicators", Comparative Labor Law and Policy Journal, vol.26, pp.349-381.

- CLEP, 2008, Making the Law Work for Everyone, Vol. II  
[http://www.undp.org/legalempowerment/docs/ReportVolumell/making\\_the\\_law\\_work\\_II.pdf](http://www.undp.org/legalempowerment/docs/ReportVolumell/making_the_law_work_II.pdf)
- Deakin, S., 2009, The Evidence-Based Case for Labour Regulation, Documento preparado para a Conferência sobre o Trabalho Digno, OIT, Genebra, julho de 2009
- Deakin, S. e P. Sarkar, 2008, "Assessing the Long-run Economic Impact of Labour Law Systems: A Theoretical Reappraisal and Analysis of New Time Series Data", *Industrial Relations Journal*, vol. 39, nº 6, p.p. 453-487.
- Deakin, S. e F. Wilkinson, 2000, "Labour Law and Economic Theory: A Reappraisal", in H., Collins, P. Davies and R.W. Rideout, *Legal regulation of the employment relation*, London: Kluwer Law International.
- Dorman, P., 2000, "The Economics of Safety, Health, and Well-Being at Work: An Overview", documento de trabalho, Genebra: OIT
- Feldmann, H., 2009, "The unemployment effects of labor regulation around the world", *Journal of Comparative Economics*, vol.37, no. 1, pp.76-90
- Freeman, R. B., "A Hard-Headed Look at Labour Standards", in W. Sengenberger et D. Campbell (Eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Genebra: IIES, 1994
- Freeman, R.B., 2005, "Labour Market Institutions Without Blinders: The Debate Over Flexibility and Labour Market Performance", NBER Working Paper Series, Working Paper no. 11286, Cambridge MA: NBER
- OIT, 1991, Reply of the Director-General to the discussion of his Report, Provisional Record, CIT, 78.<sup>a</sup> Sessão, Genebra, p. 27/7
- OIT, 2001, Report 1(A), Reducing the decent work deficit - a global challenge, CIT, 89.<sup>a</sup> Sessão (Genebra)
- OIT, 2002a Report VI, Decent work and the informal economy, CIT 90.<sup>a</sup> Sessão, Genebra
- OIT, 2002b, Conclusions concerning decent work and the informal economy, Provisional Record 25, CIT, 90.<sup>a</sup> Sessão, Genebra OIT, pp. 53-56
- OIT, 2004, A Fair Globalization: Creating opportunities for all, Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization (Genebra)
- Independent Evaluation Group, 2008, Doing Business: An Independent Evaluation – Taking the Measure of the World Bank-IFC Doing Business Indicators, Washington. D.C.: Banco Mundial
- Kahn-Freund, 1974, "On the Uses and Misuses of Comparative Labour Law", *Modern Law Review*, vol. 37, p.p. 1-27
- Kucera, D. e Roncolato, L., 2008, "Informal employment: two contested policy issues", *International Labour Review*, vol. 147 no.4, pp. 321-348
- Lee, S., D. McCann, N. Torm, 2008, "The World Bank's "Employing Workers" index: Findings and critiques – A review of recent evidence", *International Labour Review*, Vol. 147, No. 4, pp.416-432
- OCDE, 2004, *OECD Employment Outlook 2004*, Paris: OCDE
- Perry, G., Maloney, W. F., et al., *Informality: Exit and Exclusion*, World Bank, 2007
- Sengenberger, W., 2005, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bona: Fundação Friedrich Ebert
- Sengenberger, W., 2006, "International Labour Standards in the Globalized economy: obstacles and opportunities for achieving progress", in J.D.R. Craig and S. Michael Lynk, *Globalization and the Future of Labour Law*, Cambridge: CUP, pp.331-355
- Stiglitz, J. 2002. "Employment, social justice and societal well-being", *International Labour Review*, Vol. 141, No. 1-2, pp.9-29
- Trebilcock, A., 2006, "Using Development Approaches to Address the Challenge of the Informal Economy for Labour Law", in G. Davidov and B. Langille, *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford and Portland: Hart Publishing
- Banco Mundial, 1990, *World Development Report – Poverty*, Oxford: OUP.  
[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/12/13/00178830\\_98101903345649/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/12/13/00178830_98101903345649/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: Conceitos fundamentais

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: Políticas de apoio à transição para a formalidade

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

- (A) Normas Internacionais do Trabalho

- 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

#### 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

- (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

- 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

- (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade





Organização  
Internacional  
do Trabalho

# O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

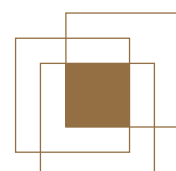


*Mulheres a fazer cigarros Beedi em casa, Índia.*

## Normas Internacionais do Trabalho (NIT)

### 4.a3 COMPREENDER A RELAÇÃO DE TRABALHO E O SEU IMPACTO NA INFORMALIDADE

■ Este fascículo analisa a relação de trabalho – a pedra angular da legislação do trabalho – e a sua aplicação. Dentro da economia informal, as relações de trabalho podem ser vagas ou ambíguas, ocultar-se por detrás de redes de subcontratação, ou estar deliberadamente dissimuladas, tornando a proteção ao abrigo da legislação uma tarefa extremamente difícil e complexa. Vários países puseram em prática iniciativas com vista a esclarecer a legislação, ampliar o seu alcance e melhorar o seu cumprimento.



- **A relação de trabalho e a informalidade**
- **A regulação a nível internacional**
- **Áreas em que surgem problemas**
  - **Clarificação da legislação**
  - **Acesso aos tribunais**
  - **Aplicação da legislação laboral**

■ **A relação de trabalho e a informalidade.** Foi sempre difícil, estabelecer uma relação de trabalho para alguns casos. Na verdade, tem sido referido que as relações de trabalho que recaem nas margens das categorias do emprego já colocavam problemas no século XVIII.<sup>1</sup> Contudo, nos últimos tempos tornou-se mais difícil decifrar a relação de trabalho ou esta dificuldade está cada vez mais generalizada, porque as relações de trabalho e os tipos de contrato mudaram, muitas vezes para dotar o mercado de trabalho de uma maior flexibilidade. Por exemplo, as empresas têm recorrido com mais frequência à contratação de serviços e funções, que anteriormente faziam parte das empresas, através da contratação de independentes, de agências de emprego ou de cooperativas (conhecido por desintegração vertical),<sup>2</sup> e a complexidade das cadeias de produção aumenta cada vez mais. Muitas vezes, os direitos e obrigações das partes não são claros, tentando-se disfarçar a relação de trabalho, ou então existem deficiências ou lacunas na legislação, na sua interpretação ou aplicação.<sup>3</sup> Tudo isto tem consequências importantes para os trabalhadores e para a sociedade em geral. Pelo facto de não serem reconhecidos como trabalhadores por conta de outrem, os trabalhadores podem carecer de proteção laboral e ter menos proteção da segurança social. Também podem sentir dificuldades em obter a proteção da inspeção do trabalho e em aceder aos tribunais.<sup>4</sup>

Conforme já se referiu, “existe a convicção generalizada de que a legislação do trabalho está a passar por uma “crise” de conceitos fundamentais”.<sup>5</sup> Não obstante as muitas tentativas para repensar a legislação do trabalho e as sugestões de que o conceito de contrato de trabalho e a diferença estabelecida entre um trabalhador por conta de outrem e um trabalhador por conta própria deviam ser abandonadas e os direitos e benefícios deveriam ser concedidos fora desse contexto,<sup>6</sup> a maioria está de acordo em que essas questões se vão manter.<sup>7</sup> Os sistemas jurídicos de todo o mundo aceitam a ideia da relação de trabalho e, em consequência, é primordial esclarecer o conceito.

### Em que consiste uma relação de trabalho?

Existe uma relação de trabalho quando são prestados serviços em determinadas condições, mediante uma remuneração. É o vínculo jurídico entre o empregador e o empregado que estabelece muitos dos direitos e obrigações recíprocos contidos na legislação laboral de muitos países com tradições jurídicas diferentes – embora com variações. A insistência da legislação na relação de trabalho deve-se ao facto de a legislação laboral tentar precisamente “abordar o que poderia ser uma posição de negociação desigual entre as partes de uma relação de trabalho”.<sup>8</sup> Por conseguinte, a legislação distingue quase sempre entre um trabalhador dependente, no quadro de um contrato de trabalho, e um trabalhador independente (ou em auto-emprego), no quadro de um contrato civil ou comercial. Esta situação, aliada a alterações da conjuntura laboral, dá lugar a possíveis abusos e exclusões.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Deakin, 2006, p. 104 (referindo a situação no Reino Unido).

<sup>2</sup> Este fenómeno remonta aos anos 70 e tem sido amplamente estudado (ver, por exemplo, Collins 1990).

<sup>3</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Recomendação (N.º 198), Preâmbulo. Ver também OIT 2002, Conclusões sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal

<sup>4</sup> OIT, 2003, p.13. Para um exemplo de acesso difícil ao tribunal, ver Sieng and Nuth, 2006 (em Cambodia, access to dispute resolution mechanisms for workers in a collective labour dispute is dependant on a clear employer-employee relationship).

<sup>5</sup> Deakin, 2006, p.89.

<sup>6</sup> Ver por exemplo, Freedland, 1995 e Supiot, 2001.

<sup>7</sup> Ver por exemplo Benjamin, 2006, p.190; Deakin, 2006, p.104.

<sup>8</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Recomendação (N.º 198) sobre a relação de trabalho, 2006.

<sup>9</sup> Ver por exemplo, Davies and Freedland, 2000.

● Em 2006, a OIT adotou uma recomendação sobre a relação de trabalho ao reconhecer que “existem situações em que os acordos contratuais podem ter como consequência privar os trabalhadores da proteção a que têm direito”.

■ **A regulação a nível internacional.** Na OIT têm sido realizados diversos debates incidindo sobre os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores no domicílio, os trabalhadores migrantes, as agências privadas de emprego e os pescadores, entre outros. Em todos estes temas se colocaram questões sobre a relação de trabalho. Além disso, em 1997 e em 1998, realizaram-se debates, no quadro da Conferência Internacional do Trabalho, com vista à adoção de um instrumento sobre a questão do regime de contratação de mão-de-obra (trabalhadores que dependem de um empregador mas que não estão definidos como trabalhadores por conta de outrem). No entanto, não foi possível chegar a acordo. Foram realçadas as disparidades na terminologia utilizada pelos Estados nos debates – “mão-de-obra contratada” é um conceito entendido de forma diferente nos vários países –, mas ao mesmo tempo observou-se que todos os delegados de todas as regiões se referiram reiteradamente à relação de trabalho.<sup>10</sup> Em 2006 foi adotada uma recomendação para tratar deste importante problema.<sup>11</sup> A *Recomendação (N.º 198) sobre a Relação de Trabalho, 2006* reconhece explicitamente as dificuldades existentes em alguns casos para determinar se existe ou não uma relação de trabalho e observa que “existem situações nas quais os acordos contratuais podem levar à privação dos trabalhadores da proteção a que têm direito”.

### ■ Áreas em que surgem problemas:<sup>12</sup>

- A natureza jurídica da relação está **dissimulada** – a relação laboral parece ser de natureza jurídica diferente (civil, comercial, cooperativa, relacionada com a família, entre outras). Estes contratos podem ter a aparência de trabalho por conta própria independente. Por exemplo, o abuso da utilização de contratos de formação insere-se nesta categoria.
- A **forma** da relação está **dissimulada** – a existência da relação de trabalho não está em questão, mas “a sua natureza está intencionalmente falseada”, a fim de evitar a proteção concedida pela legislação, a segurança social e os impostos. Um contrato a termo certo, que se renova reiteradamente, é um exemplo desse tipo de relação dissimulada.
- A relação é **ambígua** – algumas situações são genuinamente pouco claras e as principais características de uma relação de trabalho não são evidentes. Alguns trabalhadores podem ter sido claramente independentes, mas a relação com o cliente pode ter mudado gradualmente. Noutros casos, os trabalhadores talvez nunca tenham estado na empresa.
- A relação é **triangular** – geralmente inclui um trabalhador, um intermediário (como uma agência de trabalho temporário) e um terceiro – “o utilizador”. A situação do trabalhador é normalmente clara, mas coloca-se a pergunta “quem é o empregador?”. Esta situação pode traduzir-se numa falta de proteção do trabalhador. As relações compreendidas nesta categoria também podem ser consideradas dissimuladas ou ambíguas e podem incluir mais de três partes.<sup>13</sup> É de salientar que não se deve proibir o recurso às agências de trabalho temporário, mas sim o seu abuso, pois às vezes o trabalho com o utilizador prolonga-se por períodos de tempo alargados, enquanto juridicamente se continua a considerar que a agência é o empregador (em relação a este tema ver a Convenção (N.º 181) sobre as Agências de Emprego Privadas, 1997).

<sup>10</sup> A terminologia utilizada traz muitas complicações. Com efeito, as ambiguidades que surgiram da proliferação de termos referentes às diferentes formas de emprego foram colocadas no Relatório de 2003, preparado para a OIT sobre a relação de trabalho (como atípica, precária, flexível, não convencional, subcontratação, externalização, terceirização, trabalhadores temporários contratados por agências de trabalho temporário). Por conseguinte, as comparações não são simples.

<sup>11</sup> Ver Casale, 2011.

<sup>12</sup> Estas foram identificadas no relatório da CIT de 2006 (OIT, 2006, par.42-57). Ver também OIT, 2003. Ver a secção de recursos para aceder a estes relatórios.

<sup>13</sup> Sobre o tema da relação triangular, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT 2003; OIT, 2006; Fenwick, Kalula and Landau, 2007.

Os desafios que se colocam são importantes. Numa perspetiva jurídica, incluem clarificar a legislação para facilitar a sua aplicação, alargar o seu alcance, e atualizá-la, para assegurar a sua pertinência face às alterações sociais, dissuadir as tentativas de dissimular a relação de trabalho, melhorar a inspeção do trabalho, melhorar o acesso aos tribunais e proporcionar formação ao pessoal judiciário.

- **Clarificação da legislação.** Clarificar a legislação para que seja mais pertinente é um passo importante. Um *workshop* realizado pela OIT na África Austral, em 2007, revelou que, embora a legislação da maioria dos países, incluísse definições de “empregador” e de “trabalhador por conta de outrem”, estas eram consideradas pouco claras e sem grande utilidade prática. Além disso, nenhum país tinha uma definição de “relação de trabalho”.<sup>14</sup>
- **Acesso aos tribunais.** O acesso à justiça torna-se decisivo nos casos em que a relação de trabalho é ambígua, pois existe uma maior probabilidade de surgirem desacordos ou conflitos. Contudo, na prática, o acesso aos tribunais é muitas vezes limitado por razões que não têm uma relação específica com questões laborais, como a pobreza, a falta de instrução, os conhecimentos insuficientes em matéria de legislação, a incerteza quanto ao resultado e a deficiência das infraestruturas. Outras razões prendem-se diretamente com problemas laborais, como o receio de perder o emprego. O acesso à justiça deve melhorar para que a legislação possa ser aplicada e também para desencorajar a dissimulação das relações laborais.
- **Aplicação efetiva da legislação laboral.** Devemos ter em mente que o problema não é estritamente jurídico. Como sempre, o incumprimento da legislação faz parte de uma questão mais abrangente (ver o documento sobre Normas Internacionais do Trabalho). Na realidade, a falta de controlo do cumprimento da legislação na maioria dos países resulta muitas vezes de limitações financeiras. Isto afeta, em particular, a inspeção do trabalho: conforme referido no relatório da OIT sobre a relação de trabalho, de 2003, “há países onde é pouco provável, ou mesmo raríssimo, que um inspetor visite uma determinada empresa, detete as suas insuficiências, imponha medidas corretivas e controle a sua aplicação”<sup>15</sup> (ver o documento sobre a Inspeção do Trabalho).

É essencial melhorar o controlo da aplicação da legislação. Além disso, é fundamental adotar medidas destinadas a proporcionar uma formação adequada em matéria de normas internacionais do trabalho pertinentes, direito comparado e jurisprudência para a magistratura, árbitros, mediadores, inspetores do trabalho e outras pessoas dedicadas à resolução de conflitos e à supervisão do cumprimento das leis e normas nacionais em matéria de trabalho (ver a Recomendação N.º 198). Por exemplo, melhorar a formação dos inspetores, aumentar o número de inspetores e reforçar claramente os seus poderes para detetarem casos de relações de trabalho dissimuladas e solucioná-los, promovendo a colaboração com a administração da segurança social e as autoridades fiscais reveste-se de uma importância especial. Além disso, dar formação aos juizes para a problemática da relação de trabalho poderá ser útil, já que existem casos em que a legislação é interpretada de forma demasiado restrita.

● A diversidade da economia informal impossibilita uma resposta uniforme:

<sup>14</sup> Ver, OIT, Report of the Sub regional Workshop on Labour Law Reform: New Forms of the Employment Relationship, Harare, 28-29 de agosto de 2007 ([http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/harare\\_report.pdf](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/harare_report.pdf)).

<sup>15</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2003, The scope of the employment relationship

## Recomendação (Nº.198) da OIT sobre a Relação de Trabalho, 2006

Em 2006, a Conferência Internacional do Trabalho adotou a Recomendação (N.º 198) sobre a Relação de Trabalho, 2006. Este instrumento não vinculativo tem a finalidade de dar orientações aos Estados para ampliarem a proteção da legislação do trabalho e permitir o regresso dos trabalhadores ao âmbito da legislação e fora da informalidade. Esta recomendação detalhada tem três facetas:

- Incentiva os Estados a formular e a aplicar uma *política nacional* destinada a examinar a intervalos regulares e, se necessário, esclarecer e a adaptar o âmbito de aplicação das leis e regulações pertinentes, a fim de garantir uma proteção eficaz aos trabalhadores que exercem a sua atividade no quadro de uma relação de trabalho. Esta política nacional deveria incluir a orientação para as partes envolvidas, o combate às relações de trabalho dissimuladas, a adoção de normas aplicáveis a todas as formas de acordos contratuais, prever uma formação adequada para os magistrados, árbitros, mediadores, inspetores do trabalho, etc.
- Sugere métodos para facilitar a *determinação da existência de uma relação de trabalho*, que deveria basear-se principalmente nos factos relativos à execução do trabalho e à remuneração do trabalhador – incluindo a indicação dos pressupostos legais e de quais os trabalhadores que podem ser considerados trabalhadores por conta de outrem, assim como uma definição clara das condições que determinam a existência de uma relação de trabalho (como a subordinação e a dependência). Além disso, sugere vários indicadores que podem ser utilizados para apurar a existência de uma relação de trabalho.
- Recomenda que seja estabelecido um *mecanismo apropriado* para acompanhar a evolução do mercado de trabalho e da organização do trabalho e para o aconselhamento relativo à adoção e aplicação de medidas adequadas para a relação de trabalho no quadro da política nacional.





*Pedreiro numa obra em Dar es Salaam, República Unida da Tanzânia. A indústria da construção é outro setor em que o trabalho por conta própria independente e de “free-lancer” se tornaram mais comuns.*

## ABORDAGENS EMERGENTES E BOAS PRÁTICAS

- Definir indicadores específicos para determinar a existência de uma relação de trabalho
- Aplicar uma política nacional
- Incluir determinados grupos de trabalhadores no âmbito da legislação
- Alargar a definição de empregador
- Estabelecer os pressupostos da condição de trabalhador por conta de outrem
- Eliminar os fatores que contribuam para dissimular uma relação de trabalho
- Regulamentar as relações de trabalho especiais
- Transferir o ónus da prova

● A legislação pode definir a relação de trabalho, determinar essa relação em casos concretos e eliminar os fatores que contribuam para a dissimular.

● O fator mais utilizado para determinar se o trabalho é realizado no quadro de um contrato de trabalho é a subordinação e/ou dependência

A legislação pode incluir uma definição de relação de trabalho e dos seus pressupostos jurídicos. Pode igualmente especificar essa relação em casos concretos e eliminar os fatores que contribuam para dissimular uma relação de trabalho. Na maioria dos países, os factos têm primazia sobre a forma de contrato (ou seja, a situação é analisada examinando os factos e não a forma como as partes descrevem a relação). As diversas iniciativas para facilitar a identificação de um empregador e de um trabalhador por conta de outrem devem ser avaliadas à luz das circunstâncias locais e não podem necessariamente ser reproduzidas em todos os contextos. Ilustram as diferentes formas de abordar o problema, nomeadamente através da legislação, códigos de práticas, negociação coletiva, manuais, guias e decisões judiciais.<sup>16</sup>

■ **Definir indicadores específicos para determinar a existência de uma relação de trabalho.** A legislação (incluindo a jurisprudência) definiu muitos critérios, ou testes, para determinar a existência de uma relação de trabalho, os quais, obviamente, diferem de país para país. O fator mais utilizado para determinar se o trabalho é realizado no quadro de um contrato de trabalho é a subordinação e/ou a dependência (usados como termos diferentes ou sinónimos).<sup>17</sup> Contudo, estes não são considerados suficientes. Outros critérios adequados são a existência de instruções, o fornecimento de ferramentas, a formação, a remuneração regular, o risco financeiro, o controlo do trabalho, a integração do trabalhador na empresa, os direitos, o trabalho realizado principalmente para outrem, o trabalho realizado num determinado horário, local ou prazo estabelecido e o trabalho realizado pessoalmente.<sup>18</sup>

■ **Aplicar uma política nacional.** O Código de práticas da Irlanda para determinar o estatuto de trabalhador por conta de outrem ou de trabalhador por conta própria é um bom exemplo de uma iniciativa tripartida, destinada a eliminar os conceitos incorretos e a esclarecer a situação, sugerindo vários critérios que deveriam contribuir para distinguir um trabalhador por conta de outrem de um trabalhador por conta própria.<sup>19</sup> (Ver Caixa).

<sup>16</sup> Em 2008, o Departamento de Relações de Trabalho e de Emprego da OIT (DIALOGUE) publicou um guia anotado da Recomendação (N.º 198), que contém muitos exemplos de boas práticas relativas a cada uma das questões colocadas na Recomendação. Ver a secção de Recursos para aceder a este guia.

<sup>17</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2006 pp. 20-21.

<sup>18</sup> Para exemplos de legislação ou jurisprudência que incluam alguns desses critérios, ver OIT, 2008, p. 29-41

<sup>19</sup> Ver a secção de Recursos para aceder ao Código de Práticas da Irlanda. Ver também, OIT, 2008, p. 34.

## Irlanda – Código de práticas para determinar a situação de trabalho por conta de outrem ou trabalho por conta própria independente

### Trabalhador por conta de outrem

Normalmente um indivíduo é um trabalhador por conta de outrem se:

- estiver sob o controlo de outra pessoa, que lhe indica como, quando e onde deve realizar o trabalho;
- fornecer apenas o seu trabalho;
- auferir um salário fixo por hora, semana ou mês;
- não puder subcontratar o trabalho. Se o trabalho puder ser subcontratado e pago pela pessoa que o subcontrata e a relação entre empregador e empregado pode simplesmente ser transferida;
- não fornecer os materiais para executar o trabalho;
- não fornecer equipamentos que não sejam ferramentas pequenas do ofício; o fornecimento de ferramentas ou equipamentos pode não ser relevante para concluir se a situação de emprego é apropriada, tendo em conta todas as circunstâncias;
- não estiver exposto a riscos financeiros pessoais ao realizar o seu trabalho;
- não assumir responsabilidades em matéria de investimento e administração da empresa;
- não tiver a possibilidade de programar racionalmente o seu trabalho ou desempenhar as tarefas inerentes de acordo com as suas conveniências;
- exercer as suas funções num determinado horário ou número de horas semanais ou mensais;
- trabalhar para uma pessoa ou empresa;
- receber o pagamento de despesas de alimentação e/ou deslocação;
- tiver direito ao pagamento de horas extraordinárias ou a licença compensatória pelas mesmas.

### Trabalhador por conta própria

Normalmente, uma pessoa é um trabalhador por conta própria se:

- possuir a sua própria empresa;
- correr riscos financeiros ao assumir o custo da realização de um trabalho bom, defeituoso ou deficiente, no âmbito de um contrato;
- assumir responsabilidades em matéria de investimentos e da administração da empresa;
- tiver a possibilidade de programar racionalmente o seu trabalho ou desempenhar as tarefas inerentes de acordo com as suas conveniências;
- tiver controlo sobre o trabalho, sobre quando e onde o realiza e se o faz pessoalmente ou não;
- tiver a possibilidade de contratar outras pessoas para executar o trabalho, estabelecendo as respetivas condições;
- puder prestar os mesmos serviços simultaneamente a mais do que uma pessoa ou empresa;
- fornecer materiais para o trabalho;
- fornecer os equipamentos e máquinas necessários, além das pequenas ferramentas ou equipamentos do ofício que, no contexto geral, não constituem um indicador de que se trata de um trabalhador por conta própria em auto-emprego (independente);
- dispuser de um local fixo onde armazenar os materiais, equipamentos, etc.;
- estabelecer os custos e estipular um preço pelo posto de trabalho;
- se responsabilizar pela sua própria cobertura de seguro;
- controlar as horas de trabalho inerentes às obrigações do posto de trabalho.

Fonte: *Code of practice for determining employment or self-employment status of individuals. Employment Status Group under the Programme for Prosperity and Fairness. Irish Tax and Customs.*

■ **Incluir determinados grupos de trabalhadores no âmbito da legislação.** Vários países têm vindo a realizar esforços para incluir trabalhadores específicos na legislação. Por exemplo, em Marrocos, o Código do Trabalho de 2004 abrange explicitamente trabalhadores que muitas vezes estão desprotegidos, como os vendedores e os trabalhadores no domicílio<sup>20</sup>. No Estado Australiano de Victoria, a legislação contém “disposições de presunção” – A lei de 2003 relativa à melhoria da proteção dos trabalhadores externos (*Outworkers, Improves Protection*) estabelece que, para efeitos de determinadas leis, estes trabalhadores são trabalhadores por conta de outrem<sup>21</sup>.

Marrocos, Victoria (Austrália) e Ontário (Canadá) esforçaram-se por incluir determinados trabalhadores no âmbito da legislação.

Em Ontário, no Canadá, a Lei sobre as Relações de Trabalho de Ontário, determina que os “trabalhadores sub-contratados dependentes” são “trabalhadores por conta de outrem”. No Panamá, o Código do Trabalho também considera como “trabalhadores por conta de outrem” os seguintes grupos: agricultores e rendeiros economicamente dependentes; agentes, vendedores comerciais e

<sup>20</sup> Ver a secção de Recursos para aceder ao Código do Trabalho do Reino de Marrocos.

<sup>21</sup> Ver a secção Recursos para aceder à Lei aplicável do Estado de Victoria, Austrália.



grupos similares, exceto quando não executam o trabalho pessoalmente ou só o fazem ocasionalmente; artistas, músicos e conferencistas; condutores de veículos de transportes; professores; vendedores de gelados e produtos afins; trabalhadores de cooperativas e aprendizes.<sup>22</sup>

■ **Alargar a definição de empregador.** O Código do Trabalho das Filipinas define como empregador de um trabalhador no domicílio “qualquer pessoa singular ou coletiva que, por sua conta ou para seu benefício, ou em nome de uma pessoa que resida fora do país, direta ou indiretamente, ou através de um trabalhador por conta de outrem, agente contratante, subcontratante ou qualquer outra pessoa:

1. Fornece, ou manda fornecer bens, artigos ou materiais, para processamento ou fabrico no domicílio ou nas suas imediações, para depois serem devolvidos, entregues ou distribuídos em conformidade com as suas instruções; ou
2. Vende bens, artigos ou materiais para processamento ou fabrico num domicílio ou nas suas imediações e depois volta a comprá-los após o dito processamento ou fabrico, seja diretamente seja por intermédio de outra pessoa.<sup>23</sup>

Vários países, como a África do Sul, estabeleceram critérios para avaliação do estatuto de trabalhador por conta de outrem

■ **Estabelecer os pressupostos para o estatuto de trabalhador por conta de outrem.** Em 2002, a África do Sul incorporou na Lei relativa às Condições Básicas do Trabalho uma presunção ilidível de emprego. A lei presume que um indivíduo é trabalhador por conta de outrem se cumprir com um dos seguintes critérios:

- a forma como trabalha estiver sujeita ao controlo ou à direção de outra pessoa;
- o seu horário de trabalho estiver sujeito ao controlo ou à direção de outra pessoa;
- no caso de trabalhar numa organização, fazer parte da mesma;
- trabalhar para determinada pessoa durante pelo menos 40 horas por mês ao longo dos três meses anteriores;
- depender economicamente da pessoa para quem trabalha ou a quem presta serviços;
- receber as ferramentas do ofício ou o equipamento de trabalho de outra pessoa; ou
- só prestar serviços ou trabalhar para uma pessoa.<sup>24</sup>

O trabalhador só tem de provar que um ou mais destes fatores estão presentes, passando o ónus da prova para o empregador, se quiser refutar (impugnar e provar o contrário) esse pressuposto (esta abordagem influenciou outros países, como a República Unida da Tanzânia.<sup>25</sup>

A Eslovénia, os Estados Unidos e a China estão entre os países que aplicam sanções para evitar erros de classificação no estatuto de trabalhador por conta de outrem.

■ **Eliminar os fatores que contribuam para dissimular uma relação de trabalho.** Na Eslovénia, a Lei sobre as Relações de Trabalho, de 2003, prevê a aplicação de uma coima ao empregador, se a relação de trabalho se basear num contrato de prestação de serviços.<sup>26</sup> Na maior parte dos estados dos Estados Unidos também se aplicam sanções severas se um trabalhador por conta de outrem for incorretamente classificado como trabalhador independente.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2003, Report V, The scope of the employment relationship, p. 23, nota de rodapé 9.

<sup>23</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Código do Trabalho das Filipinas, Artigo 155.

<sup>24</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Artigo 83A da Lei relativa às Condições Básicas de Trabalho, de 1997, alterada em 2002. A Lei relativa às Condições de Trabalho sofreu a mesma alteração (consultar Fenwick, Kalula e Landau, 2007).

<sup>25</sup> Fenwick, Kalula e Landau, 2007.

<sup>26</sup> OIT, 2008, p. 44

<sup>27</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: United States Treasury, Inland Revenue Service regulations on independent contractors <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=99921,00.html>

Além disso, a lei sanciona as empresas que não celebrem contratos por escrito com os trabalhadores por conta de outrem contratados a termo certo ou afectados a projetos (mas não ocasionais) a pagar o dobro da remuneração acordada por cada mês de trabalho.<sup>28</sup>

■ **Regular relações de trabalho especiais.** As relações de trabalho através do recurso a “Serviços de Emprego Temporário” (TES, *Temporary Employment Services* em inglês), na África do Sul, regem-se pela Lei das Relações de Trabalho. O artigo 198 prevê que o empregador é o TES. Porém, o TES e o utilizador são conjuntamente responsáveis se o TES não cumprir as condições de trabalho de um contrato coletivo, uma sentença vinculativa, as disposições da Lei relativa às Condições Básicas de Trabalho<sup>29</sup> ou uma determinação sobre remunerações ao abrigo da Lei relativa aos Salários. No entanto, esta proteção não é suficiente, uma vez que não inclui a proteção contra o despedimento sem justa causa.<sup>30</sup>

Na África do Sul, os serviços de emprego temporários são considerados o empregador.

■ **Transferir o ónus da prova.** Transferir o ónus de provar em tribunal a existência de uma relação de trabalho entre o trabalhador por conta de outrem e o empregador, é uma forma mais fácil de resolver certos litígios. Por exemplo, em Singapura, o Artigo 131 da Lei sobre o Trabalho, de 1996, afirma o seguinte:

Ónus da prova. Em todos os processos baseados na Parte XV, o ónus da prova de que uma pessoa não é o empregador ou não tem a obrigação, ao abrigo desta Lei ou de qualquer outro diploma promulgado no âmbito da mesma, de realizar ou de se abster de realizar qualquer tarefa, será da pessoa que afirme não ser o empregador ou de outra pessoa, conforme o caso.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Cooney, 2009, p. 11

<sup>29</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Fenwick, Kalula e Landau, 2007 para discussão. Note-se que a NIT aplicável é a Convenção (N.º 181).

<sup>30</sup> Benjamin, 2008.

<sup>31</sup> OIT, 2008. Ver a secção de Recursos para aceder à legislação aplicável





*Operadora da indústria têxtil a trabalhar em casa, Sri Lanka.*



*Costureira a trabalhar em casa, República Democrática Popular do Laos. Em certos casos, as pessoas que trabalham por conta própria podem encontrar-se numa relação económica de dependência com o seu contratante, o que torna a relação de trabalho pouco clara.*

## RECURSOS

Esta seção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Permite o acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas. Contém instrumentos internacionais, as conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Inclui uma bibliografia das referências no texto. É possível que haja alguma sobreposição de documentos.

### Instrumentos da OIT e da ONU e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

Recomendação (N.º 198) sobre a Relação de Trabalho, 2006  
<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

OIT, 2002, Resolution concerning decent work and the informal economy, Provisional Record 25, Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª Sessão, Genebra OIT.  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

OIT, 2003, Report V, The scope of the employment relationship, Conferência Internacional do Trabalho, 91.ª Sessão, Genebra  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-v.pdf>

OIT, 2006, Report V (1), The employment relationship, Conferência Internacional do Trabalho, 95.ª Sessão, Genebra  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-v-1.pdf>

### Publicações Pertinentes

Casale, G., 2011, The Employment Relationship: A General Introduction” em G. Casale (Ed.) The Employment Relationship: A Comparative Overview. Oxford and Portland: Hart publishing; Genebra: OIT, pp. 1-33.

Casale, G. (Ed.), 2011, The Employment Relationship: A Comparative Overview. Oxford and Portland: Hart publishing; Genebra: OIT.

Cooney, S., 2009, “Working conditions in an integrating world: Regulating time, money and family life – China”, documento apresentado na Conferência da OIT sobre Regulamentação do Trabalho Digno, Genebra, 8-10 julho..

Davidov, G., 2006, “Enforcement problems in “informal” labor markets: A view from Israel”, em Comparative Labor Law and Policy Journal, Vol. 27, N.º 1, pp. 3-25.

Fenwick, C., Kalula e I. Landau, 2007, Labour Law: A Southern African Perspective, IILS, OIT  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms\\_193513.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_193513.pdf)

Freedland, M., 1995, “The Role of the Contract of Employment in Modern Labour Law”, em L. Betten (Ed.), The Employment Contract in Transforming Labour Relations, Deventer: Kluwer.

## Sítios da *internet* do governo selecionados sobre a legislação aplicável

Austrália: Estado de Victoria, Lei relativa aos Trabalhadores em Regime de Externalização (Melhor Proteção), de 2003

<http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/bill/opb2003405/>

República da Irlanda: Código de práticas para determinar a situação de emprego ou trabalho por conta própria

<http://www.welfare.ie/EN/Publications/EmploymentStatus/Documents/codeofpract.pdf>

Reino de Marrocos: Código do Trabalho

<http://www.maroc.ma/PortailInst/An/MenuGauche/Major+Projects/Labour+Code/>

República Popular da China: Lei sobre os Contratos de Trabalho

[http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI\\_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/BasicLaws/P020070831601380007924.pdf](http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/BasicLaws/P020070831601380007924.pdf)

Filipinas: Código do Trabalho das Filipinas, Artigo 155.

<http://www.cfo.gov.ph/pdf/PD%20No.%20442.pdf>

Singapura, Ministério dos recursos Humanos, Lei do Trabalho 1993, Secção 131

<http://www.mom.gov.sg/legislation/Pages/labour-relations.aspx>

África do Sul: Lei sobre as Condições de Trabalho, 1997, alterada em 2002

<http://www.labour.gov.za/legislation/acts/basic-conditions-of-employment/read-online/amended-basic-conditions-of-employment-act>

Estados Unidos da América, Finanças, Regulamentos da Receita Federal sobre os Trabalhadores Independentes

<http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=99921,00.html>

## Outros instrumentos

OIT, 2008, The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198, Genebra. OIT.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

Para mais informações, consultar o o sítio da *internet* do Departamento de Relações de Trabalho e Industriais da OIT

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/legislation/employ.htm>;

o o sítio da *internet* do Departamento de Normas Internacionais do Trabalho

<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

e o o sítio da *internet* do Departamento de Administração do Trabalho

<http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>



## Referências

- Benjamin, P., 2006, "Beyond the boundaries: Prospects for expanding labour market regulation in South Africa", em G. Davidov; B. Langille (eds): *Boundaries and frontiers of labour law* (Oxford and Portland: Hart Publishing), pp. 181-204.
- Benjamin, P., 2008, "Informal work and labour rights in South Africa", documento apresentado em "O Quadro Regulamentar e o seu impacto na natureza e no nível de crescimento económico e desenvolvimento", na conferência da África do Sul, Unidade de Pesquisa de Política de Desenvolvimento, 27-29 de outubro.
- Casale, G., 2011, *The Employment Relationship: A General Introduction* em G. Casale (Ed.) *The Employment Relationship: A Comparative Overview*. Oxford and Portland: Hart publishing; Genebra: OIT, pp. 1-33.
- Collins, H., 1990, "Independent contractors and the challenges of vertical disintegration to employment protection laws" em *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 10, N.º OIT, pp. 353-380.
- Cooney, S. 2009, "Working conditions in an integrating world: Regulating time, money and family life – China", documento apresentado na Conferência da OIT sobre Regulamentação do Trabalho Digno, Genebra, 8-10 julho.
- Davidov, G., 2006, "Enforcement problems in "informal" labor markets: A view from Israel", em *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 27, N.º 1, pp. 3-25.
- Davies P.; M. Freedland., 2000, "Labour markets, welfare, and the personal scope of employment law", em *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 16, N.º 1, pp. 84-94.
- Deakin, S., 2006, "The Comparative Evolution of the Employment Relationship", em G. Davidov e B. Langille (Eds.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Oxford and Portland: Hart Publishing, pp. 89-108.
- Fenwick, C., Kalula e I. Landau, 2007, *Labour Law: A Southern African Perspective*, IILS, OIT
- Freedland, M., 1995, "The Role of the Contract of Employment in Modern Labour Law", em L. Betten (Ed.), *The Employment Contract in Transforming Labour Relations*, Deventer: Kluwer.
- OIT, 2002, *Conclusions concerning decent work and the informal economy*, ILC, 90th session, Provisional Record 25, Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª Sessão, Genebra 53-61.
- OIT, 2003, *Report V, The scope of the employment relationship*, Conferência Internacional do Trabalho, 91.ª Sessão, Genebra
- OIT, 2006, *Report V (1), The employment relationship*, Conferência Internacional do Trabalho, 95.ª Sessão, Genebra
- OIT, 2008, *The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198*, Genebra. OIT.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---dialogue/documents/genericdocument/wcms\\_172417.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/genericdocument/wcms_172417.pdf)
- Sieng, D. e M. Nuth, 2006, "Extending labour protection to the informal economy in Cambodia", em D. Tajgman, *Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia*, Genebra: OIT.
- Supiot, A. 2001, *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford: Oxford University Press.



Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

##### 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

##### 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

##### **4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade**

#### (B) Grupos específicos

##### 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

##### 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

##### 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

##### 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

##### 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

##### 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

##### 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

#### 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

#### 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

#### 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

#### 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

#### 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

#### 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

#### 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

#### 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

#### 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

#### 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

#### 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

#### 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

#### 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

#### 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

#### 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

# O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

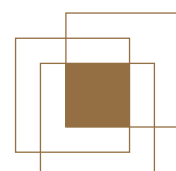


*Trabalhadora doméstica a varrer a rua em frente a uma propriedade privada, Deli, Índia.*

## Grupos específicos

### 4.b1 TRABALHADORES/AS DOMÉSTICOS/AS: ESTRATÉGIAS PARA COLMATAR AS DEFICIÊNCIAS DA REGULAÇÃO

■ O presente fascículo técnico analisa uma categoria específica de trabalhadores da economia informal e os desafios associados à regulação eficaz deste setor. Devem ser adotadas acções dirigidas a públicos alvo específicos, incluindo medidas legais, para responder ao desafio de impedir a exploração, melhorar as condições de trabalho e a forma como é encarado o trabalho dos trabalhadores domésticos. Desenvolvimentos recentes incluem a adoção de novas normas internacionais de trabalho a nível internacional, assim como iniciativas concertadas a nível nacional, que contribuem para que os trabalhadores domésticos possam sair da informalidade e conseguir um trabalho digno.



- **Características específicas do trabalho doméstico**
- **O trabalho doméstico e a legislação**
- **Adoção de um quadro regulamentar favorável**
- **Dificuldades da inspeção do trabalho**
- **Necessidade de soluções políticas concretas**

■ **Características específicas do trabalho doméstico.** Os/as trabalhadores/as domésticos/as são um grupo muito numeroso, que se encontra entre os mais vulneráveis da economia informal. Embora alguns trabalhadores domésticos façam parte da economia formal, a maioria carece de proteção. Como setor, o trabalho doméstico normalmente não está regulado ou está insuficientemente regulado, devido às dificuldades de fiscalizar o cumprimento da regulamentação do trabalho nas casas particulares – pelo que é frequentemente considerado trabalho informal – mas também porque, tradicionalmente, não é reconhecido como trabalho. Surge então um problema mais profundo, que se prende com a desvalorização da profissão, devido ao facto de ser predominantemente exercida por mulheres. Por conseguinte, em muitos países, nem a sociedade nem as medidas de política consideram os trabalhadores domésticos como trabalhadores propriamente ditos e a legislação não regula o seu trabalho.<sup>1</sup>

Dado que os os/as trabalhadores/as domésticos/as muitas vezes estão isolados (e não têm necessariamente consciência jurídica dos seus direitos nem contacto com um sindicato ou outro tipo de organização), são invisíveis (o que permite aos empregadores tornar vulneráveis as condições de trabalho), podem enfrentar barreiras linguísticas e estar sujeitos a pressões financeiras, são mais vulneráveis à exploração, assim como ao abuso psicológico e físico. Em particular, correm o risco de ser vítimas de trabalho forçado, mas também costumam estar sujeitos a horários de trabalho prolongados, em condições pouco seguras, com salários baixos, sem férias, licença de maternidade ou acesso à aquisição de competências ou instrução.<sup>2</sup>

■ **O trabalho doméstico e a legislação.** A OIT chamou a atenção para os problemas especiais do trabalho doméstico, em 1948 e em 1965, quando a Conferência Internacional do Trabalho adotou resoluções sobre a matéria. Em 2007, a OIT organizou um Simpósio Interregional Tripartido sobre a Economia Informal, em que os participantes destacaram a situação dos trabalhadores domésticos e apelaram à adoção de um instrumento internacional em prol de uma melhor regulação do setor. Impulsionado por um forte movimento de alianças de apoio aos trabalhadores domésticos em todo o mundo, no ano seguinte, o Conselho de Administração da OIT aceitou inscrever a questão do trabalho digno para os trabalhadores domésticos na ordem do dia das reuniões da Conferência Internacional do Trabalho de 2010-2011. Na 100.<sup>a</sup> Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em junho de 2011, adotou-se um conjunto de normas destinadas a melhorar as condições de trabalho e de vida de milhões de trabalhadores domésticos em todo o mundo. (Ver Caixa abaixo).

### O que é o trabalho doméstico?

O trabalho doméstico sempre existiu, mas os fatores da oferta e da procura estão a alimentar o seu crescimento como setor de serviços. Do ponto de vista da procura, a alteração das características demográficas, devido ao envelhecimento da população, a diminuição das prestações sociais e o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho nos países desenvolvidos e nas zonas urbanas, traduziu-se num aumento da procura de trabalhadores domésticos. Do lado da oferta, a discriminação no mercado de trabalho e as limitadas oportunidades de trabalho nos países em desenvolvimento e nas zonas rurais fomentam uma oferta permanente, sobretudo feminina, no setor. O trabalho doméstico consiste na realização, para terceiros, de tarefas de limpeza, lavagem, culinária, cuidados a crianças, idosos e pessoas com deficiência, condução de veículos, jardinagem e vigilância.<sup>3</sup> Embora estas últimas tarefas costumem ser realizadas por homens e algumas estejam a cargo de crianças,<sup>4</sup> o trabalho doméstico cabe de forma predominante

<sup>3</sup> Não obstante a maior parte da legislação não definir o trabalho doméstico, em alguns casos, excluem-se especificamente determinadas tarefas da definição desse trabalho (ver Report IV (') Decent Work for Domestic Workers, p. 31).

<sup>4</sup> Efetivamente, o trabalho doméstico infantil é considerado uma das formas mais comuns e habituais do trabalho infantil (Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT Helping Hands or Shackled Lives? p. 6).

<sup>1</sup> Ver Ghosheh, 2009, p. 302.

<sup>2</sup> Para mais informações sobre o abuso dos trabalhadores domésticos, ver Mantouvalou, 2006, e Human Rights Watch 2006.

e tradicional às mulheres.<sup>5</sup> Além disso, frequentemente, os trabalhadores domésticos são migrantes<sup>6</sup> e pertencem a minorias étnicas.

O que é certo é que o trabalho doméstico envolve questões de género, classe e raciais, e se a situação de migração for irregular, a vulnerabilidade torna-se ainda maior.

As tarefas executadas pelos/as trabalhadores/as domésticos/as são muito diversificadas, tal como a sua situação económica ou social.

Alguns vivem com os empregadores, outros não; entre estes últimos, uns têm o estatuto de independentes, outros trabalham para um único empregador, outros ainda têm vários empregadores. Os/as trabalhadores/as domésticos/as podem ser remunerados ou não, declarados, não declarados ou declarados com uma remuneração inferior. Podem ser nacionais ou estrangeiros e, entre estes últimos, migrantes legais ou ilegais ou candidatas a asilo. Podem ter encontrado trabalho de forma independente ou por intermédio de uma agência de emprego<sup>7</sup>. Todas estas situações implicam estatutos jurídicos diferentes – muitos dos quais são informais.

<sup>5</sup> Ver a secção de recursos para aceder a : Trabalho digno para o trabalho doméstico, quadro 1.1 Trabalhadores/as domésticos/as em percentagem do emprego total, por sexo.

<sup>6</sup> Ver por exemplo Lutz, 2008 e Ghosheh, 2009.

<sup>7</sup> Ver Pasleau e Schopp, 2005.

A menos que as normas internacionais do trabalho os excluam explicitamente ou sejam excluídos mediante a aplicação de cláusulas de flexibilidade,<sup>8</sup> os trabalhadores domésticos gozam da proteção das referidas normas<sup>9</sup> (ver o fascículo sobre as Normas Internacionais do Trabalho e a Economia Informal). A Comissão de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT confirmou reiteradamente que a proteção básica dos trabalhadores, dada pelas convenções ratificadas, deveria aplicar-se aos trabalhadores domésticos.<sup>10</sup> Insistiu, por exemplo, em que as disposições legislativas sobre a liberdade sindical ou contra a discriminação se devem aplicar aos trabalhadores domésticos e, mesmo quando esses direitos figurem na legislação, devem ser exercidos na prática.<sup>11</sup> Os Estados que ratificaram uma convenção e que, por conseguinte, têm a obrigação internacional de a aplicar aos trabalhadores domésticos deveriam dedicar uma atenção especial a este aspeto.

As leis de base do trabalho englobam cada vez mais os trabalhadores domésticos.<sup>12</sup> No entanto, o facto de, em alguns países, os trabalhadores domésticos estarem excluídos das referidas leis ou de lhes serem concedidos menos direitos do que aos outros trabalhadores, facilita decididamente a sua exploração, muitas vezes sem dispor de meios para obter a reparação.<sup>13</sup> Por conseguinte, ampliar o âmbito da legislação para incluir os trabalhadores domésticos é um primeiro passo fundamental.

Muitos dos problemas observados em relação aos trabalhadores domésticos são semelhantes aos que os trabalhadores no domicílio sofrem, já que ambos os tipos de trabalhadores realizam o seu trabalho no âmbito de uma casa particular. Não obstante, no caso dos trabalhadores domésticos essa casa não é a sua.

■ **Adoção de um quadro regulamentar favorável.** A tarefa de abordar as dificuldades ligadas ao trabalho doméstico não é só de carácter jurídico. No entanto, como se indica no Relatório de 2009 da OIT sobre o Trabalho Digno para os Trabalhadores Domésticos, toda uma série de estudos confirma que a conjugação de mecanismos reguladores adequados, com dispositivos de execução apropriados, significa uma diferença importante para a vida diária dos trabalhadores domésticos e deixa bem claro que também eles merecem o respeito e o reconhecimento dos seus direitos laborais.<sup>14</sup>

Contudo, a inclusão dos trabalhadores domésticos na legislação nacional não basta. É conveniente dispor de legislação que reconheça as características específicas do trabalho doméstico, reafirmando ao mesmo tempo a sua compatibi-

### No mínimo, os trabalhadores domésticos deviam beneficiar de proteção jurídica que estabelecesse:

- horas diárias de trabalho ou descanso claramente definidas;
- normas precisas sobre o trabalho noturno e as horas extraordinárias, incluindo a compensação e o tempo de descanso subsequente apropriados;
- períodos de descanso semanal e férias claramente definidos (férias anuais, feriados, baixa por doença e licença de maternidade);

<sup>8</sup> Algumas convenções preveem a exclusão de certas categorias de trabalhadores quando existem “problemas particulares e importantes” (ver a Convenção (N.º 171) sobre o Trabalho Noturno, 1990, a Convenção (N.º 181) sobre as Agências de Emprego Privadas, 1997, e a Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000. A Convenção (N.º 95) sobre a Proteção do Salário, 1949 permite a exclusão explícita dos trabalhadores domésticos. No entanto, essas exclusões só são possíveis após consultar as organizações de trabalhadores e empregadores. Além do mais, o governo deve justificar a exclusão nos seus relatórios à OIT.

<sup>9</sup> OIT, 2009, Report IV (1), Decent Work for domestic workers. Confirmado pelo parecer jurídico do Gabinete de Consultoria Jurídica, de 29 de julho de 2002.

<sup>10</sup> Blackett, 1998.

<sup>11</sup> Ver OIT 2009, Report IV (1), Decent Work for domestic workers, parág. 60-63.

<sup>12</sup> Para um resumo da legislação aplicável na América Latina, por exemplo, ver M.L. Veiga: L'administration du travail et l'inspection du travail dans le domaine du travail domestique: l'expérience de l'Amérique latine (Genebra, OIT, a publicar brevemente).

<sup>13</sup> Human Rights Watch, 2006, p. 34.

<sup>14</sup> OIT, 2009b, parág. 325.



- salário mínimo e pagamento de salários;
- normas sobre a cessação do contrato (período de pré-aviso, causas da rescisão, indenização);
- proteção da segurança social; e
- medidas contra o trabalho doméstico infantil.

*Ver a secção de Recursos para aceder a: Ramirez-Machado, 2003, (p. 69)*

lidade com a relação de trabalho.<sup>15</sup> Há que examinar não só as condições de trabalho dos trabalhadores domésticos, mas também a condição social do referido trabalho, em particular as características da identidade dos trabalhadores domésticos que estão profundamente enraizadas no género e nas características raciais.<sup>16</sup> E há que modificar a perceção e valorizar o trabalho doméstico; neste aspeto, são fundamentais campanhas de sensibilização pública.

■ **Dificuldades da inspeção do trabalho.** Zelar por uma aplicação cabal da legislação representa sempre um desafio muito importante, sobretudo neste caso. Não obstante a inspeção do trabalho ser fundamental para garantir o cumprimento da legislação laboral, autorizar a entrada dos inspetores do trabalho nas casas particulares suscita problemas, devido ao conflito com o direito à vida privada, que está frequentemente consagrado nas Constituições nacionais (ver os fascículos sobre a Inspeção do Trabalho e o Trabalho no Domicílio). Porém, esse conflito poderia ser evitado através da obtenção da autorização do empregador, ou de uma autorização judicial prévia, embora isso limite claramente os poderes dos inspetores. Estes também podem divulgar informação através dos meios de comunicação, sem entrar no local de trabalho. Existem outras formas de beneficiar os trabalhadores domésticos, por exemplo, através de linhas telefónicas diretas e de serviços de apoio de sindicatos e organizações não-governamentais (ONG). A disponibilização de um mecanismo de tramitação de queixas eficaz e acessível e as sanções adequadas também são essenciais.

■ **Necessidade de soluções concretas.** Os/As trabalhadores/as domésticos/as vivem diferentes realidades que vão do trabalho infantil em condições de exploração, até ao pagamento de um salário superior ao mínimo estabelecido e férias remuneradas, períodos de descanso, seguro de saúde, etc. Se bem que estas situações tenham alguns aspetos em comum, também costumam dar lugar a respostas diferentes, orientadas concretamente para o trabalho infantil,<sup>17</sup> a mão-de-obra migrante,<sup>18</sup> o trabalho forçado,<sup>19</sup> etc. Além disso, a regulação do trabalho doméstico migrante, que é o mais comum, compreende não só legislação laboral e penal, mas também legislação em matéria de imigração. A verdade é que, em alguns países, as autorizações dos trabalhadores domésticos migrantes para permanecer no país dependem da continuidade do emprego no mesmo empregador, o que limita a sua capacidade de o abandonar em caso de abuso.<sup>20</sup> As políticas de imigração podem desincentivar os trabalhadores domésticos de apresentar queixas, sobretudo quando necessitam de uma autorização especial de permanência no país para apresentar uma queixa civil ou penal se não têm autorização de trabalho. (Ver o fascículo sobre os Trabalhadores Migrantes).<sup>21</sup>

<sup>15</sup> OIT, 2009a, pp. 12-13.

<sup>16</sup> Blackett, 2004, p. 253 e p. 264.

<sup>17</sup> Para exemplos de boas práticas em ações de combate ao trabalho doméstico infantil, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2006a e 2006b. O IPEC estabeleceu diretrizes que insistem numa abordagem holística, que englobe medidas de prevenção e proteção (ver OIT, 2007). <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=4045>. Ver, em geral, <http://www.ilo.org/ipec/areas/Childdomesticlabour/lang--en/index.htm>.

<sup>18</sup> Os acordos bilaterais entre o país de origem dos trabalhadores domésticos e os países de acolhimento podem dar consistência a direitos e obrigações mais precisos.

<sup>19</sup> Para formas de combater o trabalho doméstico migrante forçado, ver a seção de Recursos para aceder à OIT, 2009b, p. 71. Estas incluem a proibição de retenção de passaportes pelo empregador, a exigência de acreditação das agências e a proibição do pagamento de honorários pelos trabalhadores à agência, assim como a proibição de exigir que o trabalhador viva em casa do empregador.

<sup>20</sup> Ver, por exemplo, Varia, 2007.

<sup>21</sup> Human Rights Watch, 2006, p. 78. Para mais informações sobre os acordos bilaterais e os memorandos de entendimento relativos aos trabalhadores domésticos migrantes, consultar Ghosheh, 2009

● A inspeção do trabalho é especialmente difícil quando o local de trabalho é uma casa particular.

### Medição do trabalho doméstico a nível mundial

Em 2011, a OIT publicou novas estimativas regionais e globais mínimas no trabalho doméstico. Com base em dados de estatísticas nacionais, principalmente inquéritos à população ativa e censos da população de 117 países e territórios, a OIT demonstrou que existem pelo menos 52,6 milhões de trabalhadores domésticos em todo o mundo. Cerca de 83% de todos os trabalhadores domésticos são mulheres, embora a composição em termos de género varie conforme a região. Para mais pormenores, ver OIT-Trabalho Doméstico, Documento de Política 4: Estimativas Globais e Regionais dos Trabalhadores Domésticos. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_155951.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_155951.pdf)





*Jovem trabalhadora doméstica, Senegal.*



*Jovem trabalhadora, Camboja.*

- Uma abordagem múltipla
- Redação de leis inteligentes
- Regulamentação do pagamento em gêneros
- Aplicação da lei através de:
  - Melhoria da inspeção
  - Melhoria do acesso à justiça
  - Imposição de sanções dissuasoras
- Incentivos ao cumprimento:
  - Adoção de diretrizes
  - Informação aos trabalhadores
- Celebração de contratos de trabalho
- Simplificação dos procedimentos de pagamento

● Os/as trabalhadores/as domésticos/as constituem um grupo diversificado, que inclui crianças, trabalhadores migrantes e migrantes internos de zonas rurais. As respostas normativas devem ter em conta estas diferenças.

■ **Uma abordagem múltipla.** É possível adotar várias medidas gerais destinadas a promover o trabalho digno para os trabalhadores domésticos, a saber:

- Garantir que os/as trabalhadores/as domésticos/as usufruam dos mesmos direitos que os/as outros/as trabalhadores/as e alargar o âmbito da legislação de modo a incluí-los;
- Adotar legislação concreta que destaque o valor do trabalho doméstico;
- Adotar legislação cuidadosamente elaborada para garantir que o trabalho doméstico não se torne cada vez mais informal;
- Dar formação aos inspetores em matéria de trabalho doméstico e reforçar os seus poderes para entrarem nos domicílios;
- Impor sanções eficazes contra os abusos dos empregadores e das agências;
- Dar formação específica aos funcionários da imigração e aos agentes da polícia;
- Criar um mecanismo de queixa acessível;
- Fornecer informação aos empregadores e trabalhadores/as domésticos/as sobre os respetivos direitos e obrigações.

Existem vários exemplos, no mundo inteiro, de boas práticas no âmbito da regulação relativa aos/as trabalhadores/as domésticos/as, algumas das quais foram recentemente adotadas ou estão prestes a ser adotadas, o que demonstra que estão a ser desenvolvidos esforços para melhorar a vida dos/as trabalhadores/as domésticos/as. Essas boas práticas estão pormenorizadamente enunciadas no Relatório da OIT, de 2009, sobre o Trabalho Digno para os Trabalhadores Domésticos, preparado para a Reunião de 2010 da Conferência Internacional do Trabalho.



## Uma nova norma internacional – Trabalho digno para os trabalhadores domésticos

Os delegados dos governos, empregadores e trabalhadores, na histórica 100.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2011, adotaram um novo conjunto de instrumentos destinados a melhorar o trabalho e a vida de milhões de trabalhadores domésticos em todo o mundo.

Como o Diretor-Geral da OIT, Juan Somavia, referiu quando da adoção dessas medidas: “Pela primeira vez levámos o sistema de normas da OIT à economia informal e isso é um acontecimento muito importante. Fez-se história.”

As duas normas são a Convenção (N.º 189) e a Recomendação (N.º 201), adotadas pela OIT. Os instrumentos afirmam que os os/as trabalhadores/as domésticos/as de todo o mundo, que cuidam de famílias e de casas, devem gozar dos mesmos direitos laborais básicos que os restantes particulares, a saber: horas de trabalho razoáveis, descanso semanal de pelo menos 24 horas consecutivas, pagamentos em géneros limitados, informação clara sobre as condições de trabalho, assim como respeito pelos princípios e direitos fundamentais no trabalho, incluindo a liberdade sindical e o reconhecimento do direito à negociação coletiva.

*Para o texto completo dos novos instrumentos, consultar a Convenção (N.º 189) sobre os Trabalhadores Domésticos, 2011 <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm> e a Recomendação (N.º 201) sobre os Trabalhadores Domésticos, 2011 <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp2.htm>*

■ **Redação de leis inteligentes.** Em alguns casos, os países alargaram o âmbito da lei. Em Hong Kong, China, por exemplo, os trabalhadores domésticos foram incluídos nas principais leis laborais e têm o direito de se organizar<sup>22</sup>. Noutros países, elaborou-se legislação de proteção específica. Assim, na Arábia Saudita, em 2009, foi aprovado um projeto de lei através do qual se concederam mais direitos aos trabalhadores domésticos, anteriormente excluídos da maioria das leis laborais. Tanto a Bolívia como o Peru<sup>23</sup> adotaram leis específicas sobre o trabalho doméstico, embora no caso do Peru a Lei dos Trabalhadores Domésticos não conceda a estes últimos os mesmos direitos que aos outros trabalhadores. Na Índia, a Lei sobre a Segurança Social dos Trabalhadores Não Organizados, de 2008, inclui os trabalhadores domésticos<sup>24</sup>, estabelecendo que os trabalhadores se registem por si próprios, a fim de obter benefícios.

■ **Regulamentação do pagamento em géneros.** Em certos casos pode ser necessário viver no domicílio do empregador, mas isso aumenta os riscos de exploração. Por exemplo, o cumprimento das horas de trabalho coloca problemas, porque o trabalhador está sempre disponível. O pagamento em alojamento e alimentação é muito comum. Porém, alguns países, como o Canadá (Quebeque) e o Brasil, limitaram a possibilidade de pagar a um trabalhador doméstico em géneros. Desde 1997 que o empregador não pode exigir o pagamento de alojamento e comida aos/as trabalhadores/as domésticos/as no Quebeque e, desde 2006, o Brasil proibiu as deduções relativas a alojamento, alimentação e uso de produtos de higiene pessoal no local de trabalho.<sup>25</sup> Estas disposições irão desincentivar os empregadores de pedirem ao trabalhador que resida no seu domicílio, a menos que seja absolutamente necessário.

● Vários países, como a Bolívia e o Peru, incluíram os trabalhadores domésticos no âmbito de aplicação da lei ou promulgaram legislação específica.

○ Quebeque (Canadá) e o Brasil limitaram os pagamentos em géneros, de modo a evitar a exploração dos trabalhadores.

<sup>22</sup> Human Rights Watch, 2006: <http://www.hrw.org/fr/node/11278/section/3>

<sup>23</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2009b, p. 30.

<sup>24</sup> Mais informação disponível em

<http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/686/Unorganised%20Workers%20Social%20Security%20Act%202008.pdf>

<sup>25</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2009, p. 44.

Vários países criaram estratégias inovadoras para fazer cumprir a lei, incluindo unidades especiais de inspetores do trabalho e sanções dissuasoras para os empregadores.

## ■ Aplicação da lei

- **Inspeção do Trabalho.** No Uruguai, os inspetores têm poderes para realizar inspeções domiciliárias quando existir a presunção de incumprimento das normas laborais e da segurança social. O governo criou uma divisão especial, encarregada de supervisionar o cumprimento das disposições relativas ao trabalho doméstico e realizou uma campanha de sensibilização pública.<sup>26</sup>
- **Melhoraria do acesso à justiça.** Na África do Sul, a Lei sobre as Condições Básicas de Trabalho, de 1997, permite a todos os trabalhadores domésticos o acesso à Comissão de Conciliação, Mediação e Arbitragem.
- **Imposição de sanções dissuasoras.** Em Singapura, as sanções penais por determinados abusos contra trabalhadores domésticos estrangeiros (agressão sexual, abuso sexual e confinamento forçado de espaço) aumentaram 1,5. Além disso, se uma pessoa e o seu cônjuge tiverem sido condenados, não poderão empregar um trabalhador doméstico. Entre 2001 e 2004, vinte e seis empregadores ou membros de agregados familiares foram declarados culpados e condenados por esses abusos.<sup>27</sup> Contudo, a polícia tem de investigar os casos denunciados e encorajar os trabalhadores domésticos a apresentar queixa, o que nem sempre sucede.<sup>28</sup>

Vários países promovem iniciativas como a definição de diretrizes, recursos de informação, códigos de práticas e programas de orientação.

## ■ Incentivos ao cumprimento

- **Adoção de Diretrizes.** Em Singapura, os trabalhadores domésticos estão excluídos das principais leis laborais. Porém, recentemente o governo adotou um guia não vinculativo para os empregadores, o qual trata de todos os aspetos do emprego, desde as dificuldades iniciais, como a residência em edifícios de muitos andares, até às coimas e sanções penais em caso de maus tratos. Além disso, foram implementados programas de orientação obrigatória para os novos migrantes, os novos empregadores e empregadores que tenham tido cinco trabalhadores domésticos sucessivos num ano. Todas as novas agências de emprego, sem exceção, e as que estão a tratar da renovação das suas licenças, devem obter acreditação.<sup>29</sup>

Na Irlanda, a Comissão de Relações Laborais elaborou um Código de Práticas para Proteger as Pessoas que Trabalham em Casa de Outra Pessoa, no qual está especificado que os trabalhadores domésticos têm os mesmos direitos às regras de proteção laboral que os outros trabalhadores por conta de outrem, sendo o empregador obrigado a informar os trabalhadores sobre os direitos que cabem a estes últimos.<sup>30</sup>

- **Informação aos trabalhadores.** Na África do Sul, a Lei sobre as Condições Básicas de Trabalho, de 1997, estabelece que o empregador “deve exibir no local de trabalho, num sítio bem visível para os trabalhadores, uma declaração, conforme prescrito, dos direitos dos trabalhadores por conta de outrem, ao abrigo da referida Lei, nos idiomas oficiais falados no local de trabalho”.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Ver a secção de Recursos para mais informações. Acesso: OIT, 2009, ILO, 2009 Report IV (1), Decent Work for domestic workers, p. 74.

<sup>27</sup> Human Rights Watch, 2006, p. 4 e p. 23. Consultar o website do Ministério do Trabalho de Singapura para mais informações: <http://www.mom.gov.sg>

<sup>28</sup> Human Rights Watch, 2006, p. 23.

<sup>29</sup> Human Rights Watch, 2006. Consultar o website do Ministério do Trabalho de Singapura para mais informações: <http://www.mom.gov.sg>

<sup>30</sup> Para mais pormenores, ver <http://www.citizensinformation.ie/categories/employment/types-ofemployment/full-time-employment/domestic-workers-in-ireland>

<sup>31</sup> <http://www.labour.gov.za/downloads/legislation/acts/basic-conditions-of-employment/Act%20-%20Basic%20Conditions%20of%20Employment.pdf>



Na Tailândia, a OIT elaborou um Guia para promover os direitos e responsabilidades dos trabalhadores domésticos. Nesse Guia explicam-se os benefícios e riscos associados ao trabalho doméstico e presta-se apoio aos trabalhadores sobre a forma de interagir com os seus empregadores. O Guia, intitulado “Trabalho Doméstico – Trabalho Digno” foi publicado em birmanês, inglês, karen (po e sakaw), laosiano, shan e tailandês.<sup>32</sup>

■ **Celebração de contratos de trabalho.** Alguns países celebraram acordos bilaterais sobre esta matéria. O Acordo firmado entre as Filipinas e o Qatar sobre o emprego de mão-de-obra filipina, exige que os contratos de trabalho sejam redigidos em árabe e em inglês, além de especificar as condições básicas do trabalho e as obrigações do empregador no que se refere ao alojamento do trabalhador. O contrato deve ser autenticado pela Embaixada ou o Consulado.<sup>33</sup>

Vários países disponibilizam modelos de contratos, que facilitam o estabelecimento e a formalização de uma relação de trabalho e informam as partes sobre os seus direitos e obrigações. Estes contratos-tipo são utilizados no Peru, França, Canadá (Quebeque), Singapura, África do Sul, etc.

■ **Simplificação dos procedimentos de pagamento.** Vários países ou jurisdições criaram um sistema de cheques-serviço (Áustria, Canadá, França, Bélgica e Suíça, por exemplo). Em geral, facilitam o pagamento dos salários e contribuições sociais.<sup>34</sup> Por exemplo, no Cantão de Genebra, o empregador que recorra a este serviço paga o salário ao trabalhador doméstico em dinheiro e paga antecipadamente as contribuições sociais através do “Cheque-serviço”. Este cheque paga os diferentes seguros (pensões, saúde, acidentes, etc.) e entrega um recibo ao empregador e outro ao trabalhador doméstico.<sup>35</sup> (Ver também o fascículo sobre Trabalhadores Migrantes).

● O estabelecimento de acordos bilaterais e de contratos de trabalho-tipo é um meio importante de regulamentar a migração e o emprego formal dos trabalhadores domésticos.

Vários países desenvolveram inovações em matéria de simplificação dos procedimentos e pagamentos para os empregadores, que facilitam o cumprimento da lei

### Promoção do trabalho digno para os/as trabalhadores/as domésticos/as

Em 2011, a OIT publicou uma série de Fascículos para estimular os debates sobre políticas relativas à promoção do trabalho digno para os trabalhadores domésticos e servir de base a esses debates. Os referidos documentos contêm informação sobre as condições de trabalho dos trabalhadores domésticos, questões normativas e diferentes perspectivas dessas questões, assim como diversas abordagens para as tratar em todo o mundo. Os documentos são:

- Remuneração do trabalho doméstico (Fascículo de Política 1)
- Horas de trabalho no trabalho doméstico (Fascículo de Política 2)
- Medição do valor económico e social do trabalho doméstico (Fascículo de Política 3)
- Estimativas mundiais e regionais do trabalho doméstico (Fascículo de Política 4)
- Cobertura dos trabalhadores domésticos pelas principais leis sobre as condições de trabalho (Fascículo de Política 5)

Encontram-se em [http://www.ilo.org/travail/info/WCMS\\_155773/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/travail/info/WCMS_155773/lang-en/index.htm)

Em 2013, a OIT lançou novos dados a nível mundial sobre o trabalho doméstico e analisou as lacunas existentes na proteção dos/as trabalhadores/as domésticos/as no mundo inteiro, em termos de condições de trabalho.

Ver [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_173363.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_173363.pdf)

<sup>32</sup> OIT, 2009c, Domestic Work – Decent Work: a ‘smart guide’ for domestic workers in Thailand (Banguecoque) [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcm\\_041809.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcm_041809.pdf)

<sup>33</sup> OIT, 2009a, Parág. 130.

<sup>34</sup> Ver OIT, 2009a, p. 42.

<sup>35</sup> Para mais pormenores, ver <http://www.chequeservice.ch/cs/ch/fr-ch/index.cfm>



*Um grupo de trabalhadoras e trabalhadores domésticos festeja o resultado da votação da Convenção sobre as trabalhadoras e os trabalhadores domésticos, Conferência Internacional do Trabalho, 100.<sup>a</sup> Sessão, Genebra, quinta-feira, 16 de junho de 2011.*



*Trabalhadora doméstica, Egito.*

## RECURSOS

Esta seção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Permite o acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas. Contém instrumentos internacionais, as conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Inclui também uma bibliografia das referências no texto. É possível que haja alguma sobreposição de documentos.

### Instrumentos da OIT e da ONU e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho (CIT)

Convenção (N.º 189) sobre os Trabalhadores Domésticos, 2011  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C189>

Recomendação (N.º 201) sobre os Trabalhadores Domésticos, 2011  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R201>

### Publicações Pertinentes

Blackett, A., 1998, Making domestic work visible: the case for specific regulation, Industrial Relations and Labour Administration Department, Labour Law and Labour Relations Branch, (Genebra, OIT).

Blackett A., 2004, "Promoting domestic workers' human dignity through specific regulation", in A. Fauve-Chamoux (ed) Domestic work as a factor of European identity: Understanding the globalization of domestic work, 16th–21st centuries, (Bern, Peter Lang SA, éditions scientifiques européennes), pp. 211-237.

Organização Internacional do Trabalho (OIT) 2004, Helping hands or shackled lives? Understanding child domestic labour and responses to it (Genebra).  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09\\_138\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_138_engl.pdf)

– 2006a, *Emerging good practices on action to combat child domestic labour in Kenya, Uganda e Zâmbia*, IPEC (Genebra)..  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09\\_74\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_74_engl.pdf)

– 2006b, *Child domestic labour in South-East and East Asia: Emerging good practices to combat it* (Genebra).  
<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/downloads/cdw.pdf>

– 2009a, Report IV(1), Decent Work for domestic workers, Report IV(1), Conferência Internacional do Trabalho, 99.ª Sessão, 2010 (Genebra).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms\\_104700.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_104700.pdf)

– 2009b, Report I (B), The cost of coercion, CIT, 98.ª Sessão, 2009 (Genebra).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms\\_106230.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_106230.pdf)

Lutz, H (ed.), 2008, Migration and domestic work: A European perspective on a global theme, (Adershot, Ashgate).

Vega, M.L., A publicar brevemente. L'administration du travail et l'inspection du travail dans le domaine du travail domestique: l'expérience de l'Amérique latine (Genebra, OIT).

Ramirez-Machado, J-M., 2003, Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective, Conditions of Work and Employment Series No. 7, (Genebra, OIT, 2013);  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/7cws.pdf>

NT Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub\\_trabdomestico.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_trabdomestico.pdf)  
Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatoriogloba\\_2009.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatoriogloba_2009.pdf)



## Outros instrumentos

OIT, 2007, Guidelines on the design of direct action strategies to combat child domestic labour, IPEC, (Genebra).

<http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=4045>

– 2009c, Domestic Work – Decent Work: a ‘smart guide’ for domestic workers in Thailand, (Bangkok)

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcm\\_041809.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcm_041809.pdf)

– 2003, Preventing the Discrimination, Exploitation and Abuse of Migrant Women Workers: An Information Guide (Genebra)

[http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS\\_116358/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_116358/index.htm)

OIT, 2011, Documentos de política sobre o trabalho doméstico

[http://www.ilo.org/travail/info/WCMS\\_155773/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/travail/info/WCMS_155773/lang--en/index.htm)

- Remuneração do trabalho doméstico
- Horas de trabalho no trabalho doméstico
- Medição do valor económico e social do trabalho doméstico
- Estimativas globais e regionais do trabalho doméstico
- Cobertura dos trabalhadores domésticos pelas principais leis sobre as condições de trabalho

## Alguns sítios da *internet* do governo para mais informações sobre boas práticas

Índia – <http://www.ilo.org/dyn/travail/docs/686/Unorganised%20Workers%20Social%20Security%20Act%202008.pdf>

Irlanda – <http://www.citizensinformation.ie/categories/employment/types-of-employment/full-time-employment/domestic-workers-in-ireland>

Singapura – website do Ministério do Trabalho <http://www.mom.gov.sg>

África do Sul – <http://www.labour.gov.za/downloads/legislation/acts/basic-conditions-of-employment/Act%20-%20Basic%20Conditions%20of%20Employment.pdf>

Suíça (Cantão de Genebra – <http://www.chèqueservice.ch/cs/ch/fr-ch/index.cfm>

## Para mais informações, consultar o Departamento de Emprego e Condições de Trabalho da OIT

<http://www.ilo.org/travail/lang--en/index.htm>

e o Departamento de Normas Internacionais do Trabalho  
<http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

## Referências

Blackett, A., 1998, Making domestic work visible: the case for specific regulation, Industrial Relations and Labour Administration Department, Labour Law and Labour Relations Branch, (Genebra, OIT).

Blackett A., 2004, “Promoting domestic workers’ human dignity through specific regulation”, em A. Fauve-Chamoux (ed) Domestic work as a factor of European identity: Understanding the globalization of domestic work, 16th–21st centuries, (Bern, Peter Lang SA, éditions scientifiques européennes), pp. 211-237.

Ghosheh, N., 2009, “Protecting the housekeeper: Legal agreements applicable to international migrant domestic workers”, International Journal of Comparative Law, vol. 25, n.º 3, pp. 301-325.



Human Rights Watch (HRW), 2006, Swept under the rug: Abuses against domestic workers around the World, (New York).

<http://www.hrw.org/fr/node/11278/section/3>

– 2009, Saudi Arabia Shura Council Passes domestic worker protections, 10 de julho de 2009, (Nova Iorque).

Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2004, Helping hands or shackled lives? Understanding child domestic labour and responses to it (Genebra)

[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09\\_138\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_138_engl.pdf)

– 2006a, Emerging good practices on action to combat child domestic labour in Kenya, Tanzania, Uganda e Zâmbia, IPEC (Genebra).

[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09\\_74\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_74_engl.pdf)

– 2006b, Child domestic labour in South-East and East Asia: Emerging good practices to combat it (Genebra).

<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/downloads/cdw.pdf>

OIT, 2007, Guidelines on the design of direct action strategies to combat child domestic labour, IPEC, (Genebra).

<http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=4045>

– 2009a, Report IV (1), Decent Work for domestic workers, Report IV(1), Conferência Internacional do Trabalho, 99.ª Sessão, 2010 (Genebra).

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms\\_104700.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_104700.pdf)

– 2009b, Report I (B), The cost of coercion, ILC, 98.ª Sessão, 2009 (Genebra).

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms\\_106230.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeting-document/wcms_106230.pdf)

– 2009c, Domestic Work – Decent Work: a ‘smart guide’ for domestic workers in Thailand, (Banguecoque).

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcm\\_041809.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcm_041809.pdf)

Lutz, H (ed.), 2008, Migration and domestic work: A European perspective on a global theme, (Adershot, Ashgate).

Mantouvalou, V., 2006, “Servitude and forced labour in the 21st century: The human rights of domestic workers”, in Industrial Law Journal, Vol. 35, N.º 4, pp. 395-414.

Pasleau, S.; I. Schopp., 2005, Le travail domestique et l’économie informelle, Proceedings of the Servant Project, Liège, (Éditions de l’Université de Liège).

Varia, N., 2007, “Globalization comes home: Protecting migrant domestic workers’ rights”, in Human Rights Watch World Report 2007, (New York, HRW), pp. 51-61.

Vega, M.L., A publicar brevemente. L’administration du travail et l’inspection du travail dans le domaine du travail domestique: l’expérience de l’Amérique latine (Genebra, OIT).

Ramirez-Machado, J-M, 2003, Domestic work, conditions of work and employment: a legal perspective, Conditions of Work and Employment Series No. 7, (Genebra, OIT, 2013)

[http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS\\_TRAVAIL\\_PUB\\_7/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_TRAVAIL_PUB_7/lang-en/index.htm)

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

- (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

- (B) Grupos específicos

**4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação**

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

- (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

# O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

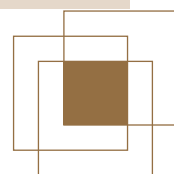


*Mulheres produtoras numa cooperativa, Paquistão*

## Grupos específicos

### 4.b2 TRABALHADORES/AS NO DOMICÍLIO: DIMINUIÇÃO DAS VULNERABILIDADES ATRAVÉS DA EXTENSÃO E DA APLICAÇÃO DA LEI

■ À semelhança dos trabalhadores domésticos, os trabalhadores no domicílio estão entre as categorias de trabalhadores mais marginalizados da economia informal. Sem dúvida que a regulação do trabalho no domicílio é uma tarefa árdua – as complicações que podem surgir para identificar o empregador, o facto de o trabalho no domicílio poder situar-se no extremo duma complexa cadeia de produção; e de não ser realizado nas instalações dos empregadores; de ser difícil de inspecionar; de ser frequentemente realizado por trabalhadores migrantes vulneráveis, são algumas das dificuldades que se colocam aos responsáveis políticos. As boas práticas aqui descritas mostram como vários países estão a encontrar soluções, adaptadas ao seu contexto, para melhorar a situação laboral dos trabalhadores no domicílio.



- **O trabalho no domicílio e a informalidade**
- **Regulação deficiente**
- **Identificação da relação laboral**
- **Compreensão das especificidades do trabalho no domicílio**
- **Transposição da Convenção (N.º 177) da OIT sobre o Trabalho no Domicílio, 1996 para o direito interno**
- **Adoção de códigos de práticas**

■ **O trabalho no domicílio e a informalidade.** Tal como o trabalho doméstico, o trabalho no domicílio é um dos mais vulneráveis e mais mal remunerados, caracterizando-se por algumas das condições de trabalho mais deficientes da economia informal. A maioria destes trabalhadores no domicílio são mulheres<sup>1</sup> – incluindo mulheres migrantes,<sup>2</sup> muitas vezes com a ajuda de crianças<sup>3</sup>. Não raramente trata-se de migrantes não declarados, que podem ser vulneráveis ao abuso (ver fascículo sobre o Trabalho Não Declarado). Estes trabalhadores no domicílio absorvem muitos dos custos de produção e dos riscos que, em geral, são assumidos pelo empregador. Frequentemente, o seu trabalho é pago à peça e irregular, o que significa que podem não ter qualquer estabilidade de rendimento. Como o trabalho no domicílio é realizado no âmbito privado da casa do trabalhador, torna-se invisível e de acesso difícil. Consequentemente, estes trabalhadores têm pouco acesso aos sindicatos e/ou nenhum direito de fazer partes destes, podendo facilmente ser vítimas de fraude e de condições de segurança e saúde deficientes. Assim, as ações de inspeção do trabalho, quando realizadas, são difíceis (ver o fascículo sobre a Inspeção do Trabalho). Tendo em conta que os trabalhadores no domicílio estão confinados às suas casas e carecem de acesso aos recursos (tais como formação, educação, crédito) e à informação, a sua situação é difícil de melhorar.<sup>4</sup>

■ **Regulação deficiente.** O trabalho no domicílio está incluído, explícita ou implicitamente, na legislação laboral geral nacional, embora possa estar excluído de determinadas disposições ou estar abrangido por uma lei específica. São poucos os países que não consideram os trabalhadores no domicílio como trabalhadores por conta de outrem e que os classificam como trabalhadores por conta própria.<sup>5</sup> Em regra geral, observou-se que o problema não é o facto de o trabalho no domicílio carecer de regulação ou estar insuficientemente regulado (a verdade é que, em alguns casos, até está muito regulado), mas o facto de a legislação não se aplicar na prática,<sup>6</sup> o que determina o carácter informal desta modalidade de trabalho. Têm sido realizados esforços no sentido de aplicar a lei e o problema já foi abordado em novas leis, campanhas de informação e atividades dos sindicatos; não obstante, até agora, os seus efeitos têm sido limitados.<sup>7</sup>

### Em que consiste o trabalho no domicílio?

O trabalho no domicílio<sup>8</sup> pode assumir diversas formas. Pode abranger desde profissionais altamente qualificados e muito bem remunerados, numa situação de emprego formal, até trabalhadores informais ocasionais, precários, que operam em más condições, embora seja de salientar que existem vários graus de vulnerabilidade dos trabalhadores/as no domicílio.<sup>9</sup> O trabalho no domicílio distingue-se geralmente de outros tipos de trabalho pelo facto de o trabalho não ser realizado nas instalações dos empregadores, mas numa casa ou local à escolha do trabalhador. Não é diretamente supervisionado, mas existe uma relação de trabalho remunerado entre o trabalhador e o empregador, subcontratante ou intermediário.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Também designado por trabalho externalizado ou realizado em casa.

<sup>9</sup> Ver Doane, 2007, pp.4-5. Isto deve-se ao facto de, por exemplo, alguns estarem organizados, outros não, alguns poderem alterar os seus produtos a pedido e outros não.

<sup>10</sup> Huws, U.; S. Podro 1995, p. 5.

<sup>1</sup> Ver OIT, 2002, p. 12, p. 48 e Chen, Sebstad e O'Connell, 1999, p. 606.

<sup>2</sup> Ver Nossar, Johnstone e Quinlan, 2004, p. 143, no caso da Austrália.

<sup>3</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ETI, Homeworker Guidelines

<sup>4</sup> Doane, 2007, pp. 5 e 9.

<sup>5</sup> Vega Ruiz, 1992, p.199 e 1996, p. 32.

<sup>6</sup> Ibid. p. 214.

<sup>7</sup> Ibid.



- Identificar a relação laboral no domicílio pode ser muito difícil, sobretudo porque os trabalhadores podem estar inseridos numa indústria hierárquica organizada e encontrar-se na extremidade inferior da cadeia de valor.

O trabalho no domicílio sempre existiu, mas já diminuiu. Embora o trabalho no domicílio sempre tenha existido, diminuiu nos países industrializados, durante o século XX. O número exato de trabalhadores no domicílio é obviamente difícil de determinar e pensa-se que esta modalidade de trabalho está a aumentar em todo o mundo, sendo predominante em indústrias chave. Esta situação pode dever-se a uma combinação de fatores: diminuição das oportunidades de emprego formal imputável à desregulação, reestruturação da produção, pressões competitivas que levam a uma maior externalização e subcontratação e disseminação da tecnologia de informação, que permite o trabalho eletrónico ou o teletrabalho.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Burchielli, Buttigieg e Delaney, 2008, p. 168. O teletrabalho não é abordado no presente documento.

Muitos dos desafios observados em relação aos trabalhadores domésticos, por exemplo, também se colocam no caso dos trabalhadores no domicílio, dado que ambos os tipos de trabalhadores trabalham em casa, são de acesso difícil, estão sujeitos a condições de trabalho normalmente deficientes, a atividade sindical é escassa e a inspeção do trabalho é muito difícil (ver o documento informativo sobre os Trabalhadores Domésticos).

■ **Identificação da relação de trabalho.** Uma dificuldade especificamente associada ao trabalho no domicílio prende-se com a determinação da relação de trabalho (ver também o fascículo sobre a Relação de Trabalho). Em muitos casos, os trabalhadores no domicílio fazem parte de um setor hierarquicamente organizado e podem eles próprios encontrar-se no fim da cadeia de produção. Os pequenos operadores podem dissimular uma relação de trabalho designando o trabalho no domicílio como trabalho independente enquanto as empresas que se situam no topo da cadeia de produção talvez façam o mesmo para limitar a sua responsabilidade.<sup>12</sup>

Em termos mais gerais:

- O empregador *muitas vezes não é fácil de determinar*, devido à possibilidade de se ocultar numa complexa teia de contratações e subcontratações ou de existirem diferentes empregadores.
- Muitas situações são *ambíguas* e pode ser difícil distinguir os trabalhadores no domicílio das outras categorias de trabalhadores. Por exemplo, um trabalhador no domicílio, que distribua trabalho a outros trabalhadores no domicílio é, ao mesmo tempo, um trabalhador no domicílio e um subcontratante, enquanto um familiar não remunerado que ajuda o trabalhador no domicílio pode não ter qualquer relação com o empregador.<sup>13</sup>
- A maior parte do tempo, os trabalhadores no *domicílio não têm uma relação de trabalho permanente*, o que pode dificultar a determinação da dita relação.
- Frequentemente, os/as trabalhadores/as no domicílio encontram-se numa *relação de emprego dissimulada* – são considerados trabalhadores por conta própria quando, na realidade, operam como trabalhadores dependentes ou a sua condição de dependência não está registada. Para reduzir ao mínimo os seus custos, o empregador é, por vezes, deliberadamente não identificável, ou o trabalhador é “obrigado” a declarar que trabalha por conta própria, a fim de obter emprego. Isto representa mais um claro desafio ao abordar a legislação relativa ao trabalho no domicílio.

Como os/as trabalhadores/as são numerosos em determinados setores e o trabalho é limitado, geralmente têm pouco poder de negociação. O intermediário estabelece as condições de trabalho, mas devido ao facto de os trabalhadores estarem sujeitos a forte concorrência e ao facto de a sua única vantagem comparativa muitas vezes se basear na capacidade de oferecer o preço mais baixo, estas condições costumam ser inadequadas.<sup>14</sup> Muitas iniciativas de autoajuda ou efectuadas pelo Governo contribuem para atenuar as consequências desta situação e, por conseguinte, são necessárias, mas é preciso tomar medidas para que os empregadores que se encontram no topo das cadeias de produção se responsabilizem pela proteção social e condições de emprego dos trabalhadores que intervêm nos produtos ou serviços que eles fornecem. A *Recomendação (N.º 184) sobre o Trabalho no Domicílio*, 1996, incorpora este princípio: não apenas o contratante mas também a

<sup>12</sup> Ver, por exemplo Rawling, 2006, p. 523.

<sup>13</sup> Huws, U.; S. Podro, 1995, p. 6.

<sup>14</sup> Rawling, 2006, p. 525.



empresa principal são responsáveis pela proteção dos direitos dos/as trabalhadores/as no domicílio. Mas a implementação deste princípio não é obviamente tarefa fácil, em particular se atendermos às características especiais do trabalho no domicílio.

■ **Compreender as especificidades do trabalho no domicílio.** É importante considerar e definir os trabalhadores no domicílio como trabalhadores, mas também reconhecer as especificidades do seu trabalho. Quando os países consideram os trabalhadores no domicílio como quaisquer outros trabalhadores por conta de outrem, criam vazios legais que têm de ser resolvidos nos tribunais.<sup>15</sup> Esta tarefa pode ser muito morosa, cara, intimidatória e incerta. Portanto, convém tratar de alguns aspetos do trabalho no domicílio que possam criar problemas na prática, através de disposições legislativas autónomas.

● As medidas de política e a legislação devem atender às especificidades do trabalho no domicílio.

### **Convenção (N.º 177) da OIT sobre o Trabalho no Domicílio, 1996:**

Muitas convenções da OIT aplicam-se a todos os trabalhadores e, portanto, abrangem também os trabalhadores no domicílio.<sup>16</sup> Mas em 1996 adotaram-se instrumentos específicos, quando a Conferência Internacional do Trabalho adotou a Convenção (N.º 177) sobre o Trabalho no Domicílio e a Recomendação (N.º 184) associada. Esta Convenção é especialmente importante, porque há quem a considere a primeira Convenção da OIT que visa especificamente um grupo da economia informal (ver Caixa 1). A Convenção (N.º 177) foi, no entanto, adotada com dificuldade<sup>17</sup> e muito poucos Estados a ratificaram (apenas 6 em agosto de 2009 - 5 Estados europeus e um da América Latina).

A Convenção (N.º 177) preconiza uma política nacional para promover a igualdade de tratamento entre os trabalhadores no domicílio e os outros trabalhadores por conta de outrem “tendo em conta as características específicas do trabalho no domicílio”. Na Convenção, a expressão trabalho no domicílio é definida como o trabalho que uma pessoa, designada como trabalhador no domicílio, realiza em sua casa ou noutros locais à sua escolha, que não sejam as instalações de trabalho do empregador, a fim de executar um produto ou prestar um serviço de acordo com as especificações do empregador, independentemente de quem forneça o equipamento, os materiais e outros fatores de produção. A palavra empregador significa uma pessoa singular ou coletiva que, de forma direta ou através de um intermediário, quer este esteja ou não previsto na legislação nacional, contrata a execução de trabalho no domicílio por conta da sua actividade empresarial. Quando o recurso a intermediários é permitido, as responsabilidades dos empregadores e dos intermediários devem ser determinadas através da legislação ou de decisões judiciais.

*Para aceder ao texto completo da convenção, consultar a Convenção (N.º 177) sobre o Trabalho no Domicílio, 1996 <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>*

<sup>15</sup> Vega Ruiz, 1996, p. 6.

<sup>16</sup> Ver Servais, 2008, Par. 731-732. Ver também o fascículo sobre as normas internacionais do trabalho e a economia informal.

<sup>17</sup> Efetivamente, o Diretor-Geral salientou que foi a primeira vez na história da OIT que um grupo (os empregadores) decidiu não participar na redação de um instrumento (OIT, 1996, Reply of the Director-General to the discussion of his Report, Record of Proceedings, ILC, p. 221).

### ■ **Transposição da Convenção (N.º 177) da OIT sobre o Trabalho no Domicílio, 1996, para o direito interno.**

As disposições da Convenção (N.º 177) têm por objetivo propor medidas de grande alcance para regulamentar o trabalho no domicílio e poderiam constituir-se como exemplo para os países que não ratificaram a Convenção no que se refere à adoção de medidas neste domínio. Evidentemente que é difícil aplicar normas relativas a horas de trabalho ao trabalho no domicílio, já que, por definição, este não é supervisionado. No entanto, a Recomendação (N.º 184) sobre o Trabalho no Domicílio, 1996, que complementa a Convenção (N.º 177), refere que “o prazo estabelecido para concluir um trabalho não deveria privar o trabalhador no domicílio da possibilidade de desfrutar de um tempo de descanso diário e semanal comparável ao que é concedido aos outros trabalhadores” (Parágrafo 23). No que respeita à segurança e à saúde, as obrigações do empregador não são as mesmas do que se os trabalhadores estivessem na sua empresa, uma vez que o empregador não tem controlo direto sobre o local de trabalho do trabalhador. Contudo, a Convenção (N.º 177) estabelece que a legislação nacional em matéria de segurança e saúde no trabalho deve aplicar-se ao trabalho no domicílio, tendo em consideração as características específicas deste, e determinar as condições em que, por razões de saúde e segurança, certos tipos de trabalho e a utilização de determinadas substâncias são proibidos no trabalho ao domicílio. Por último, no que toca à remuneração, os trabalhadores no domicílio ganham frequentemente menos que o salário mínimo, em parte porque uma grande proporção do seu trabalho é remunerado à peça.

● Os códigos de práticas que podem melhorar as condições de trabalho na cadeia global de produção muitas vezes não conseguem chegar aos trabalhadores mais precários, que se encontram ainda mais abaixo na cadeia

● O trabalho em casas particulares apresenta dificuldades especiais para a inspeção do trabalho.

■ **Adoção de códigos de práticas.** A par da legislação, tem-se recorrido cada vez mais aos códigos de práticas para influenciar os empregadores no sentido de concederem melhores condições de trabalho aos trabalhadores no domicílio nas cadeias de globais de produção. Porém, é de salientar que, apesar de fazerem parte integrante da regulação, os códigos de práticas costumam ter um impacto apenas parcial e, não obstante terem uma certa influência nos intermediários e fornecedores, demonstraram “não beneficiar necessariamente os setores de trabalho ocasional situados na extremidade inferior da cadeia de valor”.<sup>18</sup>

■ **Dificuldades da inspeção do trabalho.** Por último, uma dificuldade inerente à aplicação da lei aos trabalhadores no domicílio tem que ver com a inspeção do trabalho (ver o fascículo sobre a inspeção do trabalho). Naturalmente, a ação da inspeção é difícil quando se trata de uma casa particular. A este respeito, a Recomendação (N.º 184) insiste que “na medida em que seja compatível com a legislação e a prática nacionais em matéria de direito à privacidade”, os inspetores do trabalho deviam ser autorizados a aceder às instalações de trabalho”. Para facilitar a inspeção, a Recomendação determina que o empregador deverá ter um registo de todos os trabalhadores no domicílio, com informações sobre o trabalho e a remuneração. Contudo, o Estado não pode controlar facilmente o trabalho no domicílio, pois talvez abranja atividades não declaradas para fugir às contribuições e impostos ou atividades dissimuladas.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ver, Kabeer, 2008, p. 279.

<sup>19</sup> Daza, 2005, p. 39.



*Homem a fabricar cigarros Beedi em casa, Mangalore, India.*

- Estabelecer na legislação que os trabalhadores no domicílio são trabalhadores por conta de outrem
- Adotar legislação concreta sobre o trabalho no domicílio
- Prever as situações em que não é possível determinar quem é o empregador
- Adotar códigos de práticas
- Determinar a responsabilidade conjunta do contratante e do empregador principal

O trabalho no domicílio apresenta um conjunto de problemas especialmente complexos aos legisladores devido à sua diversidade e “posicionamento na interceção de uma complexa rede de fatores sociais, económicos e jurídicos”.<sup>20</sup> Qualquer tentativa de abordagem de um desses fatores terá repercussões nos restantes.

Não obstante, importa referir que o trabalho no domicílio não está propriamente desregulado<sup>21</sup>. Já surgiram e continuam a surgir numerosas respostas legislativas para alguns dos aspetos complexos e ambíguos que caracterizam esta modalidade de trabalho. Nomeadamente:

- **Estabelecer na legislação que os trabalhadores no domicílio são trabalhadores por conta de outrem.** Na sua reforma do Código de Trabalho de 2001, o Chile estabeleceu que o trabalho no domicílio que não seja descontinuo nem esporádico, é considerado emprego. Na Finlândia, a Lei sobre os Contratos de Trabalho refere expressamente que não está isenta a sua aplicação pelo facto de o trabalho se realizar em casa do trabalhador por conta de outrem. Na Nova Zelândia, a Lei N.º 24 sobre as Relações de Trabalho, de 2000, define os trabalhadores no domicílio como trabalhadores por conta de outrem, mesmo que sejam recrutados, empregados ou contratados ao abrigo de uma forma de contrato em que as partes sejam tecnicamente um vendedor e um comprador.<sup>22</sup>

A Bélgica adotou uma lei sobre o trabalho no domicílio, em 1996, que alarga o âmbito de aplicação da Lei sobre os Contratos de Trabalho, de 3 de julho de 1978, de modo a incluir os trabalhadores no domicílio através do estabelecimento de dois critérios para distinguir entre um contrato de trabalho para trabalhadores no domicílio e um contrato de trabalho padrão, a saber: (I) o trabalho é executado em casa ou em qualquer outro local à escolha do trabalhador; e (II) não é exercido controlo nem supervisão diretos do trabalhador.<sup>23</sup>

No seu Código de Trabalho, a França também atribuiu o estatuto de trabalhador por conta de outrem a alguns trabalhadores que, de outro modo, seriam considerados independentes, devido às suas condições de trabalho. São, entre outros, os trabalhadores no domicílio, os jornalistas e os artistas. Em Marrocos, o Novo Código do Trabalho de 2004 inclui no seu âmbito os trabalhadores no domicílio, excluindo-os da classificação de trabalhadores independentes.

Vários países como Marrocos, Chile, Bélgica, Finlândia, França e Nova Zelândia promulgaram leis que estabelecem a inclusão dos trabalhadores no domicílio na categoria de trabalhadores por conta de outrem.

<sup>20</sup> Huws e Podro, 1995, p. 1.

<sup>21</sup> Vega Ruiz, 1996.

<sup>22</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198 Ver, em geral, OIT, 2008.

<sup>23</sup> Ibid. pp. 6-7.

■ **Adotar legislação específica sobre o trabalho no domicílio.** Alguns países promulgaram legislação especial sobre o trabalho no domicílio. A Áustria, a República Checa e a Suécia, por exemplo, adotaram leis que regulam as condições de trabalho dos trabalhadores no domicílio, incluindo algumas disposições em matéria de segurança e saúde no trabalho.<sup>24</sup>

■ **Prever as situações em que não é possível determinar quem é o empregador.** A Índia avançou para a criação de fundos de proteção social para determinadas categorias de trabalhadores da economia informal. A maioria das pessoas que se dedica à confeção de *beedis* (cigarros artesanais na Índia), trabalha no domicílio. A Lei do Fundo de Proteção Social dos Trabalhadores que produzem *beedis*, de 1976, estabelece um imposto sobre o produto final do fabrico no domicílio, que é depositado num fundo de proteção social para a prestação de serviços de saúde, seguro de vida, licença de maternidade, crédito à habitação, educação, lazer e bem-estar a estes trabalhadores e às suas famílias. O governo recolhe os recursos financeiros e encarrega-se da prestação de serviços de proteção social que não envolve contribuições dos trabalhadores. O referido fundo é gerido pelo Ministério do Trabalho. Embora se trate de uma iniciativa positiva, esta Lei tem deficiências ao nível da implementação porque muitas empresas encerraram e operam por intermédio de contratantes, além de que os trabalhadores não estão informados dos seus direitos.

A Índia instituiu fundos de proteção social através da tributação do setor, nos casos em que não é possível determinar facilmente quem é o empregador.

■ **Adoção de códigos de práticas.** Os códigos de práticas são uma via alternativa para uma melhor regulamentação e reconhecimento dos trabalhadores no domicílio. Na Austrália, o Programa de códigos de Práticas para Trabalhadores no Domicílio, destina-se a sensibilizar o público e a melhorar as condições de trabalho de 330.000 trabalhadores no domicílio que, segundo as estimativas, estão empregados no setor têxtil, do vestuário e do calçado. Muitos deles ganham menos de 4 dólares por hora e trabalham até sete dias por semana. O código de práticas tem por objetivo garantir o pagamento dos salários mínimos legais e o cumprimento das normas no caso dos trabalhadores no domicílio. Este sistema garante que as empresas acreditadas assumam a responsabilidade pelo seu comportamento e se mantenham informadas sobre o modo como os seus subcontratados funcionam. Segundo o governo australiano, este código preconiza um sistema de supervisão que regista e informa “sobre o que se está a fazer, onde se está a fazer, quem está a fazer e que tarifas e condições são aplicadas aos trabalhadores”.<sup>25</sup>

A Austrália elaborou um Código de Práticas para melhorar as condições de trabalho e sensibilizar para as características especiais do trabalho no domicílio.

■ **Determinar a responsabilidade conjunta do contratante e do empregador principal.** Em certos casos, tentou-se vencer as dificuldades de penetrar nas complexas camadas de subcontratação que encobrem a responsabilidade dos empregadores. Na Índia, por exemplo, a Lei relativa aos Contratos de Trabalho, a Lei relativa aos Trabalhadores que se Dedicam ao Fabrico de Cigarros Beedi e a Lei sobre os Migrantes entre diferentes Estados estipulam que, tanto o principal empregador como o contratante que emprega os trabalhadores ou externaliza a produção, são “conjunta e separadamente responsáveis” pelo cumprimento da legislação laboral.<sup>26</sup>

A Índia adotou legislação que estabelece a responsabilidade conjunta do contratante e do principal empregador.

<sup>24</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, Report III(1B), 2009, Para. 40.

<sup>25</sup> Para mais pormenores, ver <http://www1.umn.edu/humanrts/links/homeworkers.html>

<sup>26</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2002, Report VI, Decent Work and the Informal Economy p. 50, nota de rodapé 21.





*Costureira, Chengdu, China.*

Esta seção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Permite o acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas e contém instrumentos internacionais, as conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação, além de incluir uma bibliografia das referências no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e da ONU e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

Convenção (N.º 177) sobre o Trabalho no Domicílio, 1996.  
<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Recomendação (N.º 184) sobre o Trabalho no Domicílio, 1996.  
<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Organização Internacional do Trabalho (OIT) 1995, Report V(1), Home Work, International Labour Conference (ILC), 82.ª Sessão, Genebra.

OIT, 2009, Report III(IB), General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (N.º 155, de 1981, Recomendação sobre a Saúde e Segurança no Trabalho (N.º 164), e o Protocolo de 2002, da Convenção sobre a Saúde e Segurança no Trabalho, de 1981, Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, Genebra, 2009.  
[http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportssubmittedtotheConference/WCMS\\_103485/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/ReportssubmittedtotheConference/WCMS_103485/lang--en/index.htm)

### Publicações Pertinentes

Chen, M.; J., Sebstad; L. O'Connell, 1999, "Counting the Invisible Workforce: The Case of Homebased Workers", em World Development, Vol.27, No.3, pp. 603-610.  
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X98001545>

Daza, J. L., 2005, Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department, Documento N.º 9 (Genebra, OIT);  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09\\_108\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_108_engl.pdf)

Huws, U.; S. Podro, 1995, Employment of homeworkers: Examples of good practice, (Genebra, OIT).  
<http://ilo-mirror.library.cornell.edu/public/english/protection/condtrav/pdf/huws.pdf>

OIT, 2002, Report VI, Decent Work and the Informal Economy, Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª Sessão, Genebra  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

OIT, 2009, Report III(IB), General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (N.º 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (N.º 164), e o Protocolo de 2002 da Convenção sobre a Saúde e Segurança no Trabalho, de 1981, Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, Genebra, 2009.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_103485.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_103485.pdf)

Kabeer, N., 2008, Mainstreaming Gender in Social Protection for the Informal Economy, (London, Commonwealth Secretariat).  
<http://publications.thecommonwealth.org/mainstreaming-gender-in-social-protection-for-the-informal-economy-429-p.aspx>

Vega Ruiz, M.L., 1992, "Home Work: Towards a New Regulatory Framework?" em International Labour Review, Vol. 131, N.º.2, pp. 197-216.

Vega Ruiz, M.L., 1996, Home Work: A Comparative Analysis of Legislation and Practice, Labour Law and Labour Relations Programme, Occasional Paper 10, (Genebra, OIT).

## Outros instrumentos

Ethical Trading Initiative (ETI). ETI homeworker guidelines: recommendations for working with homeworkers.

<http://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/resources/ETI%20Homeworker%20guide-lines,%20ENG.pdf>

OIT, 2008, The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198, (Genebra);

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

**Para mais informações, consultar o Departamento de Normas Internacionais do Trabalho: <http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>**

## Referências

Burchielli, R.; D. Buttigieg; A. Delaney, 2008, "Organizing Homeworkers: the Use of Mapping as an Organizing Tool", in Work, Employment and Society, Vol. 22, N.º 1, pp. 167-180.

Chen, M.; J. Sebstad; L. O'Connell, 1999, "Counting the Invisible Workforce: The Case of Homebased Workers", em World Development, Vol.27, No.3, pp. 603-610.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X98001545>

Daza, J. L., 2005, Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Department, Documento N.º 9 (Genebra, OIT);

[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09\\_108\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_108_engl.pdf)

Doane, D. L., 2007, Living in the Background: Home-based Women Workers and Poverty Persistence, HomeNet South East Asia, Chronic Poverty Research Centre, Documento de Trabalho N.º 97.

Ethical Trading Initiative (ETI). ETI homeworker guidelines: recommendations for working with homeworkers.

<http://www.ethicaltrade.org/sites/default/files/resources/ETI%20Homeworker%20guide-lines,%20ENG.pdf>

Huws, U.; S. Podro, 1995, Employment of homeworkers: Examples of good practice, (Genebra, ILO).

Organização Internacional do Trabalho (OIT), 1995, Report V(1), Home Work, International Labour Conference (ILC), 82.ª Sessão, Genebra.

OIT, 2002, Report VI, Decent Work and the Informal Economy, Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª Sessão, Genebra

OIT, 2008, The Employment Relationship: An annotated guide to ILO Recommendation No. 198, (Genebra);

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/guide-rec198.pdf>

OIT, 2009, Report III(1B), General Survey concerning the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (Nº 155), the Occupational Safety and Health Recommendation, 1981 (Nº 164), e Protocolo de 2002 da Convenção sobre a Saúde e Segurança no Trabalho, de 1981, Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, Genebra, 2009.

Kabeer, N., 2008, Mainstreaming Gender in Social Protection for the Informal Economy, (London, Commonwealth Secretariat).

Nossar, I.; R. Johnstone; M. Quinlan, 2004, "Regulating Supply-Chains to Address the Occupational Health and Safety Problems Associated with Precarious Employment: The Case of Home-Based Clothing Workers in Australia", em Australian Journal of Labour Law, Vol. 17, pp. 137-160.

Rawling, M., 2006, "A Generic Model of Regulating Supply Chain Outsourcing" in C. Arup; P. Gahan; J. Howe et al. (eds): Labour Law and Labour Market Regulation: Essays on the Construction, Constitution and Regulation of Labour Markets, (Sydney, The Federation Press), pp. 520-541.

Servais, J.-M., 2008, International Labour Law, (Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International). Vega Ruiz, M.L. 1992. "Home Work: Towards a New Regulatory Framework?", in International Labour Review, Vol. 131, N.º 2, pp. 197-216.

Vega Ruiz, M.L., 1996, Home Work: A Comparative Analysis of Legislation and Practice, Labour Law and Labour Relations Programme, Occasional Paper 10, (Genebra, OIT).

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

- 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

- 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei**

- 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade



# O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

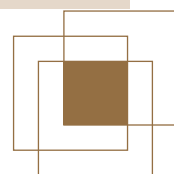


*Florista de rua. Equador.*

## Grupos Específicos

### 4.b3 VENDEDORES/AS AMBULANTES: INOVAÇÕES NO APOIO NORMATIVO

■ Este fascículo trata os/as vendedores/as ambulantes como uma categoria de atores da economia informal que enfrentam problemas e desafios específicos. Melhorar as condições de trabalho dos vendedores ambulantes e a sua situação económica, social e jurídica constitui um grande desafio. Frequentemente, a venda ambulante é desdenhada e considerada uma atividade indesejável, realizada por infratores, que invadem o espaço público. Em geral, os vendedores ambulantes são perseguidos, vivem na incerteza e trabalham em condições deficientes, com pouco acesso às infraestruturas. O presente fascículo chama a atenção para algumas mudanças importantes da regulamentação da venda ambulante, incluindo a evolução das políticas municipais e nacionais. Deve ser lido conjuntamente com o fascículo sobre o desenvolvimento local.





- Os/as vendedores/as ambulantes e a informalidade
- Dificuldades enfrentadas pelos/as vendedores/as ambulantes
- Problemas específicos a resolver
- Regulamentação dos espaços públicos
- Esclarecimento da lei
- Necessidade de divulgar informação
- Necessidade de organização dos/as vendedores/as ambulantes

■ **Os/as vendedores/as ambulantes e a informalidade.** Os/as vendedores ambulantes/as <sup>1</sup> fazem parte de uma categoria de trabalhadores/as extremamente visível que sempre existiu, não obstante as iniciativas frequentes para os reprimir.<sup>2</sup> Alguns observadores afirmam que o número de vendedores/as ambulantes em todo o mundo está a aumentar, devido tanto ao êxodo generalizado de trabalhadores pouco qualificados das zonas rurais para as cidades, como à crise económica mundial e à falta de oportunidades de emprego.<sup>3</sup> Outros, em contrapartida, referem a grande escassez de dados disponíveis sobre os/as vendedores/as ambulantes e a consequente dificuldade de determinar se o seu número está a aumentar mais rapidamente do que seria de esperar, como consequência do crescimento natural da população urbana.<sup>4</sup>

A venda ambulante está intimamente relacionada com a disponibilidade do espaço público urbano, como passeios, estradas, parques, praias, etc. – e muitas das dificuldades inerentes à atividade, incluindo a forma geralmente negativa como a sociedade os vê, estão relacionadas com a administração desses espaços pelas autoridades.<sup>5</sup> Consequentemente, os vendedores ambulantes são vítimas de uma “complexa coexistência de perseguição, regulamentação, tolerância e promoção”.<sup>6</sup>

■ **Dificuldades enfrentadas pelos/as vendedores/as ambulantes.** A venda ambulante, ou em bancas de mercado, pode estar bem regulamentada, mas na maioria dos casos é informal e funciona à margem da lei, sem autorizações nem instalações normalizadas. É muito frequente os/as vendedores/as ambulantes enfrentarem sérias dificuldades para exercer as suas atividades de subsistência. Têm um acesso deficiente aos serviços e a infraestruturas como água, eletricidade e serviços financeiros. Às vezes são acusados/as de concorrência desleal pelos proprietários das lojas e frequentemente são tratados/as como delinquentes e considerados/as um obstáculo ao desenvolvimento das cidades. Temem os confrontos com a polícia ou as autoridades municipais e têm amiúde de pagar subornos para poderem continuar a vender os seus produtos nas ruas e evitar as expulsões que os seus bens sejam confiscados ou destruídos.

### O que é a venda ambulante?

A venda ambulante varia em termos de dimensão, hora, local, remuneração, mão-de-obra e tipos de artigos vendidos ou serviços prestados.<sup>7</sup> Pode ser uma ocupação a tempo inteiro, a tempo parcial, sazonal ou ocasional. Pode ser realizada apenas por uma pessoa ou no quadro de uma relação de *franchising* com uma empresa de venda ambulante de maiores dimensões. Pode ser uma estratégia de sobrevivência, ou fazer parte de uma atividade comercial mais importante. Daí que os rendimentos dos vendedores ambulantes sejam muito variáveis. Por outro lado, os vendedores ambulantes vendem frequentemente produtos fabricados em casa e produtos agrícolas que, de outro modo, seria difícil comercializar e que são essenciais para a economia. Além disso, como vendem produtos mais baratos, muitas vezes os seus clientes são os pobres das zonas urbanas.

Não existem normas de trabalho à escala internacional diretamente relacionadas com os vendedores ambulantes. A forma como a venda ambulante é encarada a nível nacional varia muito de país para país. Muitos países regulamentam esta atividade especificamente, estabelecendo um quadro jurídico claro e mandatos jurisdicionais, enquanto outros têm mandatos jurisdicionais sobrepostos, o que gera confusão e conflitos; alguns simplesmente consideram que a venda ambulante é ilegal.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Também denominados “vendedores/as de rua” ou “vendedores/as porta-a-porta”.

<sup>2</sup> Cross, 2000, p. 41.

<sup>3</sup> Ver Bhowmik, 2005, p.2256. Bhowmik salienta que se verificou um aumento acentuado do número de vendedores ambulantes na Tailândia, em Singapura, Malásia, Filipinas e Coreia depois da crise monetária de 1998. Ver também, Cross, 2000, p. 29.

<sup>4</sup> Bromley contra-argumenta com base em mais de 25 anos de investigação nesse domínio (2000, p. 10).

<sup>5</sup> Bromley enumerou os frequentes argumentos a favor e contra a venda ambulante (2000, pp. 4-10).

<sup>6</sup> Ibid. p. 22.

<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> Ver Bhowmik, não publicado, p. 53.

Os/as vendedores/as ambulantes são vítimas de um claro déficit de trabalho digno.<sup>9</sup> Estão sujeitos a más condições de trabalho, rendimentos irregulares e muitas horas de trabalho, falta de segurança social e normas de saúde e segurança deficientes, entre outros problemas. A proporção de homens e mulheres varia muito de país para país, embora em muitos países a maioria dos/as vendedores/as ambulantes sejam mulheres. Além disso, diz-se que os homens gozam frequentemente de melhores condições, pois em alguns países tendem a vender artigos não perecíveis, utilizando carros ou bicicletas, enquanto as mulheres vendem bens perecíveis, em canastras ou numa manta estendida no chão.<sup>10</sup> Os/as vendedores/as são habitualmente oriundos/as de uma determinada região ou país estrangeiro, o que pode acrescentar uma dimensão xenófoba à sua situação.

● Entre as dificuldades da regulação figura a mobilidade da venda na rua.

■ **Problemas específicos a resolver.** A venda ambulante é muito difícil de regular, devido à mobilidade que a caracteriza: os/as vendedores/as ambulantes deslocam-se conforme os eventos realizados numa cidade, o clima, a localização dos clientes, a hora do dia, etc.<sup>11</sup> As soluções que passam pela criação de mercados fora das ruas, por exemplo, podem não resultar porque os clientes não seguem necessariamente os/as vendedores/as. Estes podem ser rapidamente substituídos por outros que ocupam os lugares por eles deixados.<sup>12</sup> Outra dificuldade é o facto de a venda ambulante ser normalmente regulada a nível local: as mudanças de governos locais podem implicar modificações súbitas da regulada e/ou política, o que aumenta a incerteza que rodeia a venda ambulante. Uma política nacional de base ampla promulgada e implementada a nível local poderia ser um passo útil para diminuir essa incerteza.

● O uso do espaço público deve ser garantido legalmente, de modo a facilitar a estabilidade e reduzir a incerteza dos/as vendedores/as ambulantes.

■ **Regulação dos espaços públicos.** Um dos principais problemas da regulação da venda ambulante está relacionado com os espaços públicos, já que estes estão teoricamente abertos a todos, para poderem ser utilizados e usufruídos sem discriminações. Por conseguinte, há que estabelecer um equilíbrio extremamente delicado entre o direito de acesso aos espaços públicos e a necessidade de deslocação na cidade, por um lado, e o direito dos vendedores ambulantes de trabalhar e ganhar a vida, por outro. Não existe uma solução “válida para todos os casos” e as políticas possíveis variam consideravelmente conforme o contexto local. Ao mesmo tempo, campanhas de informação eficazes, explicando as razões de cada solução adotada têm demonstrado, com frequência, que é possível aliviar as tensões geradas.

É necessário garantir juridicamente o uso do espaço público pelos/as vendedores/as ambulantes, para facilitar a sua estabilidade e reduzir a incerteza. As intervenções de apoio, como o acesso ao crédito e à formação, podem ser irrelevantes se o direito do/a vendedor/a ambulante de vender nas ruas ou num determinado local público não for garantido.<sup>13</sup> A regulamentação do uso do espaço público revela-se muitas vezes confusa ou contraditória. Esta situação é agravada pelo facto de os governos autárquicos às vezes experimentarem diversas formas de aplicação das leis nacionais e metropolitanas que são contraditórias entre si.<sup>14</sup> Em certos casos, até podem surgir controvérsias em relação à autoridade sobre os espaços públicos (por exemplo, a autoridade municipal *versus* a autoridade local).<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Para o exemplo dos/as vendedores/as ambulantes em Mumbai, consultar Saha, 2009.

<sup>10</sup> Chen, 2006, p. 79.

<sup>11</sup> Bromley, 2000, p. 18.

<sup>12</sup> Bromley, 2000, pp.18-19.

<sup>13</sup> Bhowmik, não publicado, p. 50.

<sup>14</sup> Roeber, 2006, p. 246.

<sup>15</sup> É o que se passa em Caracas, Venezuela, onde existe jurisdição sobreposta em matéria de planeamento urbano (Bhowmik, não publicado, p. 58).

■ **Esclarecimento da lei.** Pode existir incerteza em relação ao estatuto jurídico da venda ambulante: esta tanto pode ser considerada ilícita num determinado contexto, como estar sujeita a tributação noutra.<sup>16</sup> Por conseguinte, o texto da lei deve ser muito claro e todas as regulamentações que estejam desatualizadas devem ser revogadas. As leis não devem ter por objetivo excluir os vendedores ambulantes nem definir as suas atividades como ilegais ou criminosas, mas antes estabelecer procedimentos que facilitem a obtenção de licenças. Os agentes da polícia também deviam receber formação sobre o conteúdo da lei.

■ **Necessidade de divulgar informação sobre alterações normativas.**

As novas leis ou normas devem ser divulgadas de modo a serem do conhecimento dos/as vendedores/as ambulantes. Para tal, devem ser imediatamente publicadas em jornais ou comunicadas em folhetos informativos a distribuir aos interessados, transmitidas pela rádio, ou levadas ao conhecimento das organizações não-governamentais e sindicatos que trabalhem com vendedores/as ambulantes.

■ **Necessidade de organização dos vendedores ambulantes.** Por último, é necessário tomar iniciativas para promover a organização dos/as vendedores/as ambulantes. Dado que, em geral, estes não têm empregadores, necessitam de organizações poderosas de vendedores/as ambulantes que possam negociar com os municípios. Esse é o primeiro passo para a definição de um conjunto de normas adequado e adaptado às necessidades dos/as vendedores/as ambulantes.<sup>17</sup> Em alguns casos também pode ser recomendável uma gestão por zonas específicas, de modo a facilitar a comunicação entre os/as vendedores/as ambulantes e as autoridades locais.<sup>18</sup>

● O estatuto jurídico dos/as vendedores/as ambulantes pode ser incerto ou mal compreendido.

● A organização dos/as vendedores/as ambulantes é indispensável para aumentar o seu poder de negociação.

<sup>16</sup> Kusakabe, K., 2006, p. 17.a

<sup>17</sup> Em Bogotá, a fragmentação dos sindicatos, aliada à diminuição da adesão e à falta de apoio externo facilitou, em parte, a transferência de milhares de vendedores/as ambulantes para mercados fechados. Daí resultou uma diminuição dos rendimentos dos/as vendedores/as ambulantes que, por sua vez, se traduziu numa maior dificuldade no pagamento da renda da respetiva banca, apesar de alguns terem beneficiado de melhores condições de trabalho (Donovan, 2008, p. 38 e pp. 41-42). Em última análise, a quebra de rendimento levou alguns vendedores/as a abandonar as bancas (Hunt, 2009, p. 342).

<sup>18</sup> Ver Skinner, 2008, p. 239.



Vendedor de jornais, Havana, Cuba.





*Vendedor ambulante de relógios, Distrito de Khan El-Khalili. Cairo, Egito.*



## ABORDAGENS EMERGENTES E BOAS PRÁTICAS

- **Abordagens integradas de apoio aos/às vendedores/as ambulantes**
- **Concessão de licenças e apoio em infraestruturas**
- **Resposta ao problema da expulsão dos/as vendedores/as ambulantes**
- **Formulação de Políticas Nacionais**

Convém lembrar que uma mudança da estrutura do governo ou do poder local pode transformar uma boa prática num fracasso. Porém, os exemplos de boas práticas demonstram que uma situação pode melhorar através das iniciativas coletivas dos/as vendedores/as ambulantes.<sup>19</sup> Muitos países e cidades adotaram medidas para regulamentar a venda ambulante e proteger estes trabalhadores.

■ **Abordagens integradas de apoio aos/às vendedores/as ambulantes.** O município de Durban, na África do Sul, costuma ser mencionado como um exemplo de boas práticas, embora haja quem considere tratar-se mais de um exemplo da luta constante que os/as vendedores/as ambulantes enfrentam. O Sindicato das Mulheres Trabalhadoras por Conta Própria, fundado em 1994, e a Comissão de Gestão do Comércio Informal, que entrou em funcionamento em 1995, realizaram atividades de promoção e de negociação com as autoridades locais de Durban, a fim de obter as infraestruturas necessárias para os/as vendedores/as ambulantes. Graças a estas atividades, os/as vendedores/as ambulantes foram tidos em consideração na planificação urbana.<sup>20</sup> Em 2001, foi adotada uma política muito aplaudida sobre a economia informal de Durban, inspirada em vários projetos piloto. Nessa política foram formuladas diversas sugestões para melhorar a venda ambulante, por exemplo, no que se refere ao registo (a simplificação do processo de registo e a redução do seu custo), à atribuição de lugares (os próprios interessados negociam os critérios para a atribuição de lugares, que é decidida pelos funcionários) e os custos operacionais (deveriam estabelecer-se taxas diferenciadas e transparentes, conforme o local, a dimensão e os serviços prestados; o pagamento devia ser simplificado). Essa política também estabeleceu o quadro de princípios para as leis e regulamentos.

### Política de 2002 relativa à economia informal de Durban – Regulamentos

Os princípios orientadores da formulação futura de regulamentos para todos os trabalhadores deveriam:

- Na medida do possível ser aplicáveis a toda a área do governo local e não apenas ao centro da cidade;
- Ser traduzidos para Zulu (como os actuais regulamentos em vigor);
- Ser redigidos em linguagem não discriminatória;
- Ser amplamente divulgados num formato de leitura fácil;
- Ser comunicados através das estações de rádio e da imprensa populares.

Fonte: Durban's Informal Economy Policy, dezembro de 2001, p. 42.  
[http://www.durban.gov.za/Resource\\_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf](http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf)

<sup>19</sup> Bhowmik, não publicado, p. 4

<sup>20</sup> Skinner, 2008, p. 233.

No entanto, a política de 2001 só foi parcialmente aplicada. Além disso, sofreu entretanto alterações e em 2004 a polícia de Durban começou a retirar a mercadoria aos/às vendedores/as ambulantes em vários locais da cidade, tendo o Conselho aprovado um plano para pôr fim ao “comércio ambulante sem licença e ilegal”. Como só tinham sido concedidas 872 licenças, a maioria dos/as vendedores/as ambulantes foi considerada ilegal.<sup>21</sup>

■ **Concessão de licenças e apoio em infraestruturas.** Em Dar-es-Salaam, Tanzânia, os/as vendedores/as ambulantes começaram a obter licenças e estão autorizados a trabalhar desde o início da década de 1990. As autoridades normalizaram as prateleiras e as bancas e emitiram diretrizes que estabelecem um quadro para a gestão da venda ambulante. O conselho municipal aceitou adotar uma política consultiva que deu um importante contributo para a implementação do plano e permitiu resolver muitos problemas como a delinquência e a limpeza da via pública.<sup>22</sup>

Em Dar-es-Salaam, o conselho municipal instituiu mecanismos consultivos, assim como apoio em termos de regulamentação e infraestruturas.

■ **Resposta ao problema da expulsão dos vendedores ambulantes.** Em Bogotá (Colômbia), o Tribunal Constitucional declarou que, para resolver o problema da expulsão dos/as vendedores/as ambulantes, era necessário conciliar dois direitos constitucionais opostos, o direito ao espaço público e o direito ao trabalho. Assim, as expulsões só são permitidas quando forem determinadas através de um processo judicial apropriado e for garantido que os comerciantes expulsos não ficarão entregues à sua sorte. Segundo o Tribunal, a formação dos/as vendedores/as e um melhor acesso ao crédito são alternativas válidas às deslocalizações.<sup>23</sup>

■ **Formulação de Políticas Nacionais.** Na Índia, em 1989, o Supremo Tribunal confirmou que os/as vendedores/as ambulantes tinham o direito de vender e que as ruas “não se destinavam exclusivamente ao trânsito”.<sup>24</sup> Em 2004, o país adotou uma Política Nacional relativamente aos/às Vendedores/as Ambulantes, que traduz a mudança da proibição para a regulação da venda ambulante. Essa política tem por objetivo legalizar a venda ambulante através da definição de zonas de venda autorizadas, de regulação que impõe o pagamento de taxas e não um número limitado de licenças, da promoção da organização dos vendedores ambulantes e da implementação de mecanismos de participação, entre outras iniciativas.<sup>25</sup> Contudo, a implementação desta política a nível dos Estados revelou-se difícil e presentemente estão em discussão apenas alguns projetos de lei a nível dos Estados nela baseados. Em 2009, uma revisão da Política de 2004 levou à adoção de uma Nova Política Nacional. A política revista insiste na necessidade de criar um quadro legislativo e inclui um Projeto de Lei Modelo sobre os/as Vendedores/as Ambulantes (Proteção dos Meios de Subsistência e Regulação da Venda Ambulante).

A Índia adotou, em 2004, uma política nacional sobre a venda ambulante urbana, que refletiu a mudança da proibição para a regulação. Em 2009, a política foi objeto de revisão, tendo sido exigido um suporte legislativo.

<sup>21</sup> Ibid. pp. 236-237.

<sup>22</sup> Bhowmik, não publicado, pp. 41 e 42

<sup>23</sup> Ibid. pp. 55-56.

<sup>24</sup> Sodan Singh e Outros versus Conselho Municipal de Nova Deli, citado em Ministry of Housing and Poverty Alleviation, 2009, Política Nacional para Vendedores/as Ambulantes Urbanos, 2009, parág. 1.3.

<sup>25</sup> Para mais pormenores, ver <http://mhupa.gov.in/policies/natpol.htm>.

## Boas práticas na Tailândia

Um dos elementos essenciais do sucesso é o diálogo entre os responsáveis e os/as vendedores/as ambulantes. Os responsáveis devem atribuir um lugar legítimo aos/as vendedores/as ambulantes, como é ilustrado por estes dois exemplos de boas práticas.

- No primeiro caso, uma pessoa ganhou uma concessão do ministério que é proprietário da área, para a gestão de um mercado privado. O mercado está bem organizado e bem gerido, o que é vantajoso para todos os intervenientes. O proprietário visita o mercado todos os dias e está atento aos problemas dos/as vendedores/as.
- No segundo caso, o mercado encontra-se numa urbanização que pertence a uma empresa privada. Esta última ocupa-se da sua organização e gestão. Cobra uma renda elevada e mantém normas de higiene, ordem e segurança rigorosas. Inicialmente, os/as vendedores/as não queriam mudar de local, mas gradualmente, à medida que as vendas aumentaram e os administradores os conseguiram convencer, a deslocalização ficou concluída e o mercado desenvolveu-se. Graças à renovação efetuada pela empresa, o mercado passou a dispor de uma boa infraestrutura, incluindo instalações sanitárias e estacionamento, o que contribuiu para o aumento do número de clientes e, consequentemente, dos rendimentos dos vendedores e da sua disponibilidade para pagar rendas mais caras.

Fonte: Kusakabe, K., 2006, Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia (Banguecoque: OIT). p. 16:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_bk\\_pb\\_119\\_en.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_119_en.pdf)

## RECURSOS

Esta seção apresenta uma lista dos recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas. Contém publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui uma bibliografia das referências no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Publicações Pertinentes

Bhowmik, S. K., 2005, "Street Vendors in Asia", in *Economic and Political Weekly*, Vol. XL, N.ºs 22-23, pp. 2256-2264.

Bromley, R. 2000, "Street Vending and Public Policy: A Global Review", in *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 20, N.º 1-2, pp. 1-28  
<http://wiego.org/publications/street-vending-and-public-policy-global-reviewinternational-journal-sociology-and-social-policy>

Chen, M. A., 2006, "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal regulatory Environment", em B. Guha-Khasnobis; R. Kanbur; E. Ostrom (eds): *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies* (Oxford: OUP) pp. 75-92.  
[http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46\\_2007.pdf](http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp46_2007.pdf)

Kusakabe, K., 2006, *Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia* (Banguecoque: OIT),  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_bk\\_pb\\_119\\_en.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_119_en.pdf)

Saha, D., 2009, "Conditions of 'Decent Working Life' of Street Vendors in Mumbai", *Regulating for Decent Work Conference* (8-10 de julho de 2009, Genebra).  
<http://www.ilo.org/legacy/english/protection/travail/pdf/rdwpaper27c.pdf>

Skinner, C., 2008, "The Struggle for the Streets: Processes of Exclusion and Inclusion of Street Traders in Durban, South Africa", em *Development Southern Africa*, Vol. 25, N.º 2, pp. 227-242.

### Outros instrumentos

Durban's Informal Economy Policy, dezembro de 2001  
[http://www.durban.gov.za/Resource\\_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf](http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf)

Sankaran, K.; S. Sinha; M. Roopa, WIEGO Law Pilot Project on the Informal Economy: Street Vendors in India (WIEGO).  
<http://wiego.org/law>

## Referências

- Bhowmik, S. K., 2005, "Street Vendors in Asia", in *Economic and Political Weekly*, Vol. XL, Nos. 22-23, pp. 2256-2264.
- Bhowmik, S. K., *Street Vendors in a Globalising World: Problems of Promoting Decent Work* (não publicado)
- Bromley, R., 2000, "Street Vending and Public Policy: A Global Review", in *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 20, N.º 1-2, pp. 1-28.
- Chen, M. A., 2006, "Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal regulatory Environment", em B. Guha-Khasnobis; R. Kanbur; E. Ostrom (eds): *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies* (Oxford: OUP) pp.75-92.
- Cross, J.C., 2000, "Street Vendors, Modernity and Postmodernity: Conflict and Compromise in the Global Economy", in *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 20, N.º 1-2, pp. 29-51.
- Donovan, M. G., 2008, "Informal Cities and the Contestation of Public Spaces: The Case of Bogota's Street Vendors, 1988-2003", in *Urban Studies*, Vol. 45, N.º 1, pp. 29-51.
- Durban's Informal Economy Policy, dezembro de 2001, p. 42.  
[http://www.durban.gov.za/Resource\\_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf](http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policies/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf)
- Hunt, S., 2009, *Citizenship's place: the State's Creation of Public Space and Street Vendor's Culture of Informality in Bogota, Colombia*, *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 27, pp. 331-351.
- Kusakabe, K., 2006, *Policy Issues on Street Vending: An Overview of Studies in Thailand, Cambodia and Mongolia* (Banguecoque: OIT),
- Ministry of Housing and Poverty Alleviation (India). 2009. *National Policy for Urban Street Vendors* (2009), Nova Deli.
- Roever, S. 2006, "Enforcement and Compliance in Lima's Street Markets: the Origins and Consequences of Policy Incoherence Towards Informal Traders", em B. Guha-Khasnobis; R. Kanbur; E. Ostrom: *Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies*, (Oxford: OUP), pp. 246-262.
- Saha, D., 2009, "Conditions of 'Decent Working Life' of Street Vendors in Mumbai", *Regulating for Decent Work Conferência* (8-10 de julho de 2009, Genebra).
- Sankaran, K.; S. Sinha; M. Roopa. *WIEGO Law Pilot Project on the Informal Economy: Street Vendors in India (WIEGO)*.  
<http://wiego.org/law>
- Skinner, C., 2008, "The Struggle for the Streets: Processes of Exclusion and Inclusion of Street Traders in Durban, South Africa", em *Development Southern Africa*, Vol. 25, N.º 2 pp. 227-242.
- Tokman, V. E., 2007, *Modernizing the Informal Sector*, DESA Working Paper N.º 42.



Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

- 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

- 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

#### **4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo**

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade



Organização  
Internacional  
do Trabalho

# O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

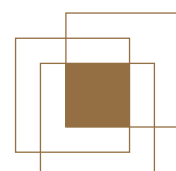


*Pequena oficina de fabrico de hookahs, Cairo, Egito.*

## Grupos Específicos

### 4.b4 MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (MPE), INFORMALIDADE E LEGISLAÇÃO LABORAL: REDUÇÃO DAS LACUNAS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO

■ As micro e pequenas empresas (MPE) são uma fonte importante de criação de emprego em todo o mundo, mas tendem a situar-se na economia informal por diversos motivos. É necessário implementar medidas inovadoras para garantir uma melhor regulação e o seu cumprimento. Essas medidas podem não só melhorar as condições de trabalho das MPE, mas também traduzir-se em práticas empresariais mais eficientes e numa maior produtividade. O presente fascículo deverá ser lido em articulação com o correspondente sobre “Empresas Informais: apoios de políticas para incentivar a formalização e modernização”.



- **As empresas e a informalidade**
- **As MPE e a legislação**
- **Problemas relacionados com o incumprimento**
- **Um problema multifacetado**

■ **As empresas e a informalidade.** As micro e pequenas empresas (MPE) são uma fonte cada vez mais importante de criação de emprego em todo o mundo. Daí constituírem um fator dinâmico do crescimento e do desenvolvimento económicos.<sup>1</sup> Porém, uma grande parte deste crescimento ocorre na economia informal. O elevado número de unidades económicas envolvidas e a capacidade limitada dos Estados contribuem para os problemas de incumprimento e deficiente aplicação da legislação laboral eventualmente existente sobre as MPE. Neste setor, as condições de trabalho – ou a qualidade do emprego, são geralmente bastante insatisfatórias.<sup>2</sup>

■ **As MPE e a legislação.** Regra geral, as normas internacionais do trabalho da OIT (NIT) não contêm exceções nem normas específicas para as MPE, pelo que, se forem pertinentes, se aplicam também a estas empresas (ver o fascículo sobre as Normas Internacionais do Trabalho). O preâmbulo da Recomendação (N.º 189) sobre a *Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, 1998*, por exemplo, menciona como sendo especialmente pertinentes as normas internacionais do trabalho relativas à liberdade sindical, ao trabalho forçado, ao trabalho infantil, à discriminação no emprego, à política de emprego, às cooperativas, aos recursos humanos e à segurança e saúde dos trabalhadores. A Recomendação aplica-se “a todos os setores de atividade económica e a todos os tipos de pequenas e médias empresas, seja qual for o seu regime de propriedade (por exemplo, empresas privadas ou públicas, cooperativas, parcerias, empresas familiares e unipessoais)” (Parág. 4). Dispõe claramente que os Estados membros deveriam garantir a aplicação não discriminatória da legislação do trabalho.

As normas internacionais do trabalho, que contêm exceções concretas, estão relacionadas com a rescisão da relação de trabalho, os representantes dos trabalhadores, a segurança e saúde dos trabalhadores, a licença para educação remunerada, a segurança social e emprego e o setor rural. Algumas normas internacionais do trabalho, como a *Convenção (N.º 158) sobre a Rescisão da Relação de Trabalho, 1982*, determinam especificamente que podem existir exclusões, após consulta, no que respeita a “categorias limitadas de pessoas com emprego em relação às quais existem problemas específicos que se revestem de certa importância, tendo em conta as condições especiais de emprego dos trabalhadores envolvidos ou a dimensão ou natureza da empresa que os emprega”.<sup>3</sup> Por exemplo, a *Convenção (N.º 138) sobre a Idade Mínima, 1973*, permite a exclusão das empresas familiares ou de pequenas dimensões que produzam para o mercado local e que não empreguem regularmente trabalhadores por conta de outrem (Artigo 5, Parágrafo 3). A *Convenção (N.º 102) sobre Normas Mínimas de Segurança Social, 1952*, também dá aos países em desenvolvimento a possibilidade de excluírem temporariamente as MPE que empregam menos de 20 trabalhadores (Artigo 3). No entanto, muitas das Convenções que permitem exceções referem-se a empresas familiares e são consideradas como já não estando atualizadas.

### O que são MPE?

Não existe uma definição única de micro e pequenas e médias empresas. Podem ser aplicados diferentes critérios para definir as micro e pequenas empresas (MPE) e as pequenas e médias empresas (PME). O critério mais comum é o número de trabalhadores, embora também se possa tomar por base o valor do seu ativo imobilizado ou o volume de negócios<sup>4</sup>.

As MPE realizam uma grande proporção das atividades da economia informal em todo o mundo. Isto deve-se em parte ao facto de, habitualmente, operarem numa situação de semi-formalidade. As MPE podem ser informais devido não só ao incumprimento parcial ou total da legislação, mas também, por exemplo, ao facto de a legislação não lhes ser total ou parcialmente aplicável. Do mesmo modo, os trabalhadores das MPE podem enquadrar-se na economia informal, mesmo que trabalhem numa MPE formal devido à natureza precária do emprego e ao tipo de relação de trabalho. (Ver o fascículo sobre a Relação de Trabalho deste Guia). Muitas das opções específicas da natureza especial das MPE, em especial no que se refere à contratação de mão-de-obra, assim como aos maiores constrangimentos

<sup>1</sup> Para mais pormenores, ver a Recomendação (Nº 189) sobre a Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, 1998, Preâmbulo.

<sup>2</sup> Reinecke e White, 2004, pp. 32-38.

<sup>3</sup> Von Potobsky, 1992, pp. 605-107. Ver também, Faundez, 2009.

<sup>4</sup> OIT, 2004b, Par. 322-324.

financeiros e às alterações nos mercados causadas pelas crises, implicam que estas empresas frequentemente ofereçam numerosas oportunidades de emprego ocasional ou de curta duração.<sup>5</sup> Por conseguinte, as MPE têm sido objeto de muitos debates relacionados com a conveniência da regulação laboral. (Ver os fascículos sobre Questões Conceptuais Chave, regulação do trabalho e empresas informais).

<sup>5</sup> Fenwick, Howe, Marshall e Landeau, 2007, p. 20.

Na legislação interna, os Estados geralmente adotam um de quatro critérios diferentes, no que se refere à aplicação da legislação laboral às MPE:<sup>6</sup>

- Alguns incluem formalmente as MPE no âmbito de toda a legislação laboral;
- Outros excluem completamente as MPE abaixo de um determinado limite (muitas vezes menos de 5 ou 10 empregados)<sup>7</sup>;
- Outros estabelecem um regime de legislação laboral paralelo (tendência observada principalmente na América Latina)<sup>8</sup>;
- Outros excluem as MPE de um conjunto de determinados requisitos legais.

A última opção é a mais comum e geralmente está associada, por exemplo, à segurança e saúde dos trabalhadores (aplicação de normas menos estritas), aos despedimentos coletivos, ao direito à representação sindical a nível da empresa (muitas vezes é exigido um número mínimo de trabalhadores para formar uma organização), às contribuições obrigatórias para a segurança social e aos mecanismos de consulta aos trabalhadores. As razões possíveis para excluir as MPE são, por exemplo, o desejo de não impor custos excessivos a estas empresas, a própria natureza das MPE que não beneficiariam de determinadas formas de regulação orientadas para as empresas maiores (como a regulação em matéria de consultas), e a impossibilidade de um Estado garantir a aplicação prática de todas as regulações pelas MPE.<sup>9</sup>

• Embora excluir parcialmente as MPE da legislação laboral possa afigurar-se a única solução viável, é de salientar que isso pode levar as MPE a cair em “armadilhas de crescimento”.

• Os níveis mais elevados de incumprimento registam-se nas MPE.

Embora excluir parcialmente as MPE da legislação laboral possa afigurar-se a única solução viável, é de salientar que isso pode levar as MPE a cair em “armadilhas de crescimento” no sentido em que a aplicação parcial das regulações laborais significa que não têm incentivos para crescer acima de um determinado “limiar”.<sup>10</sup> Se o fizessem, seriam obrigadas a cumprir a regulação laboral; por exemplo, houve casos de MPE que deixaram de contratar pessoal ou começaram a contratar trabalhadores não declarados, para evitar que isso acontecesse<sup>11</sup>. Outra possibilidade é que as MPE que ultrapassem um limiar estabelecido se dividam em duas ou três empresas, furtando-se assim ao propósito da legislação. As isenções às disposições laborais pode ser necessárias em certos domínios, mas evidentemente algumas não são aceitáveis e outras só o são se forem temporárias.

■ **Problemas relacionados com o incumprimento.** Ao mesmo tempo, porém, importa salientar que quando a legislação se aplica oficialmente às MPE, o seu cumprimento costuma ser deficiente. A verdade é que, nas MPE se registam os níveis mais elevados de incumprimento da legislação laboral e, em geral, das normas internacionais de direitos humanos (por exemplo, trabalho infantil e trabalho forçado). O incumprimento observa-se, por um lado, nas formalidades, como a obrigação de obter uma licença para constituir uma empresa e de declarar os trabalhadores à administração da segurança social e, por outro lado, nas violações das leis relativas a salários mínimos, dos regulamentos de

<sup>6</sup> Fenwick, Howe, Marshall e Landau, 2007, p. 9.

<sup>7</sup> Segundo Daza, apenas 10% dos então 178 Estados Membros da OIT, excluía totalmente as MPE dos Códigos do Trabalho (Daza, 2005, p. 23). A Comissão de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT observou, por exemplo, que a Lei Relativa às Fábricas, de 1948, da Índia, e a Lei Relativa às Fábricas, de 1987, da Nigéria, se aplicavam apenas a empresas com pelo menos dez trabalhadores por conta de outrem, enquanto a Lei Relativa às Fábricas e Empresas, de 1996, do Zimbábue, se aplicava às empresas com pelo menos cinco trabalhadores por conta de outrem (OIT, 2006, Par. 23).

<sup>8</sup> Chacaltana, 2009, p. 2.

<sup>9</sup> Fenwick, Howe, Marshall e Landau, 2007, pp. 21-22.

<sup>10</sup> Snodgrass e Biggs, 1996, p. 203.

<sup>11</sup> Reinecke e White, p. 98 e Fenwick, Howe, Marshall e Landau, 2007, pp. 35-36.

segurança e das normas sobre contribuições para a segurança social.<sup>12</sup> Na realidade, o cumprimento da legislação laboral é muitas vezes considerado um custo, tanto em termos do tempo necessário para compreender a legislação pertinente e aplicá-la,<sup>13</sup> como dos custos diretos associados ao salário mínimo, à indemnização por despedimento, à licença de maternidade, à saúde e segurança, às férias, etc.

- Neste setor, a inspeção – se aplicável – é difícil, por motivos práticos: o grande número de empresas e a sua dispersão geográfica;
- a legislação pode ser difícil de aplicar ou até mesmo não ser formalmente aplicável (liberdade sindical);
- os empresários podem não estar devidamente informados sobre o conteúdo da legislação;
- em muitos casos, os empresários tomam uma decisão estratégica em relação aos custos e benefícios do cumprimento da legislação;<sup>14</sup>
- pode existir um ambiente legal desfavorável e desconfiança quanto à legislação e autoridades públicas;<sup>15</sup>
- Os Estados podem negligenciar ou ignorar a aplicação da lei.<sup>16</sup>

■ **Um problema multifacetado.** Há vários desafios gerais - como por exemplo os que se colocam na relação de trabalho – que podem estar associados às MPEs. Mas também existe uma série de desafios mais concretos. As medidas de caráter geral destinadas a fomentar o cumprimento da legislação são essenciais – como por exemplo informar os empregadores e os trabalhadores sobre os respetivos direitos e obrigações, disponibilizar acesso fácil à justiça, etc., mas o que é realmente fundamental no que respeita às MPE é uma regulação inovadora para aplicar e fazer cumprir a legislação laboral. Nomeadamente: promover os sindicatos, melhorar o conhecimento dos requisitos legais e das formas de os cumprir, assegurar a proteção dos trabalhadores que se queixem às autoridades, e tirar partido das diferentes iniciativas de responsabilidade social das empresas.<sup>17</sup> Ao mesmo tempo, embora as MPE encerrem um grande potencial de crescimento económico e de criação de emprego, os postos de trabalho criados podem ser de muito má qualidade.<sup>18</sup> Melhorar o cumprimento da legislação laboral só se traduzirá num aumento da qualidade do emprego no contexto mais amplo das medidas destinadas a modernizar as MPE, entre outras, facilitando o seu registo, melhorando o seu acesso ao crédito e à propriedade, aplicando-lhes uma tributação justa, concedendo-lhes acesso fácil à resolução de conflitos, permitindo-lhes expressar-se, etc. Deve promover-se a aplicação da legislação, mas enquanto as outras condições mencionadas não forem cumpridas, é provável que as medidas adotadas não sejam totalmente bem-sucedidas.

● O que é realmente fundamental no que respeita às MPE é uma regulação inovadora para aplicar e fazer cumprir a legislação do trabalho.

● Estimular o cumprimento da legislação laboral com o apoio de medidas destinadas a melhorar as MPE, por exemplo, facilitando o seu registo, melhorando o acesso ao crédito e à propriedade, sujeitando-as a uma tributação justa e dando-lhes acesso fácil à resolução de conflitos, entre outros fatores.

<sup>12</sup> Daza, 2005, p. 40.

<sup>13</sup> IOE, 2008, p. 15.

<sup>14</sup> Reinecke e White, p. 53.

<sup>15</sup> Faundez, 2008, p. 31.

<sup>16</sup> Fenwick, Howe, Marshall e Landau, 2007, pp. 37-38.

<sup>17</sup> Fenwick, Howe, Marshall e Landau, 2007, p. 46

<sup>18</sup> *ibid*, p. 15.





*Empresária com deficiência auditiva na sua oficina, Etiópia.*



*Fábrica de instrumentos cirúrgicos, Paquistão.*



- **Orientação sobre instrumentos internacionais**
- **Clarificar e simplificar a lei**
- **Melhorar a inspeção do trabalho**
- **Melhorar a aplicação da lei**
- **Promover a liberdade sindical**
- **Incentivar o cumprimento**
- **Alargar o âmbito da lei**
- **Organização**
- **Dar aconselhamento técnico em vez de impor multas**
- **Facilitar o registo das MPE**

■ **Orientação sobre instrumentos internacionais.** A *Recomendação (N.º 189) sobre a Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, 1998*, acima mencionada, sugere várias formas de promover as MPE e de contribuir para o seu desenvolvimento e crescimento. Designadamente: que os membros adotem e ponham em prática políticas fiscais, monetárias e de emprego adaptadas; estabeleçam e apliquem disposições legais apropriadas, em particular no que se refere ao direito de propriedade, com inclusão da propriedade intelectual, da localização das empresas, da execução de contratos e da concorrência leal, assim como uma legislação social e laboral adequada, e tornem mais atrativa a condição empresarial.<sup>19</sup> Sugere igualmente algumas políticas para promover MPE eficientes e competitivas, capazes de criar emprego produtivo e sustentável, em condições adequadas e equitativas, entre as quais uma política que preveja “medidas específicas e incentivos para ajudar e promover o setor não estruturado, com vista à sua integração no setor estruturado” (Parág. 3.3). Trata-se obviamente de um problema multifacetado que não se pode resolver apenas através da legislação.

● A lei deve ser clara, fácil de entender e acessível e conter terminologia, direitos e obrigações bem definidos.

■ **Clarificar e simplificar a lei.** Não há dúvida de que a lei deve ser clara, fácil de entender e acessível e conter terminologia, direitos e obrigações bem definidos. Também é essencial simplificar o conteúdo da lei, identificando as disposições e obrigações desnecessárias, que possam ser substituídas por outras menos burocráticas.<sup>20</sup> Isso é possível, por exemplo, substituindo a necessidade de uma autorização oficial para iniciar uma empresa por uma simples declaração para esse efeito. É frequente mencionar-se a Índia como um país que necessita de reformas para clarificar e simplificar a legislação, porque como cada lei foi redigida de forma independente, existindo uma proliferação de leis laborais que definem os mesmos termos básicos de múltiplas formas, por exemplo a definição de empregador e trabalhador por conta de outrem. Segundo a Comissão Nacional para Empresas do Setor Não Organizado da Índia, para os empregadores e os trabalhadores de grandes e pequenas empresas é difícil e dispendioso “mover-se no labirinto da legislação laboral”.<sup>21</sup> Foram feitas várias tentativas para melhorar esta legislação, mas clarificar a forma e simplificar o seu conteúdo obviamente não basta e não se traduz necessariamente num maior cumprimento.

<sup>19</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: *Recomendação (N.º 189)*, Parág. 5.

<sup>20</sup> OIT, 1986, p. 76

<sup>21</sup> National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector, 2009, p. 174. É o que sucede também no Bangladesh; observou-se uma consolidação no Nepal (ver Sankaran, 2007, p. 6).a.

## Alguns princípios que estão subjacentes à regulação das MPE

Naturalmente, os Estados confrontam-se com muitos dilemas ao formular a legislação relativa às MPE e muitas vezes estão divididos entre conceder direitos aos trabalhadores e reduzir as obrigações dos empregadores. Melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores das MPE é um desafio fundamental e os Estados têm de encontrar formas inovadoras de regular essa área. Os três princípios seguintes deveriam orientar os Estados nesse sentido:<sup>22</sup>

1. A regulação laboral deve ter três objetivos interrelacionados, que se reforçam mutuamente: promover as capacidades humanas, melhorar a qualidade do emprego e incentivar à formalização das MPE;
2. Deve também basear-se nos valores básicos da Agenda do Trabalho Digno: reconhecendo que todos os trabalhadores têm direitos no trabalho;
3. Deve ainda ser reativa: tendo em conta as diversas opções disponíveis para aplicação e cumprimento (providenciar informação, educação e incentivos para o cumprimento da regulação, vigiar o cumprimento, formular advertências e impor sanções específicas e punitivas); a conceção, o controlo da aplicação e o exame da regulação devem ter lugar através de processos participativos e a sua formulação e aplicação devem dirigir-se especificamente às MPE.

■ **Melhorar a inspeção do trabalho.** Se uma MPE estiver isenta da aplicação da legislação laboral, um inspetor não pode exigir que se cumpram as regulações e o único recurso que os trabalhadores têm é recorrer aos tribunais civis ou penais. Outra estratégia é ampliar o alcance da legislação laboral para passar a incluir a inspeção das MPE. Os inspetores podem dar aconselhamento às empresas que estejam em situação de incumprimento e promover as melhores práticas, constituindo assim um instrumento valioso para promover o cumprimento da legislação.<sup>23</sup> Contudo, esta estratégia não basta, porque mesmo que as MPE estejam sujeitas a inspeção, normalmente é difícil localizar as empresas e os seus proprietários, detetar os trabalhadores e caracterizar as relações de trabalho.<sup>24</sup> (Ver os fascículos sobre a Inspeção do Trabalho e as Relações de Trabalho).

■ **Melhorar a aplicação.** A imposição de regulações demasiado rigorosas e sanções excessivas não promoverá mudanças de comportamento. É necessário uma abordagem mais flexível, que ofereça várias opções para aplicar a lei. Essas opções podem incluir a disponibilização de informação, educação e incentivos para cumprir com as regulações, vigiar o seu cumprimento, formular advertências e impor sanções específicas e punitivas.<sup>25</sup>

■ **Promover a liberdade sindical.** Outra característica conhecida das MPE é o baixo nível de sindicalização. Isso também pode dever-se ao facto de as MPE estarem excluídas da legislação (em alguns países a sindicalização e a negociação coletiva só são possíveis em empresas com uma dimensão superior a um limite mínimo), de os sindicatos necessitarem de um número mínimo de membros para serem oficialmente reconhecidos, de estas empresas (e os seus trabalhadores) não estarem registadas, ou se encontrarem situadas em zonas isoladas ou de acesso difícil, de os trabalhadores recearem perder os seus empregos se se filiarem num sindicato, ou de não terem um emprego estável.

● Os inspetores podem dar aconselhamento às empresas que estejam em situação de incumprimento e promover as melhores práticas, constituindo assim um instrumento valioso para incentivar o cumprimento da lei.

● A organização das MPE e dos seus trabalhadores é essencial para encontrar soluções adaptadas aos seus problemas específicos.

<sup>22</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Fenwick, Howe, Marshall e Landau, 2007, p. 114.

<sup>23</sup> Schrank, p. 41.

<sup>24</sup> Daza, 2005, p. 40.

<sup>25</sup> Ver Ayres e Braithwaite, 1992, pp.35-38 e Fenwick, Howe, Marshall e Landau, 2007, pp.105-109.

Sindicatos fortes e um bom diálogo social são elementos fundamentais para obter as melhores soluções para muitos dos problemas com que as MPE se confrontam, mas a informação e a participação dos trabalhadores são decisivas, já que, muitas vezes, a falta de conhecimentos sobre a legislação de proteção leva os trabalhadores a aceitar a imposição de más condições de trabalho.

■ **Incentivar o cumprimento.** Existem diversas vias para promover o cumprimento da legislação laboral pelas MPE, tais como:

● É necessária uma abordagem flexível, que ofereça várias opções para o controlo da aplicação da legislação, incluindo formação e incentivos para o cumprimento.

- Garantir que os trabalhadores das MPE tenham os mesmos direitos que os outros trabalhadores e ampliar o alcance da legislação para os incluir;
- Adotar medidas para incitar à formalização das MPE. (Ver o fascículo sobre as empresas informais);
- Ajudar as MPE a melhorar a sua capacidade de cumprimento da legislação, através de educação e incentivos financeiros;
- Simplificar a legislação para que os empresários e trabalhadores a compreendam mais facilmente;
- Dar assessoria às MPE sobre formas mais económicas de cumprir a legislação (por exemplo, no que se refere à saúde e segurança dos trabalhadores);
- Criar um mecanismo de denúncia acessível e melhorar os mecanismos de controlo da aplicação da legislação;
- Fornecer informação aos empresários e trabalhadores sobre os respetivos direitos e obrigações;
- Adotar medidas para promover a liberdade sindical e a negociação coletiva nas MPE e garantir que a legislação lhes seja favorável;
- Fortalecer o diálogo social a nível nacional.

No plano nacional, existem vários exemplos de tentativas bem-sucedidas de abordagem das especificidades das MPE. É de sublinhar que as soluções dependem de as empresas serem ou não excluídas da legislação e de os empregados informais trabalharem numa MPE formal ou informal, por não terem sido declarados, ou pela sua relação de trabalho com o empregador. Note-se que alguns exemplos de iniciativas aqui descritas também foram incluídos nos fascículos sobre a relação de trabalho e a inspeção do trabalho.

■ **Alargar o âmbito da lei.** Na Tailândia, o sistema de seguro social, de 1990, que inicialmente englobava trabalhadores de empresas com 20 trabalhadores ou mais, foi gradualmente alargado até abranger todas as empresas com um trabalhador ou mais.<sup>26</sup>

■ **Organizar os trabalhadores das MPE nas iniciativas de sindicalização.** A organização dos trabalhadores é uma estratégia decisiva para melhorar a regulação das MPE. No Quênia, o Sindicato dos Trabalhadores de Padarias, Confeitarias, Processamento e Afins (BCMAU) esteve na vanguarda das campanhas de proteção dos trabalhadores das MPE, incluindo os trabalhadores informais, e exerceu pressão sobre o Governo para reformar o Código do Trabalho e fazê-lo cumprir na economia informal. Também participou na formação dos trabalhadores de MPE quanto aos seus direitos e no estabelecimento de parcerias com organizações não governamentais.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Daza, 2005, *Informal economy, undeclared work and labour administration*, p. 47.

<sup>27</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Bekko e Muchai, 2002, pp. 26-27.



■ **Dar aconselhamento técnico em vez de impor multas.** As medidas de capacitação são muitas vezes mais adequadas do que as sanções e penalidades. Nas Filipinas, se um inspetor detetar violações dos regulamentos laborais numa MPE com menos de 5 empregados, dá-lhe aconselhamento técnico e um prazo de um ano para regularizar a situação.<sup>28</sup>

■ **Facilitar o registo das MPE.** A racionalização e simplificação de procedimentos e a diminuição dos custos de transação envolvidos podem traduzir-se numa redução dos obstáculos para sair da informalidade. Por exemplo, na Colômbia, a legislação exige para as MPE menos burocracia, mais mecanismos de crédito e a aplicação de um regime fiscal mais favorável pelas autoridades locais. Além disso, reforçou os planos de formação para as MPE.<sup>29</sup>

Nas Filipinas, nas MPE com menos de 5 empregados, se os inspetores do trabalho detetarem infrações dos regulamentos, dão-lhes aconselhamento técnico, em vez de lhes aplicarem coimas e concedem-lhes um prazo de um ano para cumprirem a legislação laboral.

### Regime fiscal simplificado: o caso do Brasil

A Constituição brasileira autoriza o tratamento diferenciado das MPE. Facilitou a formalização destas empresas através da introdução de um regime fiscal simplificado, em 1996 (Lei do SIMPLES, lei N.º 9317, de 5 de dezembro de 1996), complementada pela Lei Geral sobre as Micro e Pequenas Empresas, N.º 123, de 2006. Este regime incentivou as MPE a pagar impostos. Consolidou vários impostos federais num imposto fixo, classificou as empresas e estabeleceu um sistema de taxas de imposto progressivas, com procedimentos administrativos simplificados. Em vez de pagarem 20% do valor dos salários em impostos federais e segurança social, as empresas, em função da sua dimensão, passaram a pagar entre 1,80% e 7,56% dos seus rendimentos anuais brutos. Estas medidas estimularam a contratação formal de empregados, graças à cessação do custo fiscal.

Fonte: Fan, Reis, Jarvis, Beath, e Frauscher, 2007, *The Investment Climate in Brazil, India, and South Africa: A Comparison of Approaches for Sustaining Economic Growth in Emerging Economies* pp. 75-76 e 78 <http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>

Vários países racionalizaram e simplificaram os procedimentos e diminuíram os custos envolvidos para incentivar o registo.

Muitos países também promulgaram leis que exigem aos Governos a simplificação dos procedimentos administrativos e outros para a constituição de uma empresa (por exemplo, Austrália, Áustria, Canadá, Chile, Espanha, Estónia, Finlândia, Honduras, Lituânia, Nova Zelândia e Reino Unido).<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Fenwick, Howe, Marshall e Landau, 2007, p. 41. Citação de outros exemplos – extraídos de outras fontes secundárias.

<sup>29</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: IOE, 2006, p. 1.

<sup>30</sup> Ver OIT, 2004b, Par. 375-377.



*Centro de Tricot Artesanal de Aixin, em Hedong. Beneficiário do Projeto SIYB (Inicie e Melhore o seu Negócio) da OIT, na China.*

Esta secção apresenta uma lista dos recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas. Contém instrumentos internacionais, as conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui uma bibliografia das referências no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e da ONU e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

- Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947
- Convenção (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969  
<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>
- Recomendação (N.º 189) sobre a Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, 1998
- Recomendação (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947
- Recomendação (N.º 82) sobre a Inspeção do Trabalho (Minas e Transportes), 1947  
<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

OIT, 2007, Conclusões sobre a promoção de empresas sustentáveis, Conferência Internacional do Trabalho 2007

[http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/96thSession/lang--en/docName--WCMS\\_093970/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/96thSession/lang--en/docName--WCMS_093970/index.htm)

OIT, 2008, Conclusões sobre a Promoção do Emprego Rural para a Redução da Pobreza, Conferência Internacional do Trabalho 2008

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/setor/techmeet/ttwfpc09/conclusions.pdf>

OIT, 2004, Report III (Part 1B), General Survey concerning the Employment Policy Convention, 1964 (N.º 122), e Recomendação (N.º 169) sobre a Política do Emprego (Disposições Complementares), 1984, e aspetos relacionados com a promoção de emprego pleno, produtivo e livremente escolhido, da Convenção (N.º 142) sobre a Valorização dos Recursos Humanos, 1975 e da Recomendação (N.º 189) sobre a Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, 1998, CIT, 92.ª Sessão, Genebra: OIT.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1b.pdf>

### Publicações Pertinentes

Bekko, G. e G. Muchai, 2002, Protecting workers in micro and small enterprises: can trade unions make a difference? A case study of the bakery and confectionery sub-sector in Kenya, IFP/SEED, Documento de Trabalho n.º 34, Genebra: OIT.

[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09\\_371\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_371_engl.pdf)

Chacaltana, J, 2009, Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience, Employment Sector, Employment Working Paper No. 31, Genebra: OIT.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_115966.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_115966.pdf)

Daza, J.L., 2005, Informal economy, undeclared work and labour administration, Genebra: OIT.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>

Faundez, J., 2008, A view on international labour standards, labour law and MSEs, Employment Sector, Employment Working Paper No. 18, Geneva: OIT.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_110485.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110485.pdf)

Fenwick, C., J. Howe, S. Marshall e I. Landau, 2007, Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81, Geneva: OIT.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_093618.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf)

IOE, 2006, Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs) Survey, Geneva: IOE/OIE  
[http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user\\_upload/documents\\_pdf/papers/surveys/english/surv\\_2006nov\\_mses.pdf](http://www.ioe-emp.org/fileadmin/user_upload/documents_pdf/papers/surveys/english/surv_2006nov_mses.pdf)

Reinecke, G. e S. White, 2004, Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs, Geneva: OIT.

Snodgrass, D.R., e T. Biggs, 1996, Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies, International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development: San Francisco.

## Outros instrumentos

OIT e OIE, (n.d.), “Strengthening the representation of SMEs: Case study Ghana.” Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers’ organisations. Geneva: International Labour Organisation and International Organisation of Employers

OIT, 2007, Managing Small Business Associations trainers’ manual. OIT Camboja 2007  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_108271.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_108271.pdf)

Joshi, G., (a publicar brevemente), Labour and Labour-Related Laws and MSEs – A Resource Tool, SEED, Geneva: OIT.

Vandenberg, P., (n.d), “The contribution of SMEs to employment and output.” Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers’ organisations. Geneva: OIE

**Para mais informações, consultar os sítio da *internet* do Departamento de Normas Internacionais do Trabalho da OIT <http://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm> e o Departamento de Criação de Emprego e de Empresas <http://www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm>**

## Referências

Ayres, I., e J. Braithwaite, 2002, Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford: OUP.

Bekko, G. e G. Muchai, 2002, Protecting workers in micro and small enterprises: can trade unions make a difference? A case study of the bakery and confectionery sub-sector in Kenya, IFP/SEED, Documento de Trabalho N.º 34, Geneva: OIT.  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09\\_371\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_371_engl.pdf)

Chacaltana, J, 2009, Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience, Employment Sector, Employment Working Paper No. 31, Geneva: OIT.

Daza, J.L., 2005, Informal economy, undeclared work and labour administration, Geneva: OIT.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_113918.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_113918.pdf)

Fan Q., J. G. Reis, M. Jarvis, A. Beath, e K. Frauscher, 2007, *The Investment Climate in Brazil, India, and South Africa: A Comparison of Approaches for Sustaining Economic Growth in Emerging Economies*, Washington: Banco Mundial

Faundez, J., 2008, *A view on international labour standards, labour law and MSEs, Employment Sector, Employment Working Paper No. 18*, Genebra: OIT.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_110485.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_110485.pdf)

Faundez, J., 2009, "Empowering Workers in the Informal Economy", *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 1, pp. 156-172.

Fenwick, C., J. Howe, S. Marshall e I. Landau, 2007, *Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches*, SEED Working Paper No. 81, Genebra: OIT.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_093618.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf)

OIT, 1986, Report IV, *The Promotion of Small and Medium-Sized Enterprises*, ILC, 72.<sup>a</sup> Sessão, Genebra: OIT.

OIT, 2004, Report III (Parte 1B), *General Survey concerning the Employment Policy Convention, 1964 (N.º 122), e Recomendação sobre a Política do Emprego (Disposições Complementares), 1984 (N.º 169), e aspetos relacionados com a promoção de emprego pleno, produtivo e livremente escolhido da Convenção sobre Recursos Humanos, 1975 (N.º 142) e Recomendação sobre a Criação de Emprego nas Pequenas e Médias Empresas, 1998 (N.º 189), CIT, 92.<sup>a</sup> Sessão*, Genebra: OIT.  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1b.pdf>

OIT, 2006, Report III (Parte 1B), *Estudo Geral dos relatórios da Convenção (N.º 81) sobre Inspeção do Trabalho, 1947, e Protocolo de 1995 sobre a Convenção de Inspeção do Trabalho, 1947, e Recomendação (N.º 81) sobre Inspeção do Trabalho, 1947, a Recomendação (N.º 82) de Inspeção (Minas e Transportes), 1947, Convenção (N.º 129) de Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969, e Recomendação (N.º 133) sobre Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969, Conferência Internacional do Trabalho (CIT), 95.<sup>a</sup> Sessão*, (Genebra).  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

IOE, 2006, *Labour Law & Micro and Small Enterprises (MSEs) Survey*, Genebra: IOE.

IOE, 2008, *Trends in the Workplace Survey 2008: Enterprises in a Globalizing World*, IOE: Genebra:

National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector, 2009, *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective*, vol. I, Delhi: NCEUS.  
[http://dcmsme.gov.in/The\\_Challenge\\_of\\_Employment\\_in\\_India.pdf](http://dcmsme.gov.in/The_Challenge_of_Employment_in_India.pdf)

Reinecke, G. e S. White, 2004, *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs*, Genebra: OIT.

Sankaran, K., 2007, *Labour Laws in South Asia: The Need for an Inclusive Approach*, International Institute of Labour Studies, Genebra: OIT.

Shrank, A. e M. Priore, 2007, *Norms, Regulations and Labour Standards in Latin America*, CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas N.º 77, México: Nações Unidas.

Snodgrass, D.R. e T. Biggs, 1996, *Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies*, International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development: San Francisco.

Von Potobsky, 1992, *Small and Medium-sized enterprises and labour law*, *International Labour Review*, vol. 131, N.º 6, pp. 601-629.





*Oficina de cerâmica, Camboja.*

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

**4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção**

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local



Organização  
Internacional  
do Trabalho

# O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

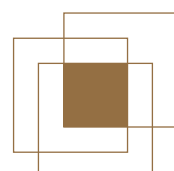


*Artista de rua, Reino Unido.*

## Grupos Específicos

### 4.b5 ESTRATÉGIAS PARA TRANSFORMAR O TRABALHO NÃO DECLARADO EM TRABALHO REGULADO

■ Este fascículo analisa a forma como os países da União Europeia encararam o problema do trabalho não declarado, um tipo de trabalho informal de natureza diferente, que é deliberadamente ocultado para evitar o pagamento de obrigações fiscais e da segurança social.





- **O trabalho não declarado e a informalidade**
- **A diversidade do trabalho não declarado**
- **A abordagem da União Europeia**

■ **O trabalho não declarado e a informalidade.** O trabalho não declarado<sup>1</sup> é uma forma de trabalho informal muito comum, de natureza diversificada, que é deliberadamente ocultado. O recurso a este tipo de trabalho explica-se pela procura crescente de serviços domésticos, a tendência para relações de trabalho mais flexíveis, o crescimento do emprego por conta própria, o emprego independente dissimulado, a subcontratação e a facilidade de criar grupos de empresas transnacionais.<sup>2</sup> Por outro lado, uma inspeção do trabalho ineficiente facilita o trabalho não declarado. A sua existência coloca problemas a todos os trabalhadores e à sociedade em geral: o trabalho não declarado está associado não só a más condições de trabalho e escassa proteção social, mas também a uma maior vulnerabilidade e falta de representação. Além disso, gera ineficácia, já que as empresas que contratam trabalhadores não declarados muitas vezes evitam recorrer ao crédito e, por conseguinte, têm maiores dificuldades de crescimento. Considera-se que o recurso ao trabalho não declarado distorce a concorrência entre as empresas.<sup>3</sup>

■ **A diversidade do trabalho não declarado.** O caráter heterogêneo do trabalho não declarado dificulta sem dúvida o trabalho dos decisores políticos. É evidente a necessidade de uma combinação de métodos para reduzir o trabalho não declarado, já que a eficácia dependerá do tipo de trabalho a que as medidas se dirigem. Por exemplo, existe uma grande diferença entre o emprego mal remunerado e condições laborais abusivas, que se podem eliminar através de medidas preventivas e dissuasoras, e o trabalho independente, que deve ser legitimado através de medidas apropriadas.

■ **A abordagem da União Europeia.** A União Europeia tem vindo a combater diretamente o trabalho não declarado, desde 2001, tendo em 2003 emitido a Diretriz sobre o Emprego nº 9, intitulada *Transformar o Trabalho Não Declarado em Emprego Regular*, que teve uma influência significativa na formatação das políticas a aplicar, instando, em particular, a medidas preventivas e curativas e não meramente dissuasoras. Esta Diretriz afirma que “os Estados membros devem desenvolver e aplicar medidas e ações globais para erradicar o trabalho não declarado, que combinem a simplificação do ambiente empresarial, eliminando os desincentivos e introduzindo incentivos apropriados nos sistemas fiscais e de segurança social, uma melhor aplicação da legislação e a imposição de sanções”.<sup>4</sup> Embora esta Diretriz não abarque medidas que facilitem um maior compromisso com a moralidade fiscal, foram posteriormente incluídas medidas dessa natureza, na segunda Comunicação da Comissão Europeia sobre o Trabalho Não Declarado: *Intensificar a Luta Contra o Trabalho Não Declarado*, 2007.<sup>5</sup>

## O que é o trabalho não declarado?

Por trabalho não declarado entende-se geralmente uma atividade legal remunerada que se oculta do Estado por razões fiscais e de segurança social, embora as definições jurídicas, caso existam, variem de país para país. Está compreendido na definição mais lata de economia informal da OIT, que não se limita ao trabalho não declarado, mas também inclui o trabalho que está à margem da lei, a saber, o “conjunto de atividades económicas desenvolvidas pelos trabalhadores e as unidades económicas que, tanto na legislação como na prática, estão insuficientemente contempladas ou não o estão em absoluto, por sistemas formais”. A União Europeia (UE) e alguns países que a integram adotaram numerosas iniciativas nesta matéria.

O termo “trabalho não declarado” aplica-se a muitas situações e pode referir-se ao trabalho realizado por um trabalhador nacional, por um migrante ou migrante ilegal – que deseje evitar o pagamento de impostos; ao trabalho oferecido por um empregador que pretenda evitar o pagamento de contribuições sociais; e ao trabalho realizado por razões diferentes da obtenção de benefícios financeiros, entre outras. O trabalhador pode trabalhar por conta própria como independente ou ser dependente, e o empregador pode ser uma empresa ou uma família. (Ver os fascículos sobre o Trabalho Doméstico e as Micro e Pequenas Empresas). Assim, o trabalho não declarado pode consistir em trabalho ocasional ou emprego a tempo completo, trabalho mal remunerado e condições de trabalho abusivas, mas também trabalho bem remunerado e uma relação de trabalho harmoniosa entre o empregador e o trabalhador. Por outro lado, as diferenças entre os países são consideráveis, tal como o número de horas trabalhadas e a natureza do trabalho realizado.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Também conhecido por economia informal, oculta, de dinheiro vivo, de mercado negro, dual, subterrânea, paralela, secundária, não oficial ou economia sombra, assim como clandestina (Ver Renooy *et al.*, 2004, p. 93) e ainda “trabalho ilegal”.

<sup>2</sup> Voss, 2009, p. 38.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Williams e Piet, 2008, p. 17.

<sup>5</sup> 2003/578/EC: Decisão do Conselho, de 22 de julho de 2003, sobre as diretrizes para as políticas de emprego dos Estados Membros, Jornal Oficial da União Europeia, L 197/13.

<sup>6</sup> Ver Williams, 2009, pp. 148-152; Pfau-Effinger, 2009, pp. 80-82.



*As populações migrantes estão entre os grupos afetados pelo trabalho não declarado na União Europeia. Um Chef num restaurante, Londres, Reino Unido.*





*Trabalhando a terra, Polónia.*

- **A necessidade de uma abordagem múltipla**
- **Medidas para tratar o problema**
  - Melhorar a inspeção do trabalho
  - Agravar as sanções
  - Registrar as transações para efeitos fiscais
  - Alargar as categorias de trabalhadores
  - Coordenar as atividades a nível nacional
  - Coordenar as atividades a nível da UE
  - Realizar inspeções transfronteiriças
  - Estabelecer incentivos para declarar migrantes irregulares

● É necessário definir uma estratégia clara, em consulta com os interlocutores sociais, para a planificação e avaliação das atividades de inspeção.

■ **A necessidade de uma abordagem múltipla.** O problema do trabalho não declarado envolve claramente uma combinação de considerações sociais, jurídicas e económicas e está ligado às políticas fiscais e de migração. Não é fácil estabelecer um equilíbrio adequado entre estas diversas considerações.

Em geral, há que definir uma estratégia clara, em consulta com os parceiros sociais, no que respeita à planificação e avaliação das atividades de inspeção, como a criação de registos e sistemas de recolha de dados a nível nacional e internacional. É indispensável melhorar a colaboração entre os órgãos nacionais e a formação dos inspetores do trabalho, além de que as visitas da inspeção do trabalho devem ser direcionadas para setores nos quais se tenha a certeza ou a suspeita de existirem situações de trabalho não declarado. Por outro lado, é necessário estabelecer sanções eficazes e dissuasoras, proporcionais à infração, e complementá-las com uma formação capaz de gerar uma maior sensibilização para o problema do trabalho não declarado.<sup>7</sup>

■ **Medidas para tratar o problema.** O quadro abaixo descreve as medidas de que os Estados dispõem. Porém, a inspeção do trabalho desempenha sempre um papel decisivo, (ver o fascículo sobre a Inspeção do Trabalho), assim como o fazem as campanhas de informação referentes aos benefícios do pagamento de impostos e contribuições para a segurança social<sup>8</sup> e a simplificação dos processos de registo. (Ver também os fascículos sobre as MPE e o trabalho doméstico).

<sup>7</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2010, pp. 32-35, Guidelines for improving the ability of labour inspectorates to address undeclared work in Europe.

<sup>8</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Renooy, et al., 2004, Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items, p. 95.

## Abordagens para combater o trabalho não declarado

| Abordagem               | Método                 | Medidas                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dissuasão               | Melhorar a deteção     | Comparação e intercâmbio de dados<br>Estratégia de coordenação<br>Operações coordenadas                                                                                                                                                         |
|                         | Sanções                | Agravar as sanções por evasão                                                                                                                                                                                                                   |
| Facilitar o cumprimento | Preventivo             | Simplificação do cumprimento<br>Incentivos fiscais diretos e indiretos<br>Transição gradual para o emprego por conta própria<br>Introdução de novas categorias de trabalho<br>Desenvolvimento de microempresas                                  |
|                         | Curativo               | Incentivos para os que adquirem: cheques serviço; impostos diretos seletivos; impostos indiretos seletivos<br>Incentivos para os que fornecem: amnistias generalizadas, declaração voluntária; serviços de aconselhamento e apoio profissionais |
|                         | Fomentar o compromisso | Promover os benefícios do trabalho declarado<br>Educação<br>Fiscalização entre pares<br>Equidade fiscal<br>Justiça processual<br>Justiça redistributiva                                                                                         |

Fonte: Williams, C. C. e R. Piet, 2008, Measures to tackle undeclared work in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, p. 14.

Existem muitos exemplos de medidas legislativas estabelecidas na UE para combater o trabalho não declarado. As diversas regiões adotaram medidas diferentes para responder aos diferentes tipos de trabalho não declarado. Estas medidas incluem<sup>9</sup>:

- **Melhorar a inspeção do trabalho.** Muitos países da UE dão formação especializada aos inspetores em matéria de trabalho não declarado. Trata-se de formação no domínio das ações de inspeção ao trabalho não declarado, da deteção de pessoas sem contratos de trabalho, de comportamentos anómalos, etc.<sup>10</sup>

A inspeção do trabalho deve ser orientada para os setores em que o trabalho não declarado está especialmente generalizado. Na Roménia, concentra-se nos setores da construção, do vestuário e têxtil, ao passo que na Letónia e em Portugal visa especialmente a hotelaria e a restauração. Na Suécia, os setores que têm sido objeto de mais inspeções são os dos táxis, dos cabeleireiros e da restauração; na Eslovénia é o das escolas de condução e na Noruega o da limpeza.<sup>11</sup>

A fim de evitar situações em que o empregador afirma ao inspetor que um trabalhador não registado acabou de entrar ao seu serviço, alguns Estados membros da UE também instituíram sistemas de documentos de identidade e de registo obrigatório.

- A inspeção do trabalho deve ser orientada para os setores em que o trabalho não declarado é muito generalizado.

<sup>9</sup> Detalhadas, entre outras, no relatório da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho, de 2008, Measures to Tackle Undeclared Work in the European Union, em OIT, 2010.

<sup>10</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2010, Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, pp. 16-17.

<sup>11</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Williams e Piet, 2008, Measures to tackle undeclared work in the European Union, p. 21.

Por exemplo, na Áustria, Bulgária, Eslováquia e Itália, é obrigatório registrar os novos empregados; e na Finlândia, Itália, Noruega, República Checa e Suécia estes têm de ser portadores de cartões de identidade.<sup>12</sup>

• Vários países instituíram sanções para os empregadores que não registam os trabalhadores.

- **Agravar as sanções.** Vários países, incluindo Áustria, República Checa, Dinamarca, Eslováquia, França, Países Baixos, Eslováquia e Reino Unido, agravaram as sanções. Em 2007, a Áustria passou a aplicar coimas mais pesadas aos empregadores que não registassem os trabalhadores e atualmente a contratação, colocação ou subcontratação organizadas de trabalhadores sem registo pode ser punida com uma pena de prisão de dois anos.<sup>13</sup>

A obrigação de impor sanções aos empregadores que recorram ao trabalho não declarado através da contratação de migrantes em situação irregular está estabelecida numa Diretiva recente da UE.<sup>14</sup> Essas sanções devem incluir a obrigação de pagar aos trabalhadores o valor total das remunerações pendentes pelo trabalho efetuado, assim como o montante correspondente aos impostos e às contribuições para a segurança social que o empregador teria pago se tivesse contratado legalmente o cidadão estrangeiro. O empregador poderá ser excluído de concursos públicos, apoios ou subsídios públicos e participação em contratos públicos durante um período até 5 anos; pode-lhe ser retirada a licença para dirigir a empresa, de forma temporária ou definitiva. Além disso, em certos casos, as sanções por incumprimento devem ser agravadas através de medidas penais. Esta Diretiva deverá ser transposta para o direito nacional até 20 de julho de 2011.

- **Registrar as transações para efeitos fiscais.** Em conformidade com a legislação recentemente adotada pela Suécia, qualquer pessoa que venda bens e serviços em troca de pagamentos em dinheiro, terá de dispor de uma caixa registadora certificada, a partir de 1 de janeiro de 2010.<sup>15</sup> A máquina registrará todas as transações para efeitos fiscais e dificultará, por exemplo, a retenção de rendimentos para financiar trabalho não declarado. O objetivo desta legislação é proteger as empresas da concorrência desleal.
- **Ampliar as categorias de trabalhadores.** Perante o acentuado aumento do número de pequenos empregos que estão isentos do pagamento de contribuições para a segurança social, a Alemanha decidiu instituir, em 2002, três novas categorias de empregos: empregos de 400 euros, mini-empregos e empregos médios, para os quais instituiu diferentes níveis de contribuições para a segurança social.<sup>16</sup> O resultado foi uma redução inicial do trabalho não declarado.
- **Coordenar as atividades a nível nacional.** Vários países europeus, entre os quais a Alemanha, a Bulgária, a Espanha, a França e a Polónia, introduziram o cruzamento de dados e o acesso a registos geridos pelas autoridades fiscais ou as instituições de segurança social, ou criaram novas instituições de coordenação. Essas medidas contribuíram para a deteção do trabalho não declarado.<sup>17</sup>

A Alemanha instituiu medidas que estabelecem diferentes níveis de contribuições para a segurança social.

<sup>12</sup> *ibid.*, p. 21.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>14</sup> Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, através da qual se estabelecem normas mínimas de sanções e medidas aplicáveis aos empregadores de cidadãos de terceiros países em situação irregular.

<sup>15</sup> Para mais pormenores, ver <http://www.skatteverket.se/fordigsomar/foretagare/kassaregister/newcashregisterlegislationbecomeseffective1january2010.4.69ef368911e1304a6258000272.html> e Williams e Piet, 2008, p. 28.

<sup>16</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Renooy, *et al.*, 2004. Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items, p. 35.

<sup>17</sup> Para mais pormenores, ver OIT, 2010, Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, p. 10.

Na Bélgica, uma lei promulgada em 3 de maio de 2003, instituiu um Conselho Federal para a prevenção do trabalho ilícito e fraude social, que incluiu a criação de uma Comissão Federal de Coordenação e delegações distritais. O Conselho coordena a atuação dos departamentos envolvidos, sensibiliza todas as instituições públicas, dá orientações em matéria de prevenção e apresenta propostas de emendas da legislação. As delegações distritais, estabelecidas em todas as comarcas, organizam e coordenam o controlo do cumprimento da legislação. A lei prevê a celebração de acordos de colaboração entre os ministérios competentes e as organizações profissionais, que deverão traduzir-se em campanhas de informação e sensibilização dirigidas aos profissionais e consumidores e para a deteção do trabalho clandestino. Um desses acordos foi celebrado em 2003 com a Federação de Empregadores do Setor do Transporte de Passageiros (FEAA), com o objetivo de colaborar na luta contra a concorrência desleal do trabalho “negro”, todas as formas de emprego desleal e o incumprimento da regulamentação. Para tal, a administração propõe-se intensificar os controlos e adotar outras medidas preventivas e informativas que também serão avaliadas pelas partes.<sup>18</sup>

- **Coordenar as atividades ao nível da UE.** Reconhecendo-se a necessidade de estabelecer sistemas de informação e comunicação eficazes em todos os Estados Membros da UE, têm vindo a ser realizados esforços a fim de facilitar a compilação e o intercâmbio de dados que permitam a verificação da situação legal dos trabalhadores e a sua inscrição nos sistemas de segurança social. Por exemplo, em 31 de maio de 2001, a França e a Alemanha assinaram um acordo para promover o intercâmbio de informação relativa ao trabalho ilegal; em 9 de maio de 2003, a França e a Bélgica assinaram um acordo idêntico.

Além disso, recentemente criou-se a rede europeia de trabalho não declarado entre os governos da Bélgica, França, Alemanha, Itália e Roménia, na tentativa de promover o intercâmbio de conhecimentos técnicos sobre o trabalho não declarado.<sup>19</sup>

- **Realizar inspeções transfronteiriças.** Em resposta ao aumento da mobilidade dos trabalhadores através das fronteiras da UE, a inspeção transfronteiriça converteu-se numa das principais preocupações da UE. São realizadas campanhas transfronteiriças específicas sobre atividades de inspeção conjuntas, em particular nas zonas de fronteira. Por exemplo, as inspeções do trabalho do Luxemburgo têm convidado regularmente órgãos de controlo alemães para efetuarem inspeções transfronteiriças conjuntas em obras de construção civil. Estas campanhas de inspeção também estão a ser realizadas noutros países da UE.<sup>20</sup>
- **Estabelecer incentivos para declarar migrantes irregulares.** A Espanha lançou uma campanha de regularização na qual incentivou os empregadores a declarar os seus trabalhadores sem risco de sanções. Como resultado, em 2005, mais de meio milhão de trabalhadores estrangeiros inscreveram-se no sistema de segurança social.<sup>21</sup> Foram adotadas ou estão em vias de adoção iniciativas semelhantes na Bélgica, Irlanda, Itália, Países Baixos e Portugal.<sup>22</sup>

Alguns países, como a Espanha, incentivam a regularização através de campanhas de registo sem impor sanções.

<sup>18</sup> Para mais pormenores, consultar a secção de Recursos para aceder: Daza, 2005, p. 49. Ver também <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=377>, disponível apenas em França.

<sup>19</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder: OIT, 2010, Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, p. 22.

<sup>20</sup> *ibid.*, p. 28.

<sup>21</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder: Daza, 2005. Informal economy, undeclared work and labour administration, p.21.

<sup>22</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder: OIT, 2010. Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, p. 8





*O setor da construção é uma das indústrias afetadas pelo trabalho não declarado na União Europeia.*

## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista dos recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas. Contém instrumentos internacionais, as conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui uma bibliografia das referências no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Publicações Pertinentes

Daza, J.L., 2005. Informal economy, undeclared work and labour administration. Genebra: OIT.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_113918.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_113918.pdf)

OIT, 2010. Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, Documento de Trabalho N.º 7, Genebra: OIT.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_120319.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf)

Renooy, P.; S. Ivarsson; O. Gritsai; R. Meijer, 2004. Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items. Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs.

Williams, C.C. e R. Piet, 2008. Measures to tackle undeclared work in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.  
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

### Outros instrumentos

Decisão do Conselho de 22 de julho de 2003, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, 2003/578/EC, Jornal Oficial da União Europeia, L 197/13.

Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF>

Voss, E., 2009, Cooperation between SMEs and trade unions in Europe on common economic and social concerns, joint ETUC-UEAPME project. Bruxelas: ETUC.  
[http://www.etuc.org/IMG/pdf\\_ETUC\\_UEAPME\\_SME\\_Expert\\_Report\\_2009040609a.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf_ETUC_UEAPME_SME_Expert_Report_2009040609a.pdf)

**Para mais informações, consultar o sítio da *internet* do Departamento de Administração do Trabalho da OIT**  
<http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>

## Referências

- Decisão do Conselho de 22 de julho de 2003, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, 2003/578/EC, Jornal Oficial da União Europeia, L 197/13.
- Daza, J.L., 2005. Informal economy, undeclared work and labour administration. Genebra: OIT.
- Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009.
- Comissão Europeia, 2007. European Employment Observatory Review: Spring 2007. Luxemburgo: Comissão Europeia.  
<http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/EN-ReviewSpring07.pdf>
- OIT, 2010. Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme. Documento de Trabalho 7. Genebra: OIT.
- Pfau-Effinger, 2009. "Varieties of undeclared work in European societies". British Journal of Industrial Relations, Vol.47, N.º.1, pp. 79-99.
- Williams, C. C. e R. Piet, 2008. Measures to tackle undeclared work in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Williams, C. C., 2009. "Tackling undeclared work in Europe: lessons from a 27-nation survey". Policy Studies. Vol. 30, n.º 2, pp. 143-162.
- Renooy, P.; S. Ivarsson; O. Gritsai; R. Meijer, 2004. Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: An in-depth study of specific items. Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs.
- Voss, E., 2009. Cooperation between SMEs and trade unions in Europe on common economic and social concerns. Joint ETUC-UEAPME project. Bruxelas: ETUC.

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

##### 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

##### 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

##### 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

##### 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

##### 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

##### 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

##### 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

##### **4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado**

#### (C) Administração do Trabalho

##### 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

##### 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

#### 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

#### 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

#### 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

#### 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

#### 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

#### 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

#### 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

#### 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

#### 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

#### 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

#### 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

#### 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

#### 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

#### 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

#### 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

# O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

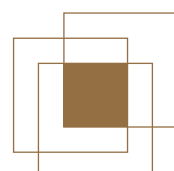


*Vendedora ambulante de fruta e legumes. Banguecoque, Tailândia.*

## Administração do trabalho

### 4.c1 ADMINISTRAÇÃO DO TRABALHO: ULTRAPASSAR OS OBSTÁCULOS PARA ABRANGER A ECONOMIA INFORMAL

■ Como o tema da administração do trabalho é muito vasto e abarca todos os aspetos da administração pública nacional relativos ao ambiente de trabalho, este fascículo serve de introdução a vários outros documentos do mesmo tipo. Contém uma análise dos desafios que a administração do trabalho enfrenta para chegar aos muitos trabalhadores e empresários da economia informal. Analisa as boas práticas e as abordagens emergentes em áreas concretas da administração do trabalho apresentadas ao longo deste Guia.





- **Novas pressões nos mercados de trabalho**
- **Orientação para a economia formal**

■ **Novas pressões nos mercados de trabalho.** Apesar do seu mandato de servir todas as pessoas que trabalham num determinado território, em muitos países a administração do trabalho tem problemas em chegar ao grande número de trabalhadores e empregadores da economia informal. Gerir o atual panorama de trabalho, caracterizado pelo crescimento dos sistemas de produção a nível global, alargamento do comércio transfronteiriço, aumento da concorrência, rápida integração dos mercados e aumento da mão-de-obra informal constitui um desafio de grande envergadura. Algumas administrações do trabalho mostraram-se à altura do desafio, outras perderam parte da sua influência e não estão em condições de responder nem de reagir adequadamente aos mercados de trabalho em mutação.

● Em muitos países, a administração do trabalho tem problemas em chegar ao grande número de trabalhadores e empregadores da economia informal.

### O que é a administração do trabalho e quais são as suas funções?

A administração do trabalho consiste na administração pública de todos os aspetos da formulação, aplicação, controlo e avaliação da política laboral nacional. Tem por objetivo garantir que os benefícios do crescimento sejam distribuídos de forma equitativa, satisfazendo as necessidades do maior número possível de trabalhadores e empregadores, incluindo os informais, e proporcionar um ambiente empresarial estável. As suas múltiplas responsabilidades incluem:

- melhorar as condições de trabalho;
- preparar leis e regulamentos;
- assegurar o cumprimento da legislação laboral;
- providenciar uma inspeção do trabalho eficiente;
- prevenir e solucionar conflitos laborais;
- promover o tripartismo;
- desenvolver a formação profissional;
- disponibilizar serviços de emprego;
- coligir dados e efetuar estudos;
- administrar políticas passivas e ativas do mercado de trabalho.

As atividades da administração do trabalho são realizadas através de um sistema que, no âmbito da *Convenção (N.º 150) sobre a Administração do Trabalho, 1978*, inclui todos os órgãos da administração pública que são responsáveis pela regulamentação do trabalho ou nela participam. Podem ser departamentos ministeriais ou órgãos públicos, incluindo organismos paraestatais e regionais ou locais ou qualquer outra forma de administração estatal descentralizada. Também englobam todos os quadros institucionais de coordenação das atividades destes órgãos ou órgãos de consulta e participação dos empregadores e dos trabalhadores e respetivas organizações. O sistema de administração do trabalho é geralmente integrado pelo ministério do trabalho e várias divisões ou delegações que administram diferentes programas que lhes são confiados pela legislação nacional.

Há várias normas internacionais do trabalho que se ocupam da administração de trabalho. Os principais instrumentos são a *Convenção (N.º 150) sobre a Administração do Trabalho, 1978* e a *Recomendação (N.º 158)* que lhe está associada. Várias outras normas internacionais do trabalho abordam igualmente o tema: as referentes à inspeção do trabalho, aos serviços de emprego, à política de emprego, ao desenvolvimento dos recursos humanos, às estatísticas do trabalho, à liberdade sindical e à proteção de direito de sindicalização e de negociação coletiva, a consulta tripartida e a fixação de salários mínimos.

■ **Orientação para a economia formal.** A aplicação da legislação laboral nacional é regulamentada através dos procedimentos dos órgãos da administração pública.<sup>1</sup> Contudo, em muitos países, as atividades da administração do trabalho limitam-se aos trabalhadores formais, deixando os trabalhadores informais fora do alcance e da proteção da maioria dos Ministérios do Trabalho.<sup>2</sup> É evidente que estes ficam a braços com importantes desafios e têm de se transformar para reagir e responder aos problemas que afligem muitos trabalhadores informais.

### Artigo 7, Convenção (N.º 150) sobre a Administração do Trabalho, 1978

A função do sistema de administração do trabalho, no que se refere à economia informal e às categorias de trabalhadores que, nos termos da lei, não são trabalhadores por conta de outrem, está definida na Convenção (N.º 150), segundo a qual a administração do trabalho deve procurar englobá-los progressivamente.

**Artigo 7:** Quando as condições nacionais o exigirem, com vista a satisfazer as necessidades do maior número possível de trabalhadores, e na medida em que a administração do trabalho ainda não tenha abrangido estas atividades, cada Membro que ratifique a presente Convenção deverá promover, gradualmente se for necessário, o alargamento das funções do sistema de administração do trabalho a outras atividades a realizar em colaboração com outros organismos competentes, no que respeita às condições de trabalho e da vida profissional de determinadas categorias de trabalhadores que, perante a lei, não podem ser considerados trabalhadores por conta de outrem tais como:

- a) os rendeiros que não contratam mão-de-obra externa, os meeiros e categorias similares de trabalhadores agrícolas;
- b) os trabalhadores por conta própria que não contratam outros trabalhadores e que trabalham no sector informal, conforme este seja entendido na prática nacional;
- c) os membros de cooperativas e de empresas administradas pelos trabalhadores;
- d) as pessoas que trabalham segundo normas estabelecidas pelo costume ou as tradições comunitárias.

O texto completo da Convenção encontra-se no *website* <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl7C150>

● Há que repensar as funções e os métodos de trabalho tradicionais da administração do trabalho. São necessárias abordagens múltiplas, que combinem campanhas de informação e sensibilização, estratégias de capacitação e uma nova cultura e modalidades de alcance e parcerias tripartidas.

A administração do trabalho é uma atividade não só complexa, mas também exigente. Para ser eficaz, deve ser flexível e necessita de pessoal bem qualificado, financiamento suficiente e vontade política. Mais importante ainda é que os sistemas de administração do trabalho devem chegar a todos os trabalhadores. No entanto, não existe uma solução “única” para a questão de como o sistema de administração do trabalho pode chegar efetivamente à economia informal, dada a grande variedade de tipos de emprego e de direitos fundamentais e o facto de os mesmos se manifestarem de forma distinta num país ou região. Estão em causa muitas preocupações interligadas, desde as questões que se prendem com o utilizador final – a vontade e a capacidade de cumprir a legislação – até às que são referentes aos fornecedores finais – funções e mecanismos disponibilizados pelo Estado e o setor privado. Todos os debates no Conselho de Administração da OIT e nas Conferências Internacionais do Trabalho apontaram para a necessidade de repensar as funções e os métodos de trabalho tradicionais da administração do trabalho. Impõem-se abordagens múltiplas que combinem campanhas de informação e de sensibilização, estratégias de capacitação e uma nova cultura e modalidades de alcançar a economia informal e parcerias tripartidas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Daza, 2005, p. 34.

<sup>2</sup> Casale, et al., 2006, Prefácio e p. 2.

<sup>3</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: The informal economy: enabling transition to formalization, OIT, 2007

- **Modificação da estrutura dos ministérios do trabalho**
- **Compreender a economia informal no contexto de um país**
- **Incentivar o tripartismo e o diálogo social**

Os objetivos gerais da administração do trabalho no que se refere à economia informal estão descritos na caixa abaixo.

### O que é que a Administração do Trabalho pode fazer para apoiar a transição para a formalidade?

- Prevenir a informalidade, diminuindo os custos da formalidade e aumentando os da informalidade;
- Formalizar as atividades e relações informais, promovendo o conhecimento da legislação laboral em vigor ou preparando leis que incluam os trabalhadores da economia informal;
- Reduzir as lacunas de proteção social, aumentando a cobertura da segurança social, implementando a inspeção do trabalho e apoiando os direitos de sindicalização;
- Os agentes da administração do trabalho podem trabalhar diretamente com setores da economia informal, criando e apoiando redes de pessoas que já operam no terreno (organizações não governamentais ou de beneficência, docentes e dirigentes de grupos religiosos, etc.);
- A administração do trabalho pode colaborar na formação e apoio aos agentes de extensão rural;
- A administração do trabalho pode apoiar ativamente o desenvolvimento de instituições de diálogo social e a participação nas mesmas.

Fonte: Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds), 200, Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy (Nova Deli, OIT), pp. 4 e 25.

Entre as estratégias concretas para permitir uma resposta mais adequada da administração do trabalho à economia informal incluem-se:

■ **Modificar a estrutura dos ministérios do trabalho.** Para responder melhor ao desafio colocado pela economia informal, alguns governos criaram divisões ou delegações da economia informal. Outros alargaram o mandato das estruturas existentes.

■ **Compreender a economia informal no contexto de um país.** Para uma abordagem mais eficaz da economia informal, é importante desenvolver ferramentas que permitam compreendê-la melhor, identificar as necessidades e formular a política de emprego. Existem grandes variações na definição da economia informal nas legislações nacionais – a dimensão do estabelecimento e o registo ou não registo no sistema de segurança social figuram entre os critérios utilizados para designar uma situação informal. Efetuar um levantamento da economia informal é um passo essencial nesse sentido. Implica a recolha de estatísticas do trabalho e a constituição e manutenção de ficheiros de empresas e de estabelecimentos, que facilitarão a inspeção do trabalho, a adaptação da legislação e a aplicação da proteção social a todos os trabalhadores.

■ **Incentivar o tripartismo e o diálogo social.** O tripartismo é um elemento fundamental de uma administração do trabalho eficaz. A Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa, de 2008, afirma que a Organização e os seus Estados membros devem promover o diálogo social e o tripartismo, por serem os métodos mais apropriados para “tornar a legislação e as instituições laborais eficazes, em particular no que toca ao reconhecimento da relação de trabalho, à promoção de boas relações laborais e à criação de sistemas de inspeção do trabalho eficientes”.

● Os dados e o conhecimento sobre o modo como a informalidade se manifesta nos contextos nacionais específicos são primordiais para a formulação de políticas.

## Censo da economia informal: um exemplo do Sri Lanka

Quando em 2005 o Ministério do Trabalho do Sri Lanka recebeu do governo o mandato de examinar os danos e as deslocalizações causados pelo tsunami de 2004, aproveitou a oportunidade para registrar empresas que operavam na economia informal. Através de uma estratégia inovadora de “combinação de censos”, o Ministério acrescentou 35.000 novas empresas ao seu Registo Central, dando o primeiro passo para a sua formalização.

Em cooperação com a OIT, o Ministério do Trabalho começou por dividir a região em zonas a cobrir por funcionários do Ministério do Trabalho a trabalhar em pares. Estes funcionários identificaram informadores (autoridades locais, responsáveis pelos registos de empresas e associações comerciais) e realizaram um levantamento sobre os registos e estabelecimentos existentes. O Ministério do Trabalho divulgou o censo nos meios de comunicação para que os trabalhadores que não tivessem sido inquiridos pudessem fornecer informações sobre novas empresas – Os Funcionários do Ministério do Trabalho deslocaram-se de casa em casa para reunir dados sobre todos os estabelecimentos da sua zona.

Através desta iniciativa, o Ministério do Trabalho conseguiu atualizar exaustivamente o seu registo central, compilar uma lista dos trabalhadores que anteriormente não beneficiavam da proteção da legislação laboral e aumentar a visibilidade da proteção laboral em todo o país.

Fonte: Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds), 2006. Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy (Nova Deli: OIT), p. 5

## Serviços Públicos de Emprego: um potencial ainda não explorado de apoio à transição para a formalidade

Os Serviços Públicos de Emprego desempenham um papel central no equilíbrio entre a oferta e a procura no mercado de trabalho. Estabelecem o contacto entre os empregadores e os trabalhadores que procuram oportunidades de emprego viáveis e oferecem apoio especial aos desfavorecidos no mercado de trabalho, incluindo os jovens, as mulheres e as pessoas portadoras de deficiência. Estes serviços constituem um canal de informação importante sobre o mercado de trabalho e contribuem para garantir a transparência do mercado de trabalho e o acesso a este. Entre as funções tradicionais dos Serviços Públicos de Emprego figuram as seguintes:

- Colocação de trabalhadores
- Fornecimento de informação sobre o mercado de trabalho
- Administração de programas de ajustamento do mercado de trabalho
- Administração de subsídios de desemprego

Os Serviços Públicos de Emprego podem ser um instrumento importante de apoio à política governamental. Logo, têm um grande potencial para aceder à economia informal e às políticas de formalização. Podem prestar serviços e fornecer informações importantes aos trabalhadores e empregadores informais, especialmente em matéria de direitos jurídicos e humanos básicos. Os centros de emprego, estrategicamente situados em comunidades vulneráveis, podem dar apoio considerável e informar sobre as alterações da procura e da oferta nas condições do mercado de trabalho e proporcionar oportunidades de entrada no emprego formal. Podem, potencialmente, adaptar os seus serviços a grupos vulneráveis concretos, muitos dos quais predominam na economia informal. Em muitos países em desenvolvimento a ajuda na procura de emprego é especialmente importante para os jovens e para todos os que ingressam pela primeira vez no mercado de trabalho, uma grande parte dos quais vai parar à economia informal. O papel dos Serviços Públicos de Emprego no apoio à aprendizagem ao longo da vida, à formação profissional e ao acesso às competências é outra área em que estes serviços podem contribuir para melhorar a empregabilidade de muitos trabalhadores da economia informal.

Para poder satisfazer melhor as necessidades da economia informal os Serviços Públicos de Emprego têm de melhorar a sua visibilidade e o âmbito dos seus serviços, assim como a sua capacidade interna através de formação. As suas atividades necessitarão de uma reorientação considerável pois, em geral, centram-se unicamente na economia formal. Em muitos casos há que analisar em profundidade as necessidades do mercado de trabalho, a fim de criar os serviços adequados, incluindo o apoio à procura de emprego e ao acesso a competências.

## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas. Contém instrumentos internacionais, as conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui uma bibliografia das referências no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e da ONU e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947  
Convenção (N.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, 1948  
Convenção (N.º 98) sobre o Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, 1949  
Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, 1964  
Convenção (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969  
Convenção (N.º 142) sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos, 1975  
Convenção (N.º 150) sobre a Administração do Trabalho, 1978  
Recomendação (N.º 158) sobre a Administração do Trabalho, 1978  
Convenção (N.º 169) sobre as Estatísticas do Trabalho, 1985  
Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008 (Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa, 2008)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_099766.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf)

### Publicações Pertinentes

Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds), 2006. Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy. (Nova Deli: OIT).

Casale, G.; A. Sivananthiram, 2010. Fundamentals of labour administration (Genebra: OIT).

Daza, J.L., 2005. Informal economy, undeclared work and labour administration [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_113918.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_113918.pdf)

Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2007. The informal economy: enabling transition to formalization, Tripartite interregional symposium on the informal economy: Enabling transition to formalization, 27-29 novembro (Genebra).  
[http://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS\\_125488/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/events/WCMS_125488/lang--en/index.htm)

Sivananthiran, A.; C.S. Venkata Ratnam (eds), 2005. Informal economy: The growing challenge for labour administration (Nova Deli, OIT).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_113917.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_113917.pdf)

**Para mais informações, consultar o sitio da *internet* do Departamento de Administração do Trabalho da OIT**  
<http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>

NT

Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao\\_justicasocial.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf)



## Referências

Casale, G.; A. Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds), 2006. Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy (Nova Deli: OIT).

Daza, J.L. 2005. Informal economy, undeclared work and labour administration. Genebra: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/informal.pdf>

Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2007. The informal economy: enabling transition to formalization, Tripartite interregional symposium on the informal economy: Enabling transition to formalization. 27-29 novembro (Genebra). <http://www.ilo.org/public/english/employment/policy/events/informal/download/back-en.pdf>



*Vendedor ambulante de medicamentos nas ruas de Niamey, Níger.*

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

- 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

- 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

- 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 **Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal**

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade



# O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

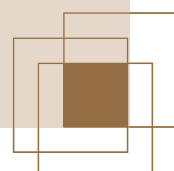


*Rapaz vendedor de rua, Kosovo.*

## Administração do trabalho

### 4.c2 A INSPEÇÃO DO TRABALHO E A ECONOMIA INFORMAL: INOVAÇÕES QUANTO À COBERTURA

■ Os Serviços de Inspeção do Trabalho desempenham uma função-chave ao possibilitarem a proteção efetiva das pessoas que estão na economia informal pela legislação do trabalho, nos casos em que existe legislação. Os Serviços de Inspeção do Trabalho enfrentam desafios enormes para aceder à economia informal. A enorme quantidade de micro e pequenas empresas, as camadas complexas de subcontratação que caracterizam muitas cadeias de valor mundiais, a diversidade crescente de contratos e relações de trabalho, a vastidão geográfica do trabalho rural, a natureza clandestina do trabalho forçado e do trabalho infantil e as formas de trabalho “invisíveis” em setores onde as mulheres predominam, como o trabalho doméstico e o trabalho no domicílio, que são realizados em casas particulares, constituem apenas algumas das dificuldades que se colocam às inspeções do trabalho. Internamente também existem problemas, como o número limitado de inspetores, pessoal mal remunerado, falta de instrução e formação, carência de recursos e vulnerabilidade à corrupção. Apesar destes desafios, os países têm vindo a explorar as possibilidades de as inspeções do trabalho terem acesso à economia informal. A educação e os serviços de aconselhamento, as abordagens participativas e as parcerias foram algumas das medidas que se revelaram especialmente eficazes.



- **A inspeção do trabalho e o trabalho informal**
- **Desafios básicos**
- **Clarificar a lei**
- **Resposta a dificuldades concretas**

Um fator que contribui significativamente para o déficit de direitos na economia informal são os constrangimentos à inspeção do trabalho. Em muitos países, as inspeções do trabalho não dispõem de pessoal suficiente ou este não possui as qualificações e a preparação adequadas para impor normas na economia informal. Além disso, a natureza dispersa, oculta e diversificada do trabalho na economia informal coloca enormes desafios às inspeções do trabalho.

As funções dos inspetores e as suas responsabilidades tornaram-se ainda mais complexas devido às mudanças ocorridas no ambiente laboral, que envolvem a coexistência de diferentes tipos de empresas, sistemas de produção complicados, subcontratação e uma crescente diversidade de contratos e relações de trabalho. Naturalmente que estes fatores têm provocado um aumento da informalidade.

● A natureza dispersa, oculta e diversificada do trabalho na economia informal coloca sérios desafios às inspeções do trabalho.

### Inspeção do trabalho: Em que consiste?

É necessário que a inspeção do trabalho funcione bem para garantir o cumprimento efetivo da lei e, assim, constituir um elemento essencial da regulação laboral. Não há dúvida de que a inspeção do trabalho é uma atividade complexa, se tivermos em conta que as normas do trabalho são vastas, estão frequentemente incorporadas em numerosos instrumentos jurídicos e a sua aplicação abarca todo o território do Estado e envolve muitas questões. Além disso, é uma atividade de trabalho intensivo e, apesar de não envolver custos elevados, necessita de recursos, em termos de inspetores qualificados para operar de forma ótima. A inspeção implica não só a aplicação da lei, mas também a sua interpretação.

A inspeção do trabalho contribui indubitavelmente para a aplicação efetiva da lei e, como tal, é um componente fundamental e essencial da regulação laboral. Tal como referiu o antigo Diretor-Geral da OIT, Francis Blanchard, "a legislação laboral sem inspeção é uma questão de ética, não uma disciplina social vinculativa."<sup>1</sup> Estudos empíricos realizados comprovaram esta afirmação e chegaram à conclusão de que as inspeções têm uma influência positiva no cumprimento da lei.<sup>2</sup> Muitos afirmam que a inspeção do trabalho é o pilar da reforma social.

A inspeção do trabalho sempre teve os três objetivos fundamentais seguintes:

- procurar proporcionar formação e informação sobre os requisitos da legislação;
- procurar prevenir violações das normas do trabalho, proporcionando aconselhamento, informação técnica, formação e advertências; e
- procurar punir as infrações.

O equilíbrio entre estes objetivos varia de país para país, mas atualmente dá-se mais importância ao estímulo ao cumprimento do que à punição do incumprimento.<sup>3</sup> Contudo, a inspeção de trabalho, por si só, não pode ter êxito no combate das causas fundamentais do incumprimento da legislação, embora desempenhe, ou tenha o potencial para desempenhar, um papel importante.

<sup>1</sup> Reproduzido em von Richthofen, 2002, p. 8.

<sup>2</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Chacaltana, 2003, pp. 40-43.

<sup>3</sup> Casale e Sivananthiran, 2010, p. 45.

● A inspeção do trabalho reveste-se de grande importância para a economia informal quando os direitos que se deveriam aplicar em determinada situação não são efetivamente aplicados – por exemplo, se uma relação de trabalho estiver dissimulada ou se um trabalhador de uma empresa formal não estiver registado ou estiver apenas sub-registado.

■ **A inspeção do trabalho e o trabalho informal.** O carácter singular da inspeção do trabalho reside no facto de estar limitada pela lei e não se aplicar a todas as pessoas que trabalham, mas apenas aos trabalhadores e empresas abrangidos pela lei. Deve existir uma obrigação jurídica para que os inspetores intervenham.<sup>4</sup> Por conseguinte, a inspeção reveste-se de enorme importância para a economia informal quando os direitos que deveriam aplicar-se a uma determinada situação não se aplicam – por exemplo, se uma relação de trabalho estiver dissimulada ou se um trabalhador de uma empresa formal não estiver registado ou estiver apenas sub-registado. Por vezes, o incumprimento da lei pode explicar-se pelo desconhecimento da legislação e/ou do seu conteúdo, ou pela falta de vontade de a cumprir, devido aos custos envolvidos. Como os inspetores do trabalho divulgam o conteúdo da lei e dão orientação aos empregadores sobre as diferentes formas de a cumprir, podem chegar aos trabalhadores informais. A ignorância dos seus direitos pelos trabalhadores informais ou das suas obrigações jurídicas pelos empregadores, pode ser generalizada. Os inspetores do trabalho têm um papel decisivo nas atividades de sensibilização para obter autorizações de trabalho em setores como o serviço doméstico, evitar os abusos no processo de contratação, apresentar queixas, tratar equitativamente os trabalhadores migrantes, ou evitar o trabalho forçado na cadeia de produção.<sup>5</sup>

## A inspeção do trabalho e a legislação

A Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em 2008, reconhece a necessidade de “estabelecer sistemas de inspeção do trabalho eficazes”.

A verdade é que a inspeção do trabalho tem sido uma preocupação da OIT e dos seus constituintes desde o início. No Tratado de Versalhes, de 1919, já havia menção à inspeção do trabalho e na primeira Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, foi adotada uma recomendação sobre o tema, seguida de outra, em 1923. Em 1947 adotou-se a *Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho* e as suas duas recomendações,<sup>6</sup> e na maioria das seguintes normas do trabalho sobre as condições laborais e a proteção dos trabalhadores é mencionada a necessidade da inspeção do trabalho como meio para assegurar o cumprimento da lei. A *Convenção (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura)*, 1969, complementa a Convenção (N.º 81). O Conselho de Administração da OIT e a Conferência Internacional do Trabalho consideram ambas as convenções prioritárias. (Ver a Declaração de 2008 sobre Justiça Social). Nenhuma das duas convenções exclui trabalhadores do seu âmbito de aplicação devido ao emprego irregular e, como a Convenção (N.º 129) afirma concretamente, o sistema de inspeção do trabalho na agricultura aplica-se às empresas agrícolas que contratem “trabalhadores por conta de outrem ou aprendizes, qualquer que seja a forma da sua remuneração e o tipo, forma ou duração do seu contrato de trabalho” (Artigo 4). A Convenção (N.º 81) permite exclusões nos setores das minas e dos transportes.

Na economia informal, a inspeção é especialmente difícil, porque os trabalhadores muitas vezes são invisíveis ou não estão organizados. Além disso, os trabalhadores informais carecem frequentemente de proteção jurídica, ficando portanto excluídos do mandato dos inspetores, uma vez que estes normalmente só visitam as empresas registadas. Por outro lado, não basta promulgar leis melhores e mais inclusivas. É necessário atribuir mais fundos à inspeção, sob pena de se cair na desregulação de facto.

<sup>4</sup> A Comissão de Peritos observou que, “por exemplo, na Índia, ao abrigo do Art. 2 da Lei das Fábricas, de 1948, só as empresas que empregarem um mínimo de dez assalariados estão compreendidas no âmbito de aplicação da legislação do trabalho; no Zimbabué, o Art. 3 da Lei das Fábricas e da Indústria, de 1996, estabelece um mínimo de cinco trabalhadores; na Nigéria, o Art. 87 da Lei das Fábricas, de 1987, impõe pelo menos 10 trabalhadores”. (OIT, 2006a, Parág. 23).

<sup>5</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Andrees, 2008, p. 33.

<sup>6</sup> Designadamente: Recomendação (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947 e a Recomendação (N.º 82) sobre a Inspeção do Trabalho (Minas e Transportes), 1947.



■ **Desafios fundamentais.** A inspeção do trabalho enfrenta grandes desafios de base. Esses desafios não se limitam ao trabalho informal, mas constituem indubitavelmente um obstáculo à sua capacidade de funcionamento na economia informal. Em muitos países, o sistema de inspeção do trabalho não dispõe de financiamento nem de pessoal suficiente, o que impossibilita a missão dos inspetores. Alguns países em desenvolvimento afetam menos de 1% do seu orçamento à administração do trabalho e só uma fração desse valor é atribuída à inspeção do trabalho.<sup>7</sup> Embora não exista uma definição universal de qual é o número suficiente de inspetores (que depende, entre outros fatores, do número total de trabalhadores), a OIT adotou como ponto de referência razoável que o número de inspetores do trabalho, em comparação com o dos trabalhadores, deveria de ser de aproximadamente 1 inspetor para cada 10.000 trabalhadores nos países industrializados, com economias de mercado; 1 inspetor para cada 15.000 trabalhadores nos países com economias em fase de industrialização; 1 inspetor para cada 20.000 trabalhadores nos países com economias em transição; e 1 inspetor para cada 40.000 trabalhadores nos países menos desenvolvidos;<sup>8</sup> a maioria dos países não atinge estes números. Por outro lado, muitas vezes os inspetores do trabalho são mal remunerados, o que põe em risco a sua independência, além de que não possuem a formação necessária. Devem receber formação sobre os diferentes tipos de empresas e trabalhadores e estar em condições de determinar quem são os empregadores.

● Alguns países em desenvolvimento afetam menos de 1% do seu orçamento à administração do trabalho e só uma fração desse valor é atribuída à inspeção do trabalho

Mas estes não são os únicos obstáculos a uma inspeção do trabalho eficiente. A inspeção do trabalho confronta-se ainda com o problema dos altos níveis de corrupção e das ações deliberadas dos empregadores para evitar ou minar a sua autoridade.<sup>9</sup> Esta situação pode agudizar-se se a informalidade resultar da vontade do empregador.

## O âmbito e da inspeção do trabalho

O mandato dos inspetores do trabalho está definido, em termos gerais, na Convenção (N.º 81) e abrange as condições de trabalho e a proteção dos trabalhadores. A nível nacional, o âmbito do mandato dos inspetores do trabalho está normalmente estabelecido em diferentes diplomas legislativos. Em muitos países, os poderes dos inspetores do trabalho estendem-se a todas as áreas abrangidas pela legislação laboral, noutros limitam-se a determinados âmbitos da legislação ou a alguns setores. Por exemplo, certos países excluem total ou parcialmente os trabalhadores agrícolas.<sup>10</sup> Outros limitam o alcance da legislação laboral a empresas cuja dimensão ou volume de negócios seja superior a um determinado limite.<sup>11</sup>

As principais áreas de atuação dos inspetores são a higiene, a proteção social, a saúde e segurança no trabalho, mas também a não discriminação no local de trabalho, a liberdade sindical ou a segurança social. Uma preocupação crescente são questões como a migração e o trabalho infantil. Porém, é comum ser-lhes atribuída autoridade numa grande diversidade de setores, por exemplo, dirimir conflitos individuais e colectivos, aconselhar sobre medidas de saúde e segurança, registo de organizações de empregadores e de trabalhadores, formação, cálculo de indemnizações por despedimento, emissão de autorizações de trabalho ou controlo da legalidade do emprego, frequentemente em colaboração, por exemplo, com outros órgãos administrativos. A Comissão de Peritos observou que as obrigações que não estejam diretamente relacionadas com as condições de trabalho não deveriam interferir com as citadas negociações. Em particular, a Comissão de Peritos salientou que não deveriam impor-se aos inspetores do trabalho obrigações relacionadas com o combate à imigração ilegal, uma vez que estas podem ser incompatíveis com o dever de controlar as condições de trabalho.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Reproduzido em von Richthofen, 2002, p. 146.

<sup>8</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ILO, 2006 Strategies and practice for labour inspection, Parág.13.

<sup>9</sup> Fenwick, Howe, Marshall e Landau, 2007, p. 39.

<sup>10</sup> OIT, 2006b, parág. 16 e 18.

<sup>11</sup> OIT, 2006, p. 9

<sup>12</sup> OIT, 2008, Relatório III(1A). Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CIT 97.ª Sessão, Genebra: OIT, Convenção N.º 81, Observação, França. Sobre este assunto, ver Capítulo sobre o trabalho não declarado na UE e OIT, 2010, Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, Documento de Trabalho Número 7, (Genebra).

● Um desafio fundamental tem que ver com a clarificação da lei, quando esta é incompleta, incoerente, excessivamente vaga, obsoleta ou careça de definições.

● O trabalho nas casas particulares, na agricultura e nas MPE e os casos de trabalho infantil e trabalho forçado colocam dificuldades específicas às inspeções do trabalho.

■ **Clarificar a lei.** Um desafio fundamental para os Governos é a clarificação da lei. Os inspetores do trabalho devem estar em condições de compreender a legislação para a explicar e garantir o seu cumprimento, o que pode ser difícil, senão impossível, quando a lei é incompleta, incoerente, excessivamente vaga, obsoleta ou carece de definições.<sup>13</sup> O Governo e os parceiros sociais também devem dar instruções claras aos inspetores e estabelecer os critérios nos quais baseiam as inspeções e as medidas a adotar em caso de deteção de infrações, por quanto é necessário estabelecer um equilíbrio entre a dissuasão e não colocar os trabalhadores em maiores riscos.<sup>14</sup> Embora seja um facto aceite que os inspetores devem promover o diálogo e o intercâmbio de informação e não impor sanções,<sup>15</sup> é essencial que estas sejam efetivas e dissuasoras para dar credibilidade ao sistema de inspeção do trabalho. Na maioria das legislações nacionais estão previstas sanções, tanto sob a forma de multas como de penas privativas da liberdade, por violação das disposições legais submetidas ao controlo dos inspetores, as quais deveriam bastar como medida de dissuasão. Porém, em muitos países, a aplicação efetiva destas sanções não é cumprida.<sup>16</sup>

■ **Responder a dificuldades específicas.** Muitas vezes afirma-se que o incumprimento da regulação laboral e a consequente presença do trabalho informal é especialmente grave no setor do trabalho doméstico, do trabalho no domicílio, do trabalho rural e das micro e pequenas empresas (MPE).<sup>17</sup> Ao mesmo tempo, estas são áreas afetadas pelo facto de a inspeção do trabalho com elas relacionada ser problemática. A inspeção do trabalho é especialmente difícil quando o local de trabalho é privado, como sucede no caso do trabalho doméstico ou do trabalho no domicílio, porque é incompatível com o direito à vida privada. No caso do trabalho agrícola, a inspeção pode ser muito dispendiosa e demorar muito tempo se os trabalhadores estiverem dispersos; também podem surgir dificuldades nos casos em que os trabalhadores são sazonais ou temporários. Alguns países consideram que a ratificação da Convenção (N.º 129), não é apropriada porque a atividade agrícola tem lugar principalmente na economia informal.<sup>18</sup> A inspeção do trabalho também é difícil nas MPE, já que estas empresas muitas vezes não estão registadas e não são fáceis de detetar. (Ver os fascículos sobre as MPE, Informalidade e Legislação Laboral e sobre Empresas Informais). Também é difícil no que respeita ao trabalho forçado<sup>19</sup> e ao trabalho infantil, sobretudo nas suas piores formas, que têm lugar clandestinamente. O tráfico de pessoas, a prostituição e a pornografia, cuja inspeção deve ser efetuada em locais como ruas, aeroportos e fronteiras, são âmbitos difíceis e perigosos de controlar exclusivamente pelos inspetores do trabalho.

## Luta Contra o Trabalho Infantil através da Inspeção do Trabalho

A legislação internacional do trabalho confere aos inspetores do trabalho um mandato claro para inspecionarem e aplicarem a legislação do trabalho referente às crianças. Por exemplo, o Artigo 3(a) da Convenção (N.º 81), inclui entre as principais funções do sistema de inspeção do trabalho “zelar pelo cumprimento das disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos trabalhadores no exercício da sua profissão, tais como as disposições sobre (...) emprego de menores”. O Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC) publicou material relativo à inspeção e ao trabalho infantil, incluindo um manual para os inspetores do trabalho sobre a luta contra o trabalho infantil (2002), um guia de formação para inspetores do trabalho (2005) e um conjunto de fichas técnicas (2005). Além disso, atendendo às dificuldades que os inspetores enfrentam na economia informal, o IPEC elaborou “sistemas de vigilância e seguimento do trabalho infantil baseados nos olhos e nos ouvidos” dos inspetores, por meio de equipas locais especializadas na deteção do trabalho infantil. (Ver OIT, 2005).

<sup>13</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2002, Decent Work and the Informal Economy, p. 13.

<sup>14</sup> Daza, 2005, p. 20.

<sup>15</sup> Casale, Sivananthiran, Daza e Mar (eds.). 2006, p. 11.

<sup>16</sup> OIT, 2006b, Par. 292-306.

<sup>17</sup> Ver, por exemplo, Casale, Sivananthiran, Daza e Mar, 2006, p. 3.

<sup>18</sup> Ver OIT, 2006a, Par. 357 – o caso da Indonésia é citado.

<sup>19</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ILO's handbook for labour inspection concerning forced labour and trafficking (Andrees, 2008).

A cooperação entre os ministérios do trabalho e a sociedade civil, os empregadores e os sindicatos é necessária, especialmente quando a inspeção pelas entidades governamentais não se revela suficiente. Por outro lado, também é conveniente que as autoridades aos níveis regional e internacional colaborem para dar uma resposta coerente e coletiva a uma mão-de-obra transnacional cada vez mais vulnerável e muitas vezes confinada a relações de trabalho não protegidas pelos sistemas jurídicos.<sup>20</sup>

Mas não há dúvida de que um bom sistema de inspeção do trabalho depende da vontade política para o financiar e melhorar, pelo que as medidas básicas a adotar, que figuram na Convenção (N.º 81), continuam a fazer todo o sentido (ver o destaque abaixo).

### **Convenção (N.º 81) da OIT sobre a Inspeção do Trabalho, 1947**

#### **CrITÉRIOS de referência para uma inspeção do trabalho eficaz**

- A inspeção do trabalho deve ser organizada como um sistema (Artigo 1) aplicável a todos os locais de trabalho que estão sujeitos às disposições legais em matéria de condições de trabalho e de proteção dos trabalhadores (Artigo 2).
- Deve cobrir um conjunto básico de funções, tais como as horas de trabalho, os salários, a segurança, a saúde e o bem-estar, o emprego de crianças e jovens e matérias afins (Artigo 3.1).
- Os inspetores devem informar e aconselhar os empregadores e os trabalhadores sobre como cumprir a lei e alertar as autoridades competentes para quaisquer deficiências ou abusos que não estejam abrangidos pelas disposições legais existentes (Artigo 3.1).
- A inspeção do trabalho deve estar sob a supervisão e o controlo de uma autoridade central (Artigo 4.1).
- Há que promover a cooperação efetiva com outros serviços governamentais e instituições privadas (ONG) que intervêm na proteção do trabalho, assim como com os empregadores, os trabalhadores e as suas organizações (Artigo 5).
- Os inspetores devem ser funcionários públicos, com estabilidade de emprego garantida e independência em relação a quaisquer mudanças governamentais e influências externas inconvenientes (Artigo 6).
- Devem ser recrutados com base unicamente no critério das qualificações e receber formação adequada para o desempenho das suas funções (Artigo 7).
- Devem ser suficientes para garantir o cumprimento efetivo dos seus deveres, tendo em conta, nomeadamente, o número, a natureza, a dimensão e a situação dos locais de trabalho, o número de trabalhadores com emprego, bem como o número e a complexidade das disposições legais aplicáveis (Artigo 10).
- Devem dispor de instalações e meios de transporte apropriados (Artigo 11).
- Devem ainda estar devidamente acreditados e dispor de poderes suficientes (Artigos 12 e 13).
- Os locais de trabalho devem ser inspecionados com a frequência e o grau de exigência necessários para garantir a aplicação efetiva da lei (Artigo 16).
- A legislação e regulamentação nacionais devem prever sanções adequadas a aplicar pelos inspetores do trabalho, em caso de violação das disposições legais e de obstrução ao desempenho das suas funções (Artigo 18).

Fonte: OIT, 2002, p. 12,

<sup>20</sup> OIT, 2006b, Pará. 11.





*Trabalhadores da construção, Cairo, Egito.*

- **Reforçar os serviços de inspeção**
- **Desenvolver parcerias**
- **Novos mecanismos de cobertura**
- **Equipas tripartidas**
- **Diversificar os critérios para aplicação das coimas**
- **Tirar partido das tecnologias**
- **Campanhas seletivas**
- **Capacitação e educação**

Integrar o elevado número de trabalhadores e unidades económicas da economia informal no âmbito e na proteção da inspeção do trabalho é um enorme desafio a que os países têm respondido de várias formas.

■ **Reforçar os serviços de inspeção.** Alguns países têm reagido, reforçando os seus serviços de inspeção. Na América Latina, a Guatemala e El Salvador duplicaram e a República Dominicana e as Honduras triplicaram a dimensão dos seus serviços de inspeção ao longo dos últimos quinze anos.<sup>21</sup>

Na Europa, a França, por exemplo, anunciou um reforço dos seus serviços de inspeção, em número e qualificações, contratando mais 240 inspetores, 420 controladores e 40 engenheiros, entre 2006 e 2010.<sup>22</sup>

A África do Sul lançou recentemente uma importante iniciativa que incluiu o recrutamento de mais de 100 novos inspetores, para reduzir as inspeções múltiplas, cada uma de âmbito limitado, através de uma abordagem mais consolidada e menos morosa. Essa estratégia elimina a necessidade de vários funcionários inspecionarem a mesma empresa, um após outro, muitas vezes desconhecendo as atividades uns dos outros e, em certos casos, chegando mesmo a dar conselhos contraditórios. A sua implementação requer uma estreita colaboração com os empregadores e os sindicatos.<sup>23</sup>

■ **Desenvolver parcerias.** Muitos países exploraram metodologias inovadoras para chegar à economia informal. Estabelecer parcerias com uma grande variedade de partes interessadas é uma estratégia-chave para ampliar o âmbito de atuação dos serviços de inspeção. Os ministérios da saúde e da agricultura e outras entidades governamentais com forte implantação na comunidade são bons exemplos: mobilizando as comunidades como entidades de monitorização; trabalhando através de códigos de conduta voluntários e estabelecendo parcerias tripartidas para a fiscalização.

● Estabelecer parcerias com uma grande variedade de partes interessadas é uma estratégia-chave para ampliar o âmbito de atuação dos serviços de inspeção.

<sup>21</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Schrank e Piore, 2007, p. 21.

<sup>22</sup> Para mais pormenores, ver OIT, 2008. Relatório III(1A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra: OIT, Convenção N.º 81, Observação, França. Mais de 72 inspetores, em 2007 e 2008, 204 controladores e 84 funcionários administrativos (Ministério do Trabalho, das Relações Sociais, da Família, da Solidariedade e das Cidades, Direção Geral do Trabalho, 2009, A inspeção do Trabalho em França, em 2008, [http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap\\_WEB\\_BIT\\_2008\\_19\\_11\\_09.pdf](http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf)).

<sup>23</sup> Challenges Facing Labour Inspection In Asia and Middle East Sivananthiram



● Podem ser necessários mecanismos de cobertura especiais para o problema do trabalho infantil.

O Brasil criou uma Unidade de Inspeção Móvel especial para investigar o trabalho forçado nas fazendas agrícolas.

● As autoridades têm recorrido a equipas tripartidas para aceder aos locais de trabalho remotos.

■ **Novos mecanismos de cobertura.** A estratégia de atacar o problema do trabalho infantil através de novas iniciativas de cobertura tem-se revelado eficaz em vários países. A Turquia, por exemplo, instituiu um novo sistema de inspeção, com o apoio do IPEC, destinado a melhorar a cooperação entre os inspetores, por um lado, e as crianças trabalhadoras, os administradores e os empregadores, por outro. A fim de garantir locais de trabalho mais seguros, foi ministrada formação a 108 inspetores afetos, a tempo inteiro, à problemática do trabalho infantil, que beneficiou 10.000 crianças. Os dados recolhidos pelas inspeções do trabalho foram utilizados para obter uma ideia exata dos riscos e perigos que as crianças enfrentam no trabalho<sup>24</sup>. A Tanzânia, em colaboração com o IPEC, deu formação aos inspetores do trabalho, de modo a ficarem preparados para tentar persuadir os empregadores no setor da agricultura de mercado a não recorrerem a trabalhadores infantis nas plantações e a proporcionarem-lhes serviços de educação. Os inspetores do trabalho colaboraram com representantes dos empregadores e dos sindicatos e obtiveram resultados positivos<sup>25</sup>.

O trabalho forçado é outra área em que, apesar da sua natureza clandestina, os países estão a progredir. Por exemplo, em 1995, o Brasil criou uma Unidade de Inspeção Móvel especial, formada por inspetores do trabalho e agentes da polícia federal, que investigam, por via aérea, denúncias de trabalho forçado em propriedades agrícolas. Apesar de carecer de financiamento suficiente, esta iniciativa tem tido êxito, tendo libertado mais de 32.000 trabalhadores escravos.<sup>26</sup> Em vários países, incluindo no México, as inspeções do trabalho realizaram atividades de sensibilização, através da disponibilização de materiais destinados a comunidades vulneráveis ao trabalho forçado, que contém informação sobre os seus direitos, as leis e os locais onde devem dirigir-se para solicitar ajuda.

Na Itália, os agentes da Brigada de *Carabinieri* para a Proteção do Trabalho, que depende do Ministério do Trabalho, zelam pelo cumprimento da legislação em matéria de trabalho e segurança social. A sua principal missão consiste em combater o emprego ilegal e dissimulado, a exploração dos trabalhadores em “sweatshops” o tráfico de pessoas e erradicar as condições de trabalho desumanas. Esta unidade especializada dedica-se igualmente à deteção de fraudes e de deduções ilegais nas contribuições sociais. Dispõe de pessoal qualificado, designadamente inspetores do trabalho e agentes da polícia. Em 2005, a Brigada realizou mais de 24.500 inspeções que abrangeram 128.000 trabalhadores, e denunciou às autoridades judiciais mais de 100.000 pessoas, das quais 188 foram detidas.<sup>27</sup>

■ **Equipas tripartidas.** Em alguns casos, as inspeções do trabalho coordenaram a sua atuação com sindicatos e empregadores, para criar equipas tripartidas e aceder aos locais de trabalho remotos. Nas Filipinas, por exemplo, o ministério do trabalho criou um sistema de inspeção em três níveis, em que as empresas de grande envergadura exercem o seu próprio controlo e as pequenas e médias empresas recebem a visita de inspetores do trabalho, enquanto as microempresas são apoiadas por equipas tripartidas<sup>28</sup>.

Na Polónia, a inspeção do trabalho coordenou a sua ação com a da polícia de fronteiras em situações de trabalho não declarado, realizado por estrangeiros. Além disso, os inspetores do trabalho a nível distrital comunicam ao responsável da administração local da província os casos de trabalho não declarado ou subde-

<sup>24</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2006a, p. 16.

<sup>25</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2002<sup>a</sup>, Report VI, Decent work and the informal economy.

<sup>26</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Andrees, 2008, Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors, p. 22; Costa, 2009, pp. 79-83.

<sup>27</sup> *ibid.*, p. 30.

<sup>28</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, The informal economy: enabling transition to formalization, Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy.

clarado.<sup>29</sup> Por outro lado, são celebrados acordos de colaboração entre a inspeção do trabalho e outras autoridades. Consequentemente, em 2008, realizaram-se 662 inspeções baseadas em pedidos, por exemplo, dos centros de emprego municipais (180), da polícia (99), das delegações de emprego provinciais (87) e das autoridades fiscais (76).<sup>30</sup>

■ **Diversificar os critérios de aplicação de coimas.** Alguns países estabeleceram critérios diversificados para as sanções. No Chile, por exemplo, o Código do Trabalho estabelece muitas diferentes, em função da dimensão da empresa; quanto maior for o número de trabalhadores afetados, mais elevada é a multa.<sup>31</sup>

■ **Tirar partido das tecnologias.** Uma iniciativa lançada pelo Estado indiano de Maharashtra, que vai iniciar a sua etapa-piloto no distrito de Thane, tem por objetivo estender a cobertura da proteção laboral ao setor não estruturado, que engloba praticamente 93% da mão-de-obra do Estado. A principal inovação consiste num sistema informático de gestão do trabalho, que irá criar uma interface entre as empresas, os empregados, os bancos e o Ministério de Trabalho. Este sistema beneficia os empregadores, pois permite-lhes aceder em linha a todos os formulários necessários para obter e renovar licenças, eliminando assim vários obstáculos burocráticos e promovendo o respeito pela lei. O sistema permite a inclusão financeira dos trabalhadores, ao emitir-lhes cartões bancários e abrir-lhes contas para receberem os seus salários. Além disso, o Ministério do Trabalho pode efetuar o seguimento e controlo dos salários pagos e auferidos. Este sistema fornecerá informação aos inspetores do trabalho através da criação de alertas automáticos sobre empresas potencialmente infratoras, que poderão ser alvo de advertências, inspeções e ações judiciais. Espera-se que este sistema seja alargado aos trabalhadores que não estão abrangidos pela Lei das Fábricas.

■ **Campanhas seletivas.** As campanhas seletivas são muito eficazes. A Argentina lançou, em 2003, o plano nacional de regularização dos trabalhadores, que conjugou os dados recolhidos pelos inspetores com os dados disponíveis sobre as contribuições sociais. Se os trabalhadores que se encontrem em situação irregular forem regularizados, a coima aplicada à empresa diminui. Esta medida permitiu a regularização de 24% dos trabalhadores alvo de inspeção.<sup>32</sup> As empresas que recebem inspeções são selecionadas em função da sua capacidade para pagar as contribuições sociais, a fim de não punir empresas formais que estejam a passar por dificuldades financeiras.<sup>33</sup> Trata-se, contudo, de um passo na direção certa.

■ **Capacitação e educação.** É comum pensar-se que os inspetores do trabalho só tratam da imposição de sanções. Embora estas sejam importantes, na medida em que constituem uma mensagem clara de que determinados comportamentos não são tolerados, a função dos inspetores do trabalho também inclui fornecer informação e prestar apoio aos empregadores e aos trabalhadores sobre a forma de cumprir com as disposições legais, conforme se indica na Convenção (N.º 81) de 1947. É necessário aplicar uma abordagem gradual e, para esse efeito, dispor de inspetores do trabalho devidamente habilitados, assim como de um quadro jurídico bem definido. Os inspetores do trabalho devem estar em condições de determinar, em cada caso, a melhor maneira de zelar pelo cumprimento dos objetivos da legislação.

O Chile estabeleceu critérios diversificados para a aplicação de sanções

● O papel dos inspetores do trabalho estende-se ao fornecimento de informações e ao aconselhamento dos empregadores e dos trabalhadores para respeitarem a legislação

Vários países estão a adotar metodologias de inspeção do trabalho educativas, persuasivas, transparentes e participativas

<sup>29</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2010, Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, p. 24.

<sup>30</sup> *ibid.*, p. 15.

<sup>31</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Código del Trabajo, 2002, [http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-59096\\_recurso\\_2.pdf](http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-59096_recurso_2.pdf). Ver também, Reinecke e White, 2004, p. 138.

<sup>32</sup> Para mais pormenores, ver: Vega Ruiz, 2009, p. 30.

<sup>33</sup> Para mais pormenores, ver: <http://www.trabajo.gov.ar/>

As medidas educativas, persuasivas, transparentes e participativas são geralmente muito eficazes no acesso à economia informal. Na Finlândia, em França e nos Países Baixos, por exemplo, as campanhas de inspeção do trabalho incluem atividades de formação e sensibilização dos empresários agrícolas, dos seus trabalhadores e familiares, no que respeita aos riscos profissionais mais graves.<sup>34</sup> Em 2001, o Chile introduziu a possibilidade de as empresas que empregam até 9 trabalhadores substituírem as coimas por ações de formação gratuitas. O empregador que não possa exercer esta opção mais do que uma vez por ano poderá solicitar a substituição da coima e corrigir a situação que esteve na sua origem. Se o empregador não cumprir com a obrigação de assistir à formação está sujeito ao pagamento da coima inicial, com um agravamento de 100%.<sup>35</sup> No Peru, o Artigo 5 do Decreto-Lei 910, de 16 de março de 2001, através do qual é promulgada a Lei Geral da Inspeção do Trabalho e Defesa do Trabalhador, estabelece que os inspetores devem dar orientações técnicas preventivas aos empregadores e aos trabalhadores do setor informal.<sup>36</sup>



*Fabrico de fósforos, Índia.*

<sup>34</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: 2006: OIT, 2006a, Par. 260.

<sup>35</sup> Para mais pormenores, ver: <http://www.dt.gob.cl/1601/article-60629.html>

<sup>36</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2006a, Par. 87.

## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas. Contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT

Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947

Convenção (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Recomendação (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947

Recomendação (N.º 82) sobre a Inspeção do Trabalho (Minas e Transportes), 1947

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008 (*Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa*), 2008

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_099766.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf)

### Publicações Pertinentes

Andrees, B., 2008. Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors, (Genebra: OIT).

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_097835.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf)

Casale, G., A.; Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds), 2006. Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy, (Genebra, OIT/IIRA), Chacaltana, J., 2003. Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru, SEED Working Paper No. 56 (Genebra: OIT)..

[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_100896/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_100896/index.htm)

Costa, P.T.M., 2009. Fighting forced labour: the example of Brazil, Special Action Programme to Combat Forced Labour, (Genebra: OIT).

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_111297.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_111297.pdf)

Daza, J.L., 2005. "Labour inspection and the informal economy", Labour Education, Vol. 3-4, N.º 140-141, pp. 15-21.

Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau, 2007, Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches, SEED Working Paper No. 81 (Genebra, OIT).

[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_093618/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093618/index.htm)

Hirose, K.; B.C. Vitasa, 2007. Implementation of the Labour Standards Enforcement Framework in the Philippines, Working Paper no. 14, ILO Subregional Office for South-East Asia and the Pacific, (Manila, Filipinas, OIT).



OIT, 2006. Relatório III (Parte IB), Estudo Geral dos relatórios relativos à Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947, e o Protocolo de 1995 relativo à Convenção sobre a Inspeção do Trabalho, 1947, e a Recomendação (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947, Recomendação (N.º 82) sobre a Inspeção do Trabalho (Minas e Transportes), 1947, a Convenção sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura),

Convenção (N.º 129) 1969, e a Recomendação (N.º 133) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969, Conferência Internacional do Trabalho (CIT), 95.ª Sessão (Genebra).  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

OIT, 2006b. Strategies and practice for labour inspection, Governing Body, 297.ª Sessão, GB.297/ESP/3, (Genebra).  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf>

OIT, 2010. Labour Inspection in Europe: Undeclared Work, Migration, Trafficking, Labour Administration and Inspection Programme, Labour Administration and Labour Inspection Programme (Lab/Admin). Documento de Trabalho N.º 7, (Genebra: OIT)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_120319.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf)

Ministério do Trabalho, das Relações Sociais, da Família, da Solidariedade e das Cidades, Direção-Geral do Trabalho, 2009, Inspeção do Trabalho em França em 2008  
[http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap\\_WEB\\_BIT\\_2008\\_19\\_11\\_09.pdf](http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Rap_WEB_BIT_2008_19_11_09.pdf)

Reinecke, G.; S. White. 2004. Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs, (Genebra).

Schrank, A.; M. Piore. 2007. Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America, Estudios y Perspectivas, United Nations and CEPAL, (México: Nações Unidas).  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie%2077.pdf>

Vega Ruiz, M. L., 2009. Administración del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina : el papel central de la inspección del trabajo. Lab/ admin, Documento de Trabalho N.º 1, (Genebra: OIT),

## Outros instrumentos

Andrees, B, 2008. Forced labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors. (Genebra, OIT).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_097835.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf)

Organização Internacional do Trabalho (OIT) 2002. Combating child labour: A handbook for labour inspectors. (Genebra, OIT).  
<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=2619>

– 2005. Guidelines for developing child labour monitoring (CLM) processes, (Genebra).  
<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=1500>

von Richthofen, W., 2002. Labour Inspection: A guide to the profession, (Genebra: OIT),  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09\\_103\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf)

**Para mais informações, consultar o sitio da *internet* da Administração do Trabalho e do Departamento de Inspeção do Trabalho**  
<http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>

NT  
 Disponível em Português com o título "Inspeção do trabalho: um guia da profissão"



## Referências

- Andrees, B. 2008. Forced Labour and Human Trafficking: Handbook for Labour Inspectors. (Genebra, OIT).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_097835.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_097835.pdf)
- Casale, G., A.; Sivananthiran; J.L. Daza; C. Mar (eds), 2006. Showcasing tools and experiences in labour administration and the informal economy, (Genebra: OIT/IIRA).
- Chacaltana, J., 2003. Public policy and employment in micro and small enterprises in Peru. SEED, Documento de Trabalho N.º 56 (Genebra: OIT).  
[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_100896/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_100896/index.htm)
- Daza, J.L., 2005. "Labour inspection and the informal economy". Labour Education, Vol. 3-4, N.º 140-141, pp. 15-21.
- Fenwick, C.; J. Howe; S. Marshall; I. Landau, 2007. Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches. SEED, Documento de Trabalho N.º 81 (Genebra: OIT).  
[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_093618/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_093618/index.htm)
- Organização Internacional do Trabalho (OIT) 2002. Combating child labour: A handbook for labour inspectors. (Genebra, OIT).  
<http://www.ilo.org/ipeinfo/product/viewProduct.do?productId=2619>
- OIT, 2002a. Report VI Decent work and the informal economy. CIT, 90.ª Sessão, Genebra.
- OIT 2006. Report III (Parte IB), General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (N.º 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (N.º 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (N.º 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (N.º 129), and the Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (N.º 133), Conferência Internacional do Trabalho (CIT), 95.ª Sessão, (Genebra).
- OIT, 2006b. Strategies and practice for labour inspection, Governing Body. 297.ª Sessão, GB.297/ESP/3, (Genebra).
- OIT, 2007. The informal economy: enabling transition to formalization, Tripartite interregional Symposium on the Informal Economy.
2008. Report III(1A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CIT, 97.ª Sessão, (Genebra).
- Schrank, A.; M. Piore, 2007. Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America, Estudios y Perspectivas, United Nations e CEPAL, (México: Nações Unidas).  
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/28113/Serie%2077.pdf>
- Reinecke, G.; S. White, 2004. Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs, (Genebra).
- Sivananthiram, A., Challenges Facing Labour Inspection In Asia and Middle East.
- Vega Ruiz, M. L., 2009. Administración del Trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina: el papel central de la inspección del trabajo, Lab/admin, Documento de Trabalho N.º 1, (Genebra: OIT),
- von Richthofen, W., 2002. Labour Inspection: A guide to the profession, (Genebra: OIT),  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09\\_103\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_103_engl.pdf)



*Fabricando bolas de futebol, Sialkot, Paquistão.*

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

**4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura**

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade



Organização  
Internacional  
do Trabalho

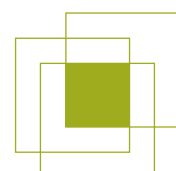
# Organização, Representação e Diálogo



*Reunião de trabalhadores, Jordânia.*

## 5.1 DIÁLOGO SOCIAL: PROMOÇÃO DA BOA GOVERNAÇÃO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS EM MATÉRIA DE ECONOMIA INFORMAL

■ Este fascículo serve de introdução aos fascículos seguintes sobre Sindicatos, Organizações de Empregadores e Cooperativas, pelo que não tem a mesma estrutura que os restantes fascículos técnicos. Destaca o papel fundamental do diálogo social na governação democrática e a formulação e aplicação de políticas eficazes no apoio à transição para a formalidade.





## QUESTÕES FUNDAMENTAIS

- **Organização e representação débeis**
- **A importância do diálogo social**
- **Organizações autónomas baseadas na filiação**
- **Sindicatos**
- **Organizações de empregadores**
- **Cooperativas**
- **O papel dos Governos no diálogo social**

■ **Organização e representação débeis.** A organização e representação dos atores da economia informal continua a constituir um sério desafio. Atualmente, os trabalhadores e empresários da economia informal estão excluídos ou insuficientemente representados tanto nas organizações de empregadores como nas de trabalhadores, em alguns casos porque não são considerados empregadores nem trabalhadores por conta de outrem. Os grupos vulneráveis, como os jovens, as mulheres pobres e as pessoas com deficiência encontram-se entre os que apresentam os níveis de organização mais baixos. Entre os numerosos problemas figuram restrições legais, por exemplo, as organizações democráticas independentes, constituídas por membros da economia informal às vezes nem sequer podem funcionar nos termos das leis locais ou nacionais. Esta séria lacuna de representação reforça a falta de outras proteções jurídicas e sociais, situação que, por sua vez, é agravada por discriminações múltiplas, baseadas no género, no grupo étnico, na categoria de migrantes e outros fatores. Tal como está especificado na resolução relativa ao trabalho digno e à economia informal de 2002:

*“Sem organização nem representação, as pessoas que se encontram na economia informal não têm normalmente acesso a outros direitos no trabalho. Não podem reivindicar os seus interesses em matéria de emprego através da negociação coletiva nem exercer pressão sobre os responsáveis políticos em relação a questões como o acesso às infraestruturas, os direitos de propriedade, os impostos e a segurança social.”*

Conforme já foi referido em fascículos anteriores, a economia informal engloba uma grande variedade de atividades e relações que, por sua vez, dão origem a muitos problemas. Em geral, a atividade económica informal está relacionada com défices de governação. As leis e instituições criadas para toda a população, por um motivo ou outro, não beneficiam os atores da economia informal. A resolução destas situações e problemas requer a aplicação firme e eficaz de medidas governamentais. Noutras situações talvez sejam mais eficazes e preferíveis outras formas de cooperação e autoajuda. Todas as estratégias beneficiam da organização dos atores envolvidos, sejam eles trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores por conta própria ou microempresários. Com efeito, a experiência indica que a organização é indispensável para a defesa e promoção dos interesses e muitas vezes o primeiro passo para a resolução de problemas.

### O que é o diálogo social?

O diálogo social tem um papel chave na consecução do objetivo da OIT de promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, para conseguir um trabalho produtivo e digno, em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade humana.

A definição de diálogo social adotada pela OIT inclui todo o tipo de negociação, consulta ou simples intercâmbio de informações entre representantes de governos, empregadores e trabalhadores sobre matérias de interesse comum relacionadas com a política económica e social.

Pode assumir a forma de um processo tripartido em que o governo intervém oficialmente ou consistir em relações de carácter bipartido entre trabalhadores e empregadores, ou entre sindicatos e organizações de empregadores, com ou sem intervenção indireta do governo.

A concertação pode ser informal ou institucional, resultando com frequência de uma combinação de ambos os tipos. Pode ter lugar nos planos nacional, regional ou empresarial. Também pode ser interprofissional, setorial ou uma combinação de todas essas formas. O principal objetivo do diálogo social, propriamente dito, é promover a obtenção de um consenso e a participação democrática dos principais interlocutores presentes no mundo do trabalho. As estruturas e processos

<sup>1</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2002, Resolução sobre o trabalho digno e a economia informal



de diálogo social desenvolvidos com êxito têm o potencial de resolver importantes questões de natureza económica e social, de incitar à boa governação, de impulsionar a paz e estabilidade social e laboral e fomentar o progresso económico.

Fonte: *website* da OIT sobre o Diálogo Social <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/>

● O diálogo social exige vontade e compromisso políticos e o respeito pelos direitos fundamentais de liberdade sindical e negociação coletiva.

■ **A importância do diálogo social.** O diálogo social, um dos principais mecanismos da boa governação e da formulação de decisões democráticas, não pode ter lugar sem a criação de organizações de trabalhadores e de empregadores sólidas e dotadas de capacidade técnica e acesso à informação pertinente. O diálogo social exige vontade e compromisso políticos e o respeito pelos direitos fundamentais de liberdade sindical e negociação coletiva. Todas as áreas de decisão política sobre a economia informal, quer se trate de políticas sobre competências ou de segurança social, exigem que os atores da economia informal possam organizar-se, estruturar as suas necessidades e decidir sobre o seu próprio futuro, assim como chegar a um consenso que permita alcançar os objetivos económicos e sociais.

Os fascículos técnicos seguintes (ver os fascículos sobre Sindicatos, Organizações de Empregadores e Cooperativas) apresentam exemplos da grande variedade de novas iniciativas empreendidas pelos atores da economia informal para se organizarem e terem capacidade de representação. O reforço das instituições e do poder de negociação pode considerar-se tanto um fim em si mesmo como um meio fundamental para quem se encontre atualmente na economia informal poder chegar ao trabalho digno. A representação e a consequente organização são fundamentais para muitas das instituições e tornam-se necessárias para corrigir os défices de governação relacionados com as atividades da economia informal. Organizações fortes e seguras podem constituir-se como partes negociadoras para formular, juntamente com o governo, as políticas necessárias para corrigir os défices de trabalho digno e conseguir a transição para a economia formal.

As iniciativas estão resumidas abaixo e o texto completo pode ser consultado nos fascículos os técnicos mencionados.

■ **Organizações autónomas baseadas na filiação.** Nas últimas duas décadas registou-se um aumento considerável das organizações autónomas, constituídas por membros da economia informal, frequentemente mulheres trabalhadoras, incluindo as que apresentam desvantagens múltiplas, designadamente as relacionadas com o seu grupo étnico ou a sua condição de migrantes. Estabeleceram-se organizações de trabalhadores no domicílio, de vendedores ambulantes e de vendedores em mercados, assim como de outros setores de pobres urbanos, como os recoletores de resíduos, que receberam apoio financeiro de programas de assistência para o desenvolvimento e a mobilização de mulheres. Estas organizações lutaram por conseguir mudanças fundamentais das políticas económicas e sociais, incluindo a planificação e o desenvolvimento urbanos, com especial atenção para a igualdade de género e o reforço dos direitos. Estas organizações criaram estruturas no plano regional e internacional, que são cada vez mais importantes para a economia mundial. De acordo com os seus objetivos e necessidades, algumas optaram por se registar como sindicatos, outras como cooperativas, enquanto outras continuam a ser simples associações ou redes menos estruturadas. Em alguns casos, conseguiram chamar a atenção da comunidade internacional para a sua situação e estabeleceram parcerias que lhes permitiram exercer pressão e obter o apoio dos instrumentos internacionais, com vista a progredirem para o trabalho digno. A aprovação da *Convenção (N.º 177) sobre o Trabalho no Domicílio, 1996* e a correspondente *Recomendação (N.º 184)*, constituíram um marco para dar visibilidade e proteção jurídica a alguns destes trabalhadores, enquanto os instrumentos adotados recentemente em relação ao trabalho doméstico, como a *Convenção (N.º 189) sobre os Trabalhadores Domésticos, 2011* e a respetiva *Recomendação (N.º 201)* permitem acalantar esperanças de que outro importante segmento da economia informal possa chegar gradualmente à formalidade. (Ver os fascículos sobre o Trabalho Doméstico e o Trabalho no Domicílio).

■ **Sindicatos.** Historicamente, os sindicatos sempre tentaram proteger os marginalizados. As novas pressões da globalização, a liberalização e a externalização, que causaram uma erosão no emprego e na segurança dos rendimentos na economia formal, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, renovaram este mandato de organização e representação. Os sindicatos responderam a estes novos desafios de acesso aos trabalhadores que tinham sido relegados para a economia informal. Porém, há obstáculos importantes a vencer. Muitas vezes o trabalho é realizado em unidades dispersas e de pequena dimensão. Frequentemente é necessário ultrapassar obstáculos legais consideráveis para alcançar os objetivos. Além do trabalho realizado com caráter informal, há um volume significativo de trabalho que é executado em relações inseridas numa moldura jurídica formal, mas que não garante proteção suficiente aos trabalhadores. Os sindicatos contestam as modalidades de emprego que dependem cada vez mais da externalização, da subcontratação e do recurso ao trabalho ocasional ou precário em todas as cadeias mundiais de produção. Entre as áreas que são objeto da sua atenção figuram a igualdade de tratamento e a não discriminação dos trabalhadores cedidos por agências, ou outros trabalhadores que executam tarefas a curto prazo. Também lutam contra as formas de trabalho precário, que afetam desproporcionadamente as mulheres, enfatizando a vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes no contexto da crise económica mundial. A OIT iniciou um importante debate normativo sobre a relação de trabalho. (Ver o fascículo sobre as Relações de Trabalho). Simultaneamente, os sindicatos também lançaram uma grande diversidade de iniciativas para organizar os trabalhadores que realizam trabalhos informais, através quer da sua filiação nos sindicatos existentes quer da criação de novas estruturas sindicais ou da cooperação com outras organizações.

As estratégias que tiverem êxito incluem uma combinação de serviços prestados aos trabalhadores da economia informal paralelamente à organização e filiação. Os sindicatos comprovaram que as suas competências e conhecimentos em áreas técnicas, como a saúde e a segurança no trabalho, foram vias de entrada importantes para a participação dos trabalhadores não organizados. Além disso, elaboraram estratégias inovadoras, para prestar serviços de segurança social básica a grupos de trabalhadores da economia informal. Contribuíram com a sua legitimidade e influência para as negociações com as autoridades nacionais e locais e, em particular, com os governos municipais e locais.

■ **Organizações de Empregadores.** Na sua função de representação, as organizações de empregadores atenderam prioritariamente às necessidades das empresas de maior envergadura na economia formal. Geralmente, a maioria das organizações de empregadores não representa os proprietários das unidades económicas da economia informal, principalmente porque as organizações de empregadores prestam serviços mediante o pagamento de honorários. No entanto, reconheceram que podem desempenhar um papel importante no domínio da promoção e na formulação de políticas que possam garantir regras do jogo equitativas para o funcionamento das empresas. Um ambiente propício ao setor privado, incluindo, por exemplo, procedimentos de registo racionalizados e regulamentações apropriadas, pode levar as empresas a entrar e permanecer na economia formal, garantindo uma distribuição mais equitativa das responsabilidades fiscais e de segurança social. As organizações de empregadores reconheceram que a falta de visibilidade e organização constitui um importante obstáculo ao acesso dos empresários do setor informal aos vários tipos de alterações legislativas e ao apoio técnico de que necessitam. Por conseguinte, também apoiaram a capacitação e a disponibilização de serviços técnicos para as micro e pequenas empresas e promoveram ligações entre diferentes empresas dentro das cadeias de produção, a fim de melhorar os rendimentos e a capacidade técnica. As organizações de empregadores desempenharam igualmente um papel importante no diálogo tripartido, que conduziu a resultados práticos para ajudar as micro e pequenas empresas. Cada vez mais, as empresas multinacionais estão a adotar medidas, através

● Os sindicatos lançaram uma grande variedade de iniciativas para organizar os trabalhadores do setor informal.

● As organizações de empregadores estão a demonstrar um reconhecimento crescente do papel importante que podem desempenhar na promoção e na formulação de políticas, no apoio técnico e na criação de capacidades na economia informal.

- As cooperativas são um ponto de entrada importante para a formalidade, já que o registro as converte em pessoas jurídicas.

de acordos-quadro com sindicatos mundiais, iniciativas de responsabilidade social das empresas, ou parcerias com iniciativas éticas ou de comércio justo, para garantir a transparência e o trabalho digno nas suas cadeias de produção.

■ **Cooperativas.** As cooperativas são outra forma de organização eficaz, baseada numa associação de pessoas e numa gestão democrática. De propriedade conjunta, têm por objeto atividades produtivas de apoio aos seus membros e demonstraram representar um passo importante no percurso para a formalidade, já que as pessoas que as integram podem começar como unidades informais e, se conseguirem vencer os diversos obstáculos que forem encontrando, podem converter-se em entidades empresariais e acabar por se registar. Como entidades jurídicas, passam a fazer parte da economia formal. As cooperativas constituíram-se não só como estruturas de poupança e de crédito, que fazem parte da sua tradição e história, mas também como iniciativas destinadas a aumentar as oportunidades de rendimento e produtividade e para ajudar os atores da economia informal a regularizar a sua situação e beneficiar de proteção.

Existe um consenso cada vez maior, da parte dos governos, empregadores e sindicatos, de que as cooperativas são um aspeto fundamental de toda a estratégia de desenvolvimento, graças ao seu enfoque nos membros e nas oportunidades de desenvolvimento sustentável. O programa de cooperativas da OIT, juntamente com a Aliança Cooperativa Internacional, lançou uma nova campanha intitulada “Cooperar para sair da pobreza” que tem por objetivo consolidar as iniciativas centradas em prestar apoio aos pequenos atores da economia informal para se constituírem em cooperativas. Apesar dos novos desafios que a globalização lhes tem colocado, os referidos atores continuaram a formar cooperativas e, desse modo, a beneficiar do acesso aos mercados, de maiores rendimentos e de segurança.

Nos fascículos pertinentes são analisadas de forma mais pormenorizada as iniciativas para uma melhor representação dos atores da economia informal. É de salientar uma vez mais que estas iniciativas com vista ao estabelecimento de organizações fortes e independentes no setor informal, constituem o fundamento em que a formulação de políticas sobre a economia informal deveria basear-se. A participação no diálogo social, em particular a nível nacional, pode dar lugar à adoção de decisões democráticas sobre as estratégias destinadas a aumentar o emprego regulado. Também permite o exame tanto da legislação como da prática nacional, a fim de criar um ambiente inclusivo e propício à integração do trabalho informal nos sistemas formais de proteção e apoio.

- Os governos têm um papel essencial na criação de um ambiente propício ao diálogo social.

■ **O papel dos governos no diálogo social.** Os governos têm um papel fundamental na criação de um ambiente propício ao diálogo social. Um enquadramento jurídico adequado, que estabeleça os direitos de liberdade sindical e de negociação coletiva de todos os trabalhadores e empregadores (ver o fascículo sobre Normas Internacionais do Trabalho), independentemente do local onde trabalhem, que possa funcionar livremente e sem receio de represálias, é um dos fundamentos deste ambiente propício. Além de garantir esses direitos, o Estado deve disponibilizar meios e mecanismos para o diálogo, incluindo ao nível normativo nacional. Através destes mecanismos democráticos é possível encontrar soluções eficazes e sustentáveis para apoiar o objetivo de sair da informalidade.

Esta secção apresenta uma lista dos recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e ferramentas de formação.

### Instrumentos da OIT e da ONU e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

#### Convenções Fundamentais

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

Convenção (N.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, 1948

Convenção (N.º 98) sobre o Direito de Organização e de Negociação Coletiva, 1949

Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930

Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957

Convenção (N.º 138) sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, 1973

Convenção (N.º 182) sobre a Interdição das piores formas de trabalho das crianças

Convenção (N.º 100) sobre Igualdade de remuneração, 1951

Convenção (N.º 111) sobre a Discriminação (Emprego e Profissão), 1958

#### Convenções sobre Governação

Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947

Convenção (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969

Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, 1964

Convenção (N.º 144) sobre Consultas tripartidas destinadas a promover a aplicação das normas internacionais do trabalho, 1976

#### Outras Convenções pertinentes:

Convenção (N.º 11) sobre o Direito de associação e coligação dos trabalhadores agrícolas, 1921

Convenção (N.º 84) sobre o Direito de Associação (Territórios não Metropolitanos), 1947

Convenção (N.º 135) sobre os Representantes dos Trabalhadores, 1971

Convenção (N.º 141) sobre as Organizações de Trabalhadores Rurais

Convenção (N.º 151) sobre Relações de trabalho na função pública, 1978

Convenção (N.º 154) sobre a Negociação Coletiva, 1981

#### Recomendações:

Recomendação (N.º 91) sobre os Contratos Coletivos, 1951

Recomendação (N.º 92) sobre Conciliação e Arbitragem Voluntárias, 1951

Recomendação (N.º 94) sobre a Cooperação no Âmbito da Empresa, 1952

Recomendação (N.º 133) sobre a Consulta (à escala Industrial e Nacional), 1960

Recomendação (N.º 129) sobre as Comunicações na Empresa, 1967

Recomendação (N.º 130) sobre a Análise de Reclamações, 1967

Recomendação (N.º 143) sobre os Representantes dos Trabalhadores, 1971

Recomendação (N.º 149) sobre as Organizações de Trabalhadores Rurais, 1975

Recomendação (N.º 159) sobre as Relações Laborais (Função Pública), 1978

Recomendação (N.º 163) sobre os Contratos Coletivos, 1981

Para mais informações, consultar o *sítio da internet* do setor do Diálogo Social da OIT <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/>

OIT, Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, 1998  
<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>

Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, 2008  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_099766.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099766.pdf)

Resolução da OIT relativa ao Trabalho Digno e à Economia Informal, Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª Sessão, 2002, Genebra  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

## Publicações Pertinentes

Chen, M.A.; R. Jhabvala; F. Lund., 2002. "Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework", Working paper on the informal economy, Employment Sector (Genebra: OIT).  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09\\_156\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_156_engl.pdf)

– OIT, 2006. Freedom of Association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, 5.ª Edição revista, (Genebra).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_090632.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf)

– 2008. Report I (B), Freedom of association in practice: Lessons learned, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra, 2008 (Genebra).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meeetingdocument/wcms\\_091396.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meeetingdocument/wcms_091396.pdf)

– 2011. The Global Crisis, Causes, Responses, Challenges. OIT Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_155824.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_155824.pdf)

## Outros instrumentos

OIT, 2002. Decent Work and the Informal Economy: CD Rom with 2002 Background papers.  
[http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=en&p\\_ieresource\\_id=807](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=807)

– 2004. Promoting National Social Dialogue: An ILO Training Manual, OIT Genebra  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09\\_318\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_318_engl.pdf)

– 2004. Positive Action, Reducing Poverty through Social Dialogue: A Guidebook for Trade Unions and Employer's Organizations, Sub Regional Office for East Asia and Bangkok, OIT Banguécoque  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09\\_62\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_62_engl.pdf)

– 2010. Global Job Crisis Observatory, Social Dialogue in Times of Crisis  
[http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:31:1242049595724743::NO:31:P31\\_SUBJECT\\_ID:26720](http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:31:1242049595724743::NO:31:P31_SUBJECT_ID:26720)

NT

Disponível em Português em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/constitucao.pdf>

Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao\\_justicasocial.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf)

Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia\\_informal.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia_informal.pdf)



Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

- 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

- 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

- 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

#### 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

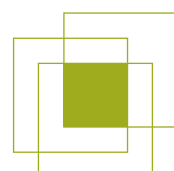
# Organização, Representação e Diálogo



*Formação para mulheres empresárias ministrada pela Confederação de Exportadores das Filipinas.*

## 5.2 O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES DE EMPREGADORES E DAS ASSOCIAÇÕES DE PEQUENAS EMPRESAS

■ Este fascículo analisa o importante papel que as organizações de empregadores podem desempenhar na reforma das políticas de apoio à transição para a formalidade. Ainda que as organizações de empregadores geralmente incidam sobre empresas formais de maior dimensão, têm um papel cada vez mais ativo em matéria de promoção, investigação e aconselhamento de políticas relativas à economia informal e de apoio aos seus empresários, em áreas como o cumprimento das normas jurídicas, de trabalho e de saúde e segurança no trabalho. Nessa medida, são atores estratégicos para a saída da informalidade.



- **As organizações de empregadores e a informalidade**
- **Micro, pequenas e médias empresas**
- **Não cumprimento e concorrência desleal**
- **Diversidade das atividades económicas**
- **Nuances da informalidade nas empresas**
- **Mudança das estruturas de produção**

■ **As organizações de empregadores e a informalidade.** As organizações de empregadores são geralmente constituídas por grandes empresas. Por conseguinte, as suas políticas em matéria de relações de trabalho, como a fixação de salários a nível nacional e os contratos coletivos, são da maior relevância para as grandes empresas da economia formal. A filiação dos membros implica o apagamento de uma quota que tem contrapartida nos serviços que lhes são prestados. As organizações fornecem serviços diretos e de representação aos seus membros e promovem os interesses gerais da comunidade empresarial, através do apoio e do diálogo social com os governos e as organizações de trabalhadores. Os serviços diretos, como os de informação, formação ou aconselhamento aos seus membros, ajudam as empresas a ser mais produtivas e a reduzir custos. Uma das suas funções mais importantes é realizar atividades de *lobby*, visando a adoção de políticas que garantam que o comportamento de terceiros (governos, sindicatos e público em geral) permita às empresas operar de modo eficiente e competitivo. Assim, embora as organizações de empregadores possam não representar diretamente os operadores da economia informal, o que em parte se deve ao sistema de quotas a pagar, ocupam um lugar estratégico para oferecer orientação em matéria de políticas e sobre as formas de abordar a economia informal e de chegar aos seus operadores.

■ **Micro, pequenas e médias empresas.** As organizações de empregadores têm cada vez mais consciência da contribuição económica da economia informal. Além disso, reconhecem que, se representarem apenas os interesses das grandes empresas, podem estar a limitar-se a uma pequena fracção da economia. Em termos de números, as micro, pequenas e médias empresas, não obstante a sua reduzida dimensão individual, constituem uma grande proporção da totalidade das empresas: aproximadamente 65 a 70% nos países de rendimentos baixos, médios e elevados.<sup>1</sup> Além disso, em consequência da globalização, as ligações entre a economia informal e a economia formal têm-se fortalecido. (Ver a Caixa apresentada abaixo).

● Embora as organizações de empregadores possam não representar diretamente os operadores da economia informal, ocupam um lugar estratégico para oferecer orientação em matéria de políticas sobre a forma de abordar a economia informal e de chegar aos seus operadores.

● As micro, pequenas e médias empresas, não obstante a sua reduzida dimensão individual, constituem uma grande proporção da totalidade das empresas: aproximadamente 65 a 70% nos países de rendimentos baixos, médios e elevados.

<sup>1</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Vandenberg, Paul, (n.d). "The contribution of SMEs to employment and output." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Genebra: OIE.

## Ligações entre as empresas informais e as empresas formais

Para compreendermos as relações existentes entre as empresas informais e as empresas formais é importante ter em conta a natureza do sistema de produção pelo qual estão ligadas. Isto deve-se ao facto de a natureza das ligações, concretamente a atribuição de autoridade (sobre a situação do trabalho e o resultado do trabalho realizado) e o risco económico entre a empresa informal e a empresa formal, variar conforme a natureza do sistema de produção. Por exemplo, um fabricante têxtil poderia produzir para o mercado aberto (com alguma autoridade e assumindo todo o risco) ou para uma empresa fornecedora ligada a uma multinacional (com pouca autoridade e assumindo grande parte do risco relativo aos custos não salariais, artigos rejeitados e demoras nos pagamentos). Os vários tipos de sistemas de produção incluem:

- **Transações individuais:** algumas empresas informais ou operadores por conta própria estabelecem um intercâmbio de bens e serviços com empresas formais, no que poderia caracterizar-se como um intercâmbio aberto ou puro de mercado (no sentido de unidades independentes que realizam transações entre si). Nesses casos, a empresa mais competitiva, em função de conhecimentos de mercado e de poder – assim como da capacidade de se adaptar se a transação não se realizar – controla o intercâmbio ou transação.
- **Subsectores:** muitas empresas informais ou operadores por conta própria produzem e permutam bens e serviços com empresas formais, nos denominados subsectores, redes de unidades independentes que participam na produção e distribuição de um artigo ou produto básico. Nessas redes, as unidades individuais participam nas transações com fornecedores e clientes. As condições das transações são estabelecidas principalmente pela empresa mais competitiva em determinadas operações (como as que se descrevem mais acima), mas também se regem pelas “regras do jogo” do subsector no seu todo que, em regra, são definidas pelas empresas dominantes do subsector.
- **Cadeias de valor:** algumas empresas informais e operadores por conta própria e, por definição, todos os trabalhadores industriais externos, produzem bens dentro duma cadeia de valor. As condições de produção nas cadeias de valor são estabelecidas em grande medida pela empresa principal: uma grande empresa nacional na maioria das cadeias nacionais e uma grande empresa transnacional na maioria das cadeias de valor mundiais. Todavia, os principais fornecedores aos quais a empresa principal subcontrata o trabalho – que também são frequentemente empresas formais – contribuem para determinar as condições do trabalho que subcontratam às empresas e trabalhadores informais na base da cadeia.

Fonte: Chen, Marta, (2007). Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment. DESA Working Paper No. 46 - ST/ESA/2007/ DWP/46, julho 2007, pp. 7-8

● A entrada das empresas informais na economia formal irá contribuir para uma maior igualdade de condições e evitar a concorrência desleal

■ **Não cumprimento e concorrência desleal.** É claramente do interesse das organizações de empregadores integrar na economia estruturada o potencial de crescimento e criação de riqueza das atividades económicas que atualmente estão marginalizadas, não só porque isso pode contribuir para condições mais equitativas, mas também por conseguir garantir uma distribuição mais equilibrada das responsabilidades fiscais e de proteção social. Para as empresas de maior dimensão que operam na economia informal, o incumprimento das regulações e a possibilidade de evitar os custos constitui concorrência desleal para as empresas formais. A perda de receitas para o Estado também constitui um importante obstáculo à ampliação da proteção social e outros sistemas vitais para o desenvolvimento nacional e o crescimento económico, como os sistemas de saúde e educação<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: International Organisation of Employers (IOE), 2006. “The Informal Economy – The Employers’ Approach.” (Genebra, 2006).

Além do mais, existe uma sobreposição frequente entre as considerações políticas que apoiam a transição para a formalidade e as que pugnam por um ambiente propício para o crescimento do setor privado.<sup>3</sup> Isto é visível, por exemplo, no facto de as medidas para simplificar os processos de registo, reduzir os custos de transação e racionalizar os procedimentos administrativos, terem o duplo benefício de favorecer o rendimento na economia formal e de facilitar o crescimento das empresas existentes.

■ **A diversidade das atividades económicas.** Contudo, são imensos os desafios para se atingir a economia informal. A diversidade das atividades económicas, o elevado número de pequenas empresas e de operadores autónomos dificultam muito o acesso à economia informal. As respostas políticas devem ser adaptadas aos contextos nacionais concretos e reconhecer os diferentes níveis de complexidade das empresas da economia informal, desde as atividades de sobrevivência até aos pequenos fabricantes e aos fornecedores de serviços, por vezes ligados a cadeias de valor mundiais, passando pelos pequenos comerciantes organizados.

Recentemente, algumas organizações de empregadores alargaram o seu mandato, de modo a incluir as pequenas e médias empresas (PME)<sup>4</sup> e adotaram políticas pró-ativas para promover a formalidade. Não obstante, as suas estruturas e serviços são geralmente concebidos sem ter em conta as necessidades concretas das empresas mais pequenas e a diversidade de empresários da economia informal. Quando as organizações de empregadores apoiam as pequenas empresas, tendem a centrar-se na categoria superior do segmento das pequenas ou microempresas. Frequentemente, as políticas e as medidas gerais de apoio às PME descaram os grupos mais pobres e desfavorecidos, em particular as mulheres, as minorias étnicas e os trabalhadores migrantes.

■ **Nuances da informalidade nas empresas.** Outro aspeto da informalidade é que algumas empresas talvez sejam em grande medida formais, mas furtam-se ao cumprimento das suas obrigações fiscais e sociais, não raramente devido à falta de controlo do cumprimento da legislação. Em alguns casos, uma parte da mão-de-obra das empresas pode consistir em trabalhadores por conta de outrem formais, com os respetivos direitos e benefícios e outra num grande número de trabalhadores ocasionais e temporários, sem segurança no trabalho nem outros benefícios. Portanto, a informalidade nas empresas nem sempre está bem demarcada, além de que existem zonas cinzentas consideráveis. (Ver também o fascículo sobre Empresas Informais).

■ **Mudanças nas estruturas de produção.** As grandes empresas também têm de lidar com as repercussões das alterações nas estruturas de produção. Nas últimas décadas verificou-se um surto de externalização, em particular no seio dos países em desenvolvimento, que podem estar a competir para atrair o investimento estrangeiro direto, com base em custos de produção reduzidos e salários baixos. Nos casos em que base das cadeias de valor mundiais termina no trabalho infantil e/ou em condições de trabalho deficientes e no trabalho à peça pelos trabalhadores dependentes no domicílio, a denúncia pelos meios de comunicação e grupos de consumidores pode prejudicar consideravelmente a imagem e confiança dos consumidores em relação às grandes empresas que se encontram no topo da cadeia. Para muitas empresas, os desafios de sanear as cadeias de produção profundamente inseridas na economia informal são imensos. Não obstante as iniciativas de responsabilidade social das empresas e as medidas de comércio ético terem tido alguma repercussão, raramente conseguem ir além das primeiras camadas de subcontratação e externalização.

● As respostas políticas devem ser adaptadas aos contextos nacionais específicos e reconhecer os diferentes níveis de sofisticação das empresas da economia informal

● Para muitas empresas, os desafios de sanear as cadeias de produção que penetram profundamente na economia informal são imensos.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> IOE (não datado). "Phase One: Preparation. Seeking the Board's Approval. A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Genebra: OIE.





*Oficina de reparação de calçado, Cairo, Egito.*

- Atividades de promoção para melhorar o quadro regulamentar
- Centros de serviços para a gestão administrativa do pagamento de salários e da segurança social de microempresas
- Serviços de informação e assessoria
- Estabelecimento de redes e ligações comerciais
- Estabelecimento de um programa de *lobbying*
- Incentivos para promover a formalidade
- Formação e aconselhamento sobre a produtividade e os mercados
- Aumento da representação das pequenas empresas nas organizações de empregadores
- Participação em órgãos tripartidos para promover a redução da pobreza
- Responsabilidade social das empresas em toda a cadeia de produção

Nos últimos anos, a Organização Internacional de Empregadores (OIE), em colaboração com a OIT, elaborou notas de síntese e instrumentos técnicos para ajudar as organizações de empregadores a chegar às PME, assim como à economia informal. As organizações de empregadores alcançaram progressos em matéria de apoio às pequenas empresas e aos empresários da economia informal. As experiências descritas mais abaixo ilustram diferentes abordagens em relação à economia informal, algumas das quais estão concretamente relacionadas com as pequenas empresas, mas também são pertinentes para a economia informal.

Entre as estratégias adotadas pelas organizações de empregadores, incluem-se as seguintes:

- sensibilização para melhorias no quadro de regulação, em especial simplificando o registo de empresas;
- estabelecer centros de serviços para prestar assistência à administração das empresas e do emprego;
- fornecer informação e aconselhamento sobre diversas questões, incluindo a saúde e a segurança no trabalho;
- estabelecer ligações entre a economia informal e pequenas empresas com as empresas de maiores dimensões e melhorar simultaneamente as condições de trabalho no âmbito das relações contratuais ou de emprego;
- ajudar a elaborar um programa de *lobby* para as pequenas e micro empresas;
- estender os serviços para melhoria da produtividade às associações da economia informal e facilitar o acesso aos mercados, financiamento, seguros, tecnologia e autoridades públicas;
- aumentar a representação das pequenas empresas e dos empresários da economia informal nas estruturas de tomada de decisões das organizações de empregadores;
- participar em órgãos tripartidos para promover a redução da pobreza;
- assumir a responsabilidade social das empresas através das cadeias de produção.

● A promoção de políticas é um recurso fundamental para catalisar o processo de saída da informalidade.

■ **Sensibilização para melhorar o quadro regulador.** As organizações de empregadores têm vindo a realizar estudos sobre as políticas e campanhas de sensibilização dirigidas às pequenas empresas e empresas informais. A promoção de políticas é um recurso fundamental para catalisar o processo de saída da informalidade. As organizações de empregadores desempenham uma função importante ao realizarem atividades de *lobby*, de modo a garantir que as regulações e o que estas oferecem (proteção, legalidade e acesso aos recursos) sejam facilmente compreensíveis e acessíveis para os trabalhadores por conta própria independentes e as microempresas;

Muitas vezes, as empresas permanecem na informalidade, devido aos onerosos custos de registo, às obrigações fiscais e às elevadas contribuições para a segurança social. As perspetivas de crescimento das empresas informais podem ser prejudicadas por regimes fiscais regressivos, políticas comerciais que discriminam os seus produtos, políticas de investimento que favorecem as grandes empresas, e políticas financeiras que desencorajam os bancos de apoiar as necessidades de desenvolvimento das pequenas empresas. As infraestruturas e os serviços de comunicações são normalmente inadequados, as entidades encarregadas da defesa da propriedade ou do cumprimento das obrigações contratuais são insuficientes e as políticas e instituições de formação estão orientadas para tecnologias utilizadas em empresas maiores.

A Federação Nacional de Empregadores de Singapura (SNEF) tem assento em comissões governamentais nas quais também defende as necessidades das pequenas empresas. Nessas comissões, os representantes da SNEF e das pequenas empresas analisam a legislação que afeta as pequenas empresas, designadamente os procedimentos de registo e obtenção de licenças. A SNEF dispõe de um comité permanente que estuda a repercussão das políticas e formula recomendações com base na informação recebida dos seus membros. Ao longo do tempo, as PME têm apresentado milhares de recomendações<sup>5</sup>.

■ **Centros de serviços para a gestão administrativa de salários e segurança social de microempresas.** Os centros de serviços podem desempenhar um papel importante ao ajudarem as microempresas e as empresas informais que, de outro modo, se veriam obrigadas a permanecer na informalidade, a adquirirem conhecimentos sobre a legislação e a registarem-se e oferecer proteção social tanto aos proprietários como aos trabalhadores. Contudo, estes serviços não podem substituir-se a melhores regulações. A Bulgária, em resultado das considerações e dos recursos relacionados com a adesão à União Europeia (UE) instituiu, em 2003, uma nova regulamentação, através da qual estabeleceu a obrigação de os empregadores registarem todos os contratos de trabalho, com vista à evolução para uma economia de mercado<sup>6</sup>.

A Associação Industrial da Bulgária criou centros de serviços para que as microempresas e as empresas informais possam adquirir conhecimentos acerca da lei, registar-se e oferecer proteção social tanto aos proprietários como aos trabalhadores.

Ao tomar consciência de que as pequenas empresas e os trabalhadores por conta própria teriam dificuldade em dar cumprimento às leis laborais e de segurança social, devido ao volume de operações de registo e administrativas envolvidas, a Associação Industrial da Bulgária (BIA), a maior organização de empregadores do país, criou um serviço para prestar assistência aos membros no cumprimento das suas obrigações jurídicas e fiscais. Este serviço inclui a gestão administrativa do pagamento de salários, o cálculo dos salários, o pagamento de contribuições para a segurança social e o aconselhamento em matéria de legislação laboral. Permite garantir que cada empregador, independentemente da dimensão da sua empresa, cumpra a legislação laboral, os contratos coletivos (eventualmente existentes), o seguro social e os requisitos

<sup>5</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Dyce, 2004. Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries. Genebra, OIT.

<sup>6</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT e BIA, 2005. How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services.

fiscais. A ideia era encontrar formas simples e viáveis de ajudar as empresas e os trabalhadores independentes a cumprirem a legislação social e laboral e ao mesmo tempo realizarem atividades de *lobby* junto do governo, para que este adotasse políticas e regulamentações apropriadas.

■ **Serviços de informação e assessoria.** Na Irlanda, a Associação de Pequenas Empresas (SFA) está filiada na Confederação Irlandesa de Empresários e Empregadores (IBEC). A SFA presta um “serviço de elevada qualidade, mediante o pagamento de uma quota baixa”, baseado na ajuda aos empresários, para conhecerem melhor a legislação pela qual se regem as relações entre empregadores e trabalhadores por conta de outrem, assim como as boas práticas de gestão, facultando informação sobre estas últimas. A SFA elaborou os dois guias seguintes com a colaboração de entidades públicas, o que permitiu reduzir os custos para os seus membros:

- “*How to get paid on time*”, “Como fazer-se pagar a tempo e horas” que se debruça sobre a grande preocupação de receber o pagamento em tempo útil, manifestada pelas pequenas empresas fornecedoras de bens e serviços a outras empresas.
- “*The A-Z pocket guide to health and safety*”, um guia de bolso completo sobre saúde e segurança.

Também presta outros serviços de informação, incluindo um *website*, reuniões de informação em todo o país e publicações sobre questões de gestão dos recursos humanos, assim como reportórios dos sistemas financeiros para pequenas empresas e reportório dos esquemas de descontos para os seus membros.<sup>7</sup>

As organizações de empregadores podem igualmente fornecer informação e orientação a pequenas empresas sobre os procedimentos em vigor para registar as suas empresas ou solicitar a inscrição no sistema de segurança social, ou obter crédito ou outros incentivos. A Federação de Empregadores da Jamaica (JEF) realizou um estudo da economia informal e uma das principais conclusões foi a de que a maioria dos inquiridos carecia de conhecimentos sobre o processo de registo de empresas. Perante essas lacunas, o estudo recomendou que a JEF:

- ministrasse cursos modulares sobre o registo de empresas, incluindo a elaboração de planos de negócio;
- distribuisse os formulários de pedidos de registo de empresas;
- identificasse novas estratégias e medidas de apoio ao processo de registo, tais como uma moratória sobre o pagamento das taxas ao efetuar o registo;
- organizasse campanhas de promoção sobre o processo de registo e os benefícios que o mesmo pode trazer para as empresas.

■ **Criação de redes e ligações comerciais.** As organizações de empregadores também estão estrategicamente posicionadas para facilitar as relações de negócios entre as grandes e as pequenas empresas. Em 1989, no Quênia, a Federação de Empregadores do Quênia (FKE) começou a aceitar a filiação de pequenas empresas informais, ao constatar que o setor do emprego formal estava a diminuir. Em 1991, pôs em marcha a Estratégia para as Pequenas Empresas, que se centrou no estabelecimento de ligações e regimes de subcontratação entre os pequenos produtores (conhecidos por *jua kali*) e as grandes empresas privadas que integravam a FKE. A estratégia incluiu a colocação de estudantes de engenharia nas pequenas empresas, para as ajudarem a analisar os processos de produção e a aperfeiçoá-los.

A Federação dos Empregadores do Quênia alargou a possibilidade de filiação às pequenas empresas informais

<sup>7</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries. Op.cit



- As organizações de empregadores estão estrategicamente posicionadas para facilitar as relações de negócios entre as grandes e as pequenas empresas.

Englobou uma grande diversidade de atividades, incluindo a indústria de transformação da madeira, panificação, da comercialização de cereais, farmácias, artigos de escritório, comércio a retalho, lavandarias, transportes, criação de aves, fabrico de sabão, de caixões, etc. Muitas das operações utilizavam ferramentas e métodos rudimentares. Os estudantes de engenharia e os *jua kalis* receberam a incumbência de elaborar projetos que exigissem apenas um investimento moderado, mas que pudessem demonstrar ligações a montante e a jusante e tivessem potencial de criação de emprego. Um caso de sucesso foi o da General Motors, que passou a contratar pequenas empresas locais para o fabrico de peças que anteriormente eram importadas<sup>8</sup>.

■ **Estabelecimento de um programa de lobbies.** As organizações de empregadores progrediram em matéria de políticas de apoio às micro e pequenas empresas através:

- da produção de notas informativas e notas síntese para os decisores políticos, assim como para os meios de informação, sobre as consequências de leis e políticas concretas para as pequenas empresas;
- da organização de campanhas mediáticas de elevada visibilidade para gerar apoio para as pequenas empresas e publicitar as políticas apropriadas.

A Associação Irlandesa de Pequenas Empresas sensibiliza os organismos governamentais para atenderem às necessidades das pequenas empresas. Três ou quatro vezes por ano produz um folheto informativo, de duas páginas, onde resume as principais questões relativas às pequenas empresas. Esse folheto é distribuído aos membros da assembleia nacional. Mantém os legisladores a par dos problemas das pequenas empresas, colocando-os em melhor posição de as apoiar ao formular as leis e de atender às necessidades dos seus eleitores. Por exemplo, uma questão prevista para coincidir com o debate do orçamento foi a necessidade de fortalecer os serviços públicos, em vez da opção mais simples de baixar os impostos. Outra questão abordada foi a da escassez de trabalhadores qualificados em determinadas áreas profissionais.<sup>9</sup>

A Associação também realiza campanhas de grande visibilidade nos meios de comunicação, a fim de promover o apoio às pequenas empresas. Organiza exposições itinerantes que percorrem diversas cidades e têm grande repercussão nas rádios e jornais locais.<sup>10</sup>

■ **Incentivos para promover a formalidade.** No Egito, a Associação de Negócios de Alexandria (ABA) está filiada na Organização de Empregadores do Egito. O seu departamento de microfinança deu início a um regime progressivo em que o valor dos empréstimos concedidos pode aumentar, na condição de o cliente apresentar, em cada nível, documentos diferentes e complementares que indiquem a sua identidade, propriedade de ativos, situação fiscal e de segurança social. Passados quatro anos, o número de clientes atinge já várias centenas.<sup>11</sup>

■ **Formação e aconselhamento sobre a produtividade e os mercados.** As organizações de empregadores podem contribuir para melhorar a produtividade das pequenas empresas e as oportunidades de mercado.

A Associação de Negócios de Alexandria recorre a incentivos e ao apoio progressivo para incentivar a transição para a formalidade.

<sup>8</sup> OIT, 2005. "Kenya: Employers' organisations taking the lead on linking the informal sector to formal Kenyan enterprises." Comunicado de Imprensa. Organização Internacional do Trabalho. Ngyangute, Charles, 2002. Federação de Empregadores do Quênia: Estudo de Caso. Documento de Trabalho sobre a Economia Informal. 2002/11, OIT, Genebra. Organização Internacional do Trabalho.

<sup>9</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT e OIE, (n.d.) "Advocating for SMEs: Case Study Ireland, Informing 'backbenchers' about small enterprises." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations.

<sup>10</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Dyce, 2004. Op.cit.

<sup>11</sup> ILO Governing Body GB 298/ESP4 2007, p. 14



■ **Aumento da representação das pequenas empresas nas organizações de empregadores.** Algumas organizações de empregadores utilizaram a sua constituição e as suas políticas relativas à filiação de membros para garantir a inclusão, a equidade e a eficácia, à medida que ampliam o seu alcance às pequenas empresas. Os conselhos de administração, a estrutura de cotas e os direitos de voto foram alterados em conformidade.

As organizações de empregadores estão estruturadas quer como associação, cujos membros são proprietários de empresas, quer como federações, cujos membros são associações. A OIT identificou variações de regimes básicos para incluir as pequenas empresas, a saber:<sup>12</sup>

Organizações de empregadores como associações de empresas:

- Em Singapura, as pequenas empresas podem participar na qualidade de membros, nas mesmas condições que todos os restantes membros, desde que paguem as mesmas quotas pelos mesmos serviços.
- Nas Filipinas, as pequenas empresas estão autorizadas a participar na qualidade de membros nas mesmas condições que todos os outros membros, mas prestam-se serviços especiais aos membros que são PME.

Organizações de empregadores como federações de associações:

- As pequenas empresas formam associações ou integram-se em associações que estão filiadas em organizações de empregadores, estruturadas como confederações. A economia informal participa nestas associações em graus diferentes. O Gana dá um exemplo interessante da forma como a assembleia geral é designada para representar uma maior diversidade de interesses. (Ver a Caixa abaixo)
- Na Irlanda, as pequenas empresas podem ser membros de uma associação estruturada dentro das organizações de empregadores, sendo essa associação propriedade de uma organização de empregadores e financiada por esta, mas com pessoal e estatutos próprios. A quota é de um terço, mas os serviços prestados são menores.

## Participação das pequenas empresas na Associação de Empregadores do Gana

A Associação de Empregadores do Gana (AEG) constituiu-se para representar empresas privadas em matéria de relações de trabalho. Este mandato deu lugar à representação de grandes empregadores. No entanto, no Gana a maioria dos trabalhadores não está sujeita a acordos coletivos e uma parte significativa da atividade empresarial é realizada no âmbito da economia informal. O desafio para a AEG tem que ver com o modo de se manter fiel ao seu mandato essencial, ligado às relações de trabalho e ampliar a sua representação para incluir empresas de menor dimensão.

Dado que no Gana existem associações de pequenas empresas e estas estão representadas por uma organização coordenadora, denominada Associações de Indústrias de Pequena Escala, a AEG optou por colaborar com as organizações existentes e insistiu na formalização, nas normas do trabalho e na saúde e segurança, tudo elementos que fazem parte do seu mandato essencial.

### Representação no Conselho de Direção

A AEG fortaleceu a representação das pequenas empresas no seu conselho de direção, incluindo entre os seus membros as Associações de Indústrias de Pequena Escala. O conselho de direcção da AEG é composto por 40 lugares, em que estão representados vários grupos de interesse setoriais, entre os quais, por exemplo, os de setores como as minas, a banca e os transportes marítimos. Cada grupo dispõe de um ou dois assentos no Conselho, exceto o da indústria transformadora, que tem 7, e o do comércio que tem 4. Cada setor representa as pequenas empresas do seu grupo e existe um grupo de interesses específico das PME ao qual foi atribuído um

<sup>12</sup> OIT e IOE (n.d). "Strengthening the representation of SMEs: A mini-guide for employers' organizations". Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organizations.

lugar. No entanto, a AEG considerou que não era suficiente. Em novembro de 2002, o Conselho concedeu mais um lugar discricionário à Associação de Indústrias de Pequena Escala, o que exigiu uma emenda constitucional, que foi aprovada pela Assembleia Geral nesse mesmo ano. A AEG espera que os representantes das pequenas empresas analisem as necessidades dos seus membros e formulem propostas para ajudar as empresas informais a registarem-se legalmente.

### Balcão de PMEs e serviços de apoio

No que se refere aos serviços, a AEG criou um balcão de PME para funcionar como ponto de contacto direto com a associação, no que se refere às pequenas empresas. Ao mesmo tempo, a AEG pretende atuar através dos serviços existentes que disponham dos conhecimentos técnicos adequados, em vez de criar novos serviços.

### Colaboração com a economia informal

A AEG está ciente de que a economia informal concentra aproximadamente 70% da mão-de-obra total. Considera que lhe compete promover a regularização das atividades informais e o cumprimento das normas laborais e de segurança e saúde no trabalho. Por exemplo, colaborou com duas associações do setor informal em atividades concretas, a saber, a Associação Nacional de Oficinas Mecânicas do Gana e a Associação Nacional de Minas de Ouro de Pequena Escala do Gana.<sup>13</sup>

● Foram criados vários mecanismos de acompanhamento para garantir que os fornecedores respeitem os direitos dos trabalhadores e não se furtem às obrigações que lhes cabem, no âmbito da legislação laboral e da segurança social através do recurso generalizado à subcontratação.

■ **Participação em órgãos tripartidos para promover a redução da pobreza.** As organizações de empregadores participaram em processos de definição de estratégias nacionais de desenvolvimento, em particular de redução da pobreza, que incluem discussões de políticas sobre a forma de melhorar a conjuntura económica e fortalecer as pequenas e médias empresas. Foram lançadas várias iniciativas para criar novas oportunidades de emprego, através de *workshops* tripartidos sobre as referidas estratégias.

Por exemplo, na Tanzânia, a Associação de Empregadores da Tanzânia (AET), com o apoio do Escritório de Atividades para os Empregadores (ACTEMP), da OIT, elaborou uma proposta para reformar o sistema de contratação pública, a fim de dar novas oportunidades às pequenas e médias empresas. A Associação de Trabalhadores da Tanzânia identificou alguns dos obstáculos que limitavam as oportunidades de contratos do Estado para as PME. A proposta foi oficialmente apresentada aos funcionários públicos e a outros interessados num workshop sobre estratégias para a redução da pobreza, em que se decidiu reformar o sistema de contratação em conformidade com a gestão da Associação de Empregadores da Tanzânia<sup>14</sup>.

■ **Responsabilidade social das empresas em toda a cadeia de valor.** As organizações de empregadores e as empresas multinacionais (EMN) estão cada vez mais preocupadas em garantir a transparência das suas cadeias de valor que a produção decorra em condições de trabalho digno. Foram criados diversos mecanismos de vigilância para assegurar que os fornecedores respeitem os direitos dos trabalhadores e não fujam às obrigações que lhes são impostas pela legislação laboral e a segurança social, através do recurso intensivo à subcontratação. As EMN assinaram acordos-quadro específicos com sindicatos internacionais, aderiram a coligações, como a Iniciativa de Comércio Ético, ou criaram os seus próprios códigos de conduta.

<sup>13</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT e OIE, (n.d.). "Strengthening the representation of SMEs: Case study Ghana." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Genebra: International Labour Organisation and International Organisation of Employers.

<sup>14</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Rynhart, Gary. ILO/ACTEMP No 49 Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers' Organizations, Genebra, 2006

Por exemplo, a empresa espanhola Inditex, que é proprietária das lojas de roupa Zara, assinou um acordo-quadro com a Federação Internacional de Trabalhadores Têxteis, Vestuário e Couro (ITGWLF), visando uma cooperação para a proteção dos direitos dos trabalhadores em toda a cadeia de valor. A metodologia de auditoria da Inditex foi revista para melhorar a transparência na cadeia de valor, tendo-se desenvolvido novos materiais de formação dos auditores. Está previsto rever futuramente as práticas de compras, a fim de identificar os efeitos das diferentes práticas de compras na incidência das horas extraordinárias, da subcontratação e do recurso ao trabalho ocasional<sup>15</sup>.

Outras empresas estão a trabalhar no sentido de melhorar os meios de subsistência dos seus produtores primários e das comunidades locais, como é o caso do cacau, do café e do chá. Por exemplo, em março de 2009, a Cadbury anunciou que em breve iria converter as suas Barras de Chocolate de Leite, no Reino Unido e na Irlanda, em produtos com certificação de comércio justo. Esta medida triplicará as vendas de cacau em condições de Comércio Justo da Cooperativa de Comércio Justo no Gana, "*Kuapa Kokoo*". Constituída em 1993, esta é a única organização pertencente aos agricultores, a quem foi concedida uma licença governamental para comercializar o cacau. Representa 50.000 pequenos produtores. Todos os agricultores obtêm um preço mínimo de comércio justo e um prémio que se destina a melhorias comerciais e projetos sociais, como os serviços de saúde e de abastecimento de água potável. A decisão da Cadbury terá como consequência um aumento considerável das vendas de cacau de "*Kuapa Kokoo*" e, a longo prazo, a Cadbury comprometeu-se a colaborar com o comércio justo e várias organizações locais para ajudar mais grupos de agricultores a formar cooperativas e a obter a certificação de comércio justo.<sup>16</sup>

Algumas empresas estão a trabalhar para melhorar os meios de vida dos seus produtores primários e das comunidades locais

<sup>15</sup> Para mais pormenores, ver [www.ethicaltrade.org](http://www.ethicaltrade.org) "Inditex's alliance with the global garment union", 2009

<sup>16</sup> Para mais pormenores, ver [www.fairtrade.org.uk/producers/cacao/kuapa\\_kokoo](http://www.fairtrade.org.uk/producers/cacao/kuapa_kokoo)



*Mulheres empresárias, Federação Russa.*

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas. Contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e da ONU e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

Convenção (N.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, 1948

Convenção (N.º 98) sobre o Direito de Organização e de Negociação Coletiva, 1949

Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930

Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957

Convenção (N.º 138) sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, 1973

Convenção (N.º 182) sobre a Interdição das piores formas de trabalho das crianças

Convenção (N.º 100) sobre Igualdade de remuneração, 1951

Discriminação (N.º 111) no Emprego e na Profissão, 1958

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdsp1.htm>

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Resolução sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal, OIT, 2002

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

### Publicações Pertinentes

Dyce, 2004. Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries. Genebra: Organização Internacional do Trabalho. Setembro.

[http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/sme\\_report.pdf](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/sme_report.pdf)

International Organisation of Employers (IOE), 2005. Approaches to foster entrepreneurship, OIE, Genebra

<http://www.ioe-emp.org/index.php?id=26>

International Organisation of Employers (IOE), 2006. "The Informal Economy – The Employers' Approach." Novembro.

[http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe\\_documents/publications/Policy%20Areas/informal\\_economy/EN/2006\\_IOE\\_Position\\_on\\_Informal\\_Economy.pdf](http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/informal_economy/EN/2006_IOE_Position_on_Informal_Economy.pdf)

OIE (n.d.). "Phase One: Preparation. Seeking the Board's Approval. A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Genebra: OIE.

OIT e OIE, (n.d.). "Strengthening the representation of SMEs: A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Genebra: Organização Internacional do Trabalho e Organização Internacional de Empregadores.

OIT, 2006. Employers' organisations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality. ACT/EMP No. 51. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

OIT e BIA, 2005. How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services. Budapeste: Organização Internacional do Trabalho.

[http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/payroll\\_admin.pdf](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/payroll_admin.pdf)

Pigni, Federico; Aurelio Ravarini; Donatella Sciuto; Carlo Zanaboni, e Janice Burn, 2005. "Business Associations as Hubs of Inter-Organisational Information Systems for SMEs - The 2Cities Portal."

Inter-Organisational Information Systems in the Internet Age. Sean B. Eom, ed., Idea Group Publishing Hershey, PA.

<http://www.igi-global.com/chapter/inter-organizational-information-systems-internet/24490>



## Materiais para Formação

OIT (2007): Managing Small Business Associations trainers' manual (Cambodge, OIT).

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_108271.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_108271.pdf)

OIT/OIE: Comment atteindre les PME: une trousse électronique pour les organisations d'employeurs (Genève).

<http://learning.itcilo.org/sme/fr/main.htm>

Rynhart, G. (2006): Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers' Organisations, ACT/EMP N°49 (Genève, OIT).

[http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/poverty\\_guide.pdf](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/poverty_guide.pdf)

Vandenberg, P. (sans date). «La contribution des PME à l'emploi et à la production» dans Comment atteindre les PME: une trousse électronique pour les organisations d'employeurs (Genève, OIT).

**Para mais informações consultar o sítio da *internet do Bureau da OIT para as Atividades dos Empregadores (ACTEMP)***

**<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/>**

## Referências

Chen, Martha (2007). Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment. DESA Working Paper No. 46. ST/ESA/2007/DWP/46, julho 2007

Dyce, 2004. Employers' organisations and promotion of small and medium-sized enterprises. Practical experiences from seven countries. Genebra: Organização Internacional do Trabalho. Setembro.

OIT, 2006. Employers' organisations and enterprise development in the informal economy: Moving from informality to formality. ACT/EMP No. 51. Genebra: Organização Internacional do Trabalho

OIT e BIA, 2005. How to move from informality to formality: A solution for members of Employers' Organisations: The Payroll Administration Services. Budapeste: Organização Internacional do Trabalho.

Organização Internacional de Empregadores (OIE), 2006. "The Informal Economy – The Employers' Approach." Novembro.

OIE (n.d). "Phase One: Preparation. Seeking the Board's Approval. A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Genebra: OIE.

OIT e OIE, (n.d.) "Strengthening the representation of SMEs: A mini-guide for employers' organisations." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations. Genebra: Organização Internacional do Trabalho e Organização Internacional de Empregadores.

Nyangute, C.O. Federation of Kenya Employers: Case study. Employment Sector. OIT Genebra, 2002. [http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=en&p\\_ieresource\\_id=36](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=36)

Pigni, Federico, Aurelio Ravarini, Donatella Sciuto, Carlo Zanaboni, e Janice Burn, 2005, "Business Associations as Hubs of Inter-Organisational Information Systems for SMEs - The 2Cities Portal." Inter-Organisational Information Systems in the Internet Age. Sean B. Eom, ed., Idea Group Publishing Hershey, PA.

Rynhart, Gary. ILO/ACTEMP No 49 Poverty Reduction Strategy Papers: A guide for Employers' Organisations, Genebra, 2006.

Vandenberg, Paul, (n.d). "The contribution of SMEs to employment and output." Reaching out to SMEs: An electronic toolkit for employers' organisations, Genebra: OIE.

Youssoufa Wade. Initiatives Aimed at the Promotion of Quality Jobs and the Improvement of Productivity in the Informal Sector: A case study from Senegal. Departamento de Emprego OIT. Genebra, 2002.

[http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=en&p\\_ieresource\\_id=31](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=31)

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

#### 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

# Organização, Representação e Diálogo



*Sindicalista a falar com trabalhadores agrícolas, Brasil.*

## 5.3 SINDICATOS: ABRANGER OS MARGINALIZADOS E EXCLUÍDOS

■ A organização dos atores da economia informal é reconhecida como um elemento essencial para abordar os numerosos problemas dos trabalhadores que exercem a sua profissão na economia informal. Esta categoria inclui as organizações e as cooperativas de trabalhadores e empregadores. Não existe um esquema ou modelo único de organização na economia informal. Pelo contrário, contam-se muitos tipos de iniciativas. Algumas organizações são estabelecidas para efeitos de representação ou promoção. Outras prestam serviços, como as cooperativas de poupança e de crédito ou a formação profissional. Abordar os múltiplos problemas relacionados com a economia informal exigirá diversas abordagens adaptadas às situações dos diferentes grupos de trabalhadores da economia informal. Este fascículo examina as estratégias inovadoras que os sindicatos elaboraram, com base nos seus pontos fortes clássicos e numa ampliação do apoio e dos serviços prestados aos trabalhadores da economia informal.



- **A diversidade da economia informal**
- **Obstáculos jurídicos**
- **Subcontratação e agências intermediárias**
- **Exclusão social**

■ **A diversidade da economia informal.** O crescimento da atividade da economia informal enquadra-se numa crise de governação crescente, que se regista a nível tanto nacional como internacional. Esta evolução coloca desafios para o mandato histórico dos sindicatos de organizarem os trabalhadores não organizados. Durante as últimas duas décadas, os sindicatos tentaram chegar aos trabalhadores da economia informal e aos trabalhadores que exercem a sua profissão no quadro de novas e muitas vezes precárias relações de trabalho. O movimento sindical internacional reconhece claramente a necessidade de organizar os trabalhadores da economia informal. Muitas centrais sindicais nacionais procederam a uma revisão da sua constituição, para permitir a filiação dos trabalhadores da economia informal ou das suas associações. Muitas delas definiram estratégias inovadoras para alargar os seus serviços a estes trabalhadores. Os sindicatos estão a reanalisar o que se considera economia informal no âmbito das suas áreas de atuação e, em particular, as relações entre a atividade económica informal e formal.

Muito do que se considera “economia informal” consiste em pessoas que trabalham por conta própria, para famílias ou empresas muito pequenas ou microempresas. Estes trabalhadores não se concentram normalmente em grandes locais de trabalho e podem estar dispersos e ser difíceis de localizar. Isso agrava a dificuldade e o custo da organização. Frequentemente, os mesmos trabalhadores realizam o seu trabalho no quadro de diferentes relações de trabalho e, por vezes, trabalham para alguém que se pode considerar um empregador. Outras vezes desempenham tarefas semelhantes a serviços prestados por alguém que se poderia considerar um trabalhador independente. Estas relações determinam em grande medida a finalidade de organizar os trabalhadores e a natureza da organização.

■ **Obstáculos jurídicos.** Os obstáculos jurídicos à organização incluem a proibição direta que pode existir em setores económicos, como o do trabalho doméstico ou a agricultura. Outros obstáculos jurídicos devem-se ao facto de não ser reconhecido o estatuto face ao trabalho ou emprego. Estas pessoas não podem reivindicar os seus direitos nem de fazer reclamações junto das autoridades ou dos tribunais. Esta falta de reconhecimento não se limita ao trabalhador, incluindo também o empregador. A ausência de estatuto dos trabalhadores independentes e das empresas, bem como o reconhecimento jurídico dos empregadores, é um dos maiores obstáculos à organização.

■ **O trabalho em regime de subcontratação e o trabalho através de agências.** Na economia formal, os sindicatos também se confrontam com o problema do aumento rápido do recurso ao trabalho em regime de subcontratação e do trabalho através de agências, que substituem ou limitam o emprego direto permanente, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. As agências de subcontratação empregam frequentemente trabalhadores temporários, em condições deficientes ou com pouca ou nenhuma segurança laboral ou outras formas de proteção social. A possibili-

● Entre os obstáculos à organização estão os legais, bem como a natureza dispersa, diversificada e às vezes oculta do trabalho na economia informal

● O recurso à subcontratação e às agências de trabalho temporário em substituição do emprego direto permanente está a crescer

dade de existência de impedimentos jurídicos ou práticos para a organização de trabalhadores em regime de subcontratação e através de agências diminui a capacidade de negociação dos trabalhadores.<sup>1</sup>

■ **Exclusão social.** Além dos obstáculos referidos, os sindicatos confrontam-se com outros desafios, incluindo os que estão relacionados com a exclusão. Esses obstáculos, que em alguns casos devem ser tratados internamente, podem inibir a capacidade ou vontade de os trabalhadores se organizarem. Grande parte do trabalho realizado de modo informal corresponde a mulheres e grupos considerados desfavorecidos ou vulneráveis, como as minorias étnicas ou os trabalhadores migrantes. Estes grupos estão insuficientemente representados na composição dos sindicatos e nas estruturas de governação.

Não obstante a vulnerabilidade a trabalhos perigosos, a discriminação e o assédio físico, a participação da mulher nos sindicatos tende a ser pouco significativa, por diversas razões, entre as quais a sua “invisibilidade” em determinados setores, o medo de represálias por parte dos empregadores e contratantes, a dimensão das suas responsabilidades de trabalho não remunerado e, em alguns casos, uma cultura sindical de orientação predominantemente masculina. Também não é de surpreender que a presença das mulheres em cargos de liderança nos sindicatos seja escassa. Porém, os sindicatos têm trabalhado no sentido de fortalecer as suas estruturas para a igualdade e as questões de género como um meio de chegar até às muitas mulheres não sindicalizadas no seio da economia informal.

Os sindicatos estão a responder a todos estes desafios, por exemplo examinando as suas próprias estruturas de governação, para dar representação aos trabalhadores da economia informal e atribuir recursos humanos e financeiros à organização do trabalho e aos programas de colaboração. Estão a tentar definir as principais categorias dos trabalhadores da economia informal, que devem organizar-se, sendo essa a melhor forma de estabelecer um ponto de acesso e os serviços que seriam pertinentes. Além disso, socorrendo-se da sua vantagem institucional, também estão a estabelecer alianças de colaboração com as organizações de trabalhadores informais existentes a nível nacional e mundial.

<sup>1</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ICEM Guide to contract and agency labour, Genebra, setembro de 2008, p. 16a



- Tirar partido dos pontos fortes tradicionais
- Ter em conta a diversidade da economia informal
- Estratégias de organização
  - Criar novas organizações sindicais e atrair membros
  - Criar outras organizações e atrair membros
  - Criar organizações multifacetadas e atrair membros
  - Da organização nacional à organização internacional
- Vias para chegar aos trabalhadores da economia informal
  - Formação em segurança e saúde no trabalho
  - Parcerias tripartidas para a segurança e a saúde no trabalho
  - Estabelecimento de centros sociais e de formação
- Alargamento da proteção social
- Promoção de políticas e plataformas de negociação comuns
- Alianças e colaboração com associações de trabalhadores da economia informal
- Tripartismo e diálogo social

■ **Tirar partido dos pontos fortes tradicionais.** Embora a grande diversidade e a enorme dimensão da economia informal exijam estratégias novas e inovadoras da parte dos sindicatos, estes também podem socorrer-se dos seus pontos fortes tradicionais para organizar os trabalhadores. Entre esses pontos fortes destacam-se:<sup>2</sup>

- a sua experiência em matéria de organização dos trabalhadores;
- o conhecimento dos direitos e normas do trabalho, sobretudo no que se refere à saúde e segurança no trabalho, que podem aplicar-se às diferentes formas de emprego;
- as suas competências em matéria de negociação coletiva, que lhes permitem aconselhar e dar formação aos trabalhadores da economia informal nesse domínio;
- a sua presença nas zonas de concentração de trabalhadores dispersos em termos de organização (por exemplo, zonas industriais com trabalhadores formais e informais), que lhes dá a possibilidade de estabelecer delegações sindicais para apoiar os trabalhadores tanto da economia formal como da informal;
- a sua compreensão e influência nos respetivos setores de atividade económica, que podem ser úteis para chegar aos trabalhadores não organizados do mesmo setor, incluindo os que trabalham na economia informal;
- a sua participação em assembleias tripartidas, como as de sistemas de segurança social, que lhes dá a oportunidade de promover políticas para alargar a proteção social aos trabalhadores que dela carecem;
- o seu estatuto jurídico para representar os trabalhadores e a sua filiação e redes nacionais e internacionais.

<sup>2</sup> Ver Nathan, Christine, apresentação sobre organização na economia informal. In Formação ITUC -ILO/ACTRAV, Banguécoque, 21-25 de novembro de 2005

● Os sindicatos estão a responder à diversidade da economia informal, através do desenvolvimento de abordagens inovadoras adaptadas a grupos

■ **Ter em conta a diversidade da economia informal.** O carácter heterogéneo da economia informal requer a adoção de estratégias múltiplas para englobar os trabalhadores da economia informal. Na parte seguinte do fascículo são examinadas algumas das formas inovadoras através das quais os sindicatos têm tentado organizar os trabalhadores da economia informal ou estabelecer alianças com organizações de trabalhadores informais, no intuito de consolidar a sua organização e representação e criar plataformas de diálogo social.

Seguem-se algumas abordagens que tiveram êxito, apesar de não serem mutuamente exclusivas nem exaustivas:

- Alargar o alcance da negociação coletiva, a fim de incluir os trabalhadores que operam na mesma indústria ou setor económico, incluindo o trabalho informal;
- Recrutar membros para os sindicatos que representam trabalhadores da mesma atividade ou setor económico, incluindo os que operam nesse setor com carácter informal;
- Criar novos sindicatos com o objetivo de representar determinados grupos de trabalhadores que carecem de representação;
- Apoiar outras organizações de determinados grupos de trabalhadores, como os trabalhadores no domicílio, os trabalhadores domésticos ou os vendedores ambulantes;
- Prestar serviços, como programas de desenvolvimento de competências ou formação em matéria de saúde e segurança no trabalho, como primeiro passo para a organização destes trabalhadores;
- Colaborar politicamente para tornar a proteção social, nomeadamente a segurança social e o seguro de saúde, extensiva aos trabalhadores e às suas famílias;
- Lutar pelo respeito dos direitos de sindicalização, filiação e negociação coletiva dos trabalhadores das cadeias de valor mundiais;
- Formar alianças e parcerias entre os sindicatos e as organizações de trabalhadores da economia informal, incluindo a criação de plataformas de negociação comuns com as autoridades ou os governos locais;
- Recorrer ao diálogo social como meio de colmatar os défices de trabalho digno que se geram quando o trabalho é realizado de modo informal.

■ **Estratégias de organização.** Conforme já se referiu, a economia informal compreende uma grande variedade de atividades e situações, que geram os mais diversos problemas para os trabalhadores. Não é possível propor um modelo único de organização: são necessárias abordagens diferentes, adaptadas a contextos diferentes, muitas vezes através de uma combinação de estratégias.

Apesar de os modelos seguintes não serem modelos específicos propriamente ditos, ilustram as múltiplas estratégias que estão a ser formuladas para organizar os trabalhadores não organizados.

- **Criar novas organizações sindicais e atrair membros.** O Peru adotou, desde a década de 1980, várias iniciativas destinadas a obter o reconhecimento jurídico dos vendedores ambulantes, reforçando a sua representação junto das autoridades municipais e o seu acesso ao Fundo Municipal de Assistência ao Vendedor Ambulante, um fundo de seguro social para os vendedores ambulantes que possuem uma licença. Um decreto promulgado em 1992 instituiu a possibilidade de os trabalhadores independentes formarem organizações. Em setembro de 2006, a Central Latino-Americana de Trabalhadores (CLAT) criou uma nova federação de trabalhadores informais no Peru, a FENTRIAAP, que agrupa oito sindicatos nacionais de trabalhadores nacionais<sup>3</sup>.

O Peru criou uma nova federação de trabalhadores da economia informal em 2006.

<sup>3</sup> Proteção social e inclusão: convergência de esforços numa perspetiva global, resumo do Programa PROPLI (de Luta contra a Pobreza), apresentado à Conferência Internacional sobre Proteção Social, Lisboa, 2006.

Em Espanha, a organização regional catalã da Confederação Sindical de Trabalhadores criou uma associação de trabalhadores independentes, em que participam vendedores e trabalhadores da construção, entre outros. Os estatutos do sindicato foram alterados para que a associação pudesse integrar as estruturas de tomada de decisões e tivesse direito pleno de voto. A Central Sindical Nacional disponibiliza formação em matéria de negociação coletiva. Além disso, presta aconselhamento sobre questões fiscais e contratuais e negociações com as autoridades empresariais e públicas.

Em Espanha, foi criada uma associação de trabalhadores independentes em vários setores, com pleno direito de voto na confederação de sindicatos

Nos Países Baixos, o sindicato de trabalhadores da construção, da Confederação Sindical FNV, reuniu 3.000 dos 30.000 trabalhadores independentes do setor da construção numa organização filiada com políticas e trabalhadores próprios. Esta iniciativa teve sucesso, apesar do ceticismo inicial, pois os trabalhadores independentes demonstraram ter as mesmas necessidades de segurança, salários regulares e um ambiente de trabalho seguro que os outros trabalhadores<sup>4</sup>.

- **Criar outras organizações e atrair membros.** Nas duas últimas décadas, verificou-se um crescimento considerável de organizações autónomas de trabalhadores da economia informal, baseadas na filiação dos seus membros, principalmente mulheres, muitas vezes com múltiplas desvantagens resultantes da sua origem étnica ou da condição de migrantes. Algumas preferiram estruturas de associação e formaram redes ou parcerias com sindicatos, ou fóruns de políticas comuns, outras optaram por se registar como sindicatos, ou definiram uma estratégia multifacetada.

Por exemplo, a Associação de Mulheres Trabalhadoras no Domicílio do Bangladesh, estabeleceu-se em 1995 e já está presente em 64 distritos, que abrangem 18.000 trabalhadores no domicílio. Está filiada na Federação Internacional de Trabalhadores Têxteis, do Vestuário e de Couro e na HomeNet.

Na Índia, a Federação *All India* de Trabalhadores e Assistentes de Anganwadi (AIFAWH) organizou os trabalhadores *anganwadi* (prestação de cuidados a crianças) em vários Estados. Dirigentes sindicais percorreram as aldeias, visitando creches, para compreenderem os problemas dos trabalhadores e encontrarem soluções coletivas. As suas campanhas tiveram êxito, conseguindo a adesão de 250.000 trabalhadores de *anganwadi* de 22 Estados<sup>5</sup>.

- **Criar organizações multifacetadas e atrair membros.** Na Índia, a Associação de Mulheres Trabalhadoras por Conta Própria (SEWA) é um dos exemplos mais conhecidos de uma iniciativa que teve êxito na organização e capacitação das mulheres pobres que trabalham na economia informal. O modelo da SEWA inspirou muitas outras iniciativas em todo o mundo, sobretudo na Ásia, e também na África do Sul e na Turquia.

A vantagem da SEWA, criada em 1972, reside no facto de ter adotado uma abordagem multifacetada e se ter constituído simultaneamente como sindicato, cooperativa e movimento de mulheres. Baseia-se no conceito da necessidade de pleno emprego, segurança no trabalho, rendimentos, alimentação e segurança social. Enfatiza a autossuficiência, a possibilidade de os pobres estabelecerem as suas próprias organizações e a necessidade de formação para reforçar a liderança, a confiança e o poder de negociação das mulheres, tanto dentro como fora de casa. A SEWA presta todo o tipo de serviços, incluindo mobilização e negociações setoriais, formação de cooperativas de produção e serviços, serviços financeiros, seguros e associações de segurança social.

A SEWA, na Índia, funciona simultaneamente como sindicato, cooperativa e movimento feminino

<sup>4</sup> Cremers, Jan, 2006. "Undeclared Labour in the Construction Industry: Country report – Denmark."

European Institute for Construction Labour Research. Junho. Manuscrito.

<http://www.clr-news.org/CLRStudies/Denmark%2003-OK.pdf>

<sup>5</sup> Para mais pormenores, ver <http://aifawh.org/index.php>

Atualmente, a SEWA tem mais de 1 milhão de membros, que são mulheres trabalhadoras por conta própria, e está filiada no movimento sindical internacional, tanto a nível setorial como central, assim como em institutos de investigação e desenvolvimento. Na Índia, faz parte de uma rede nacional de organizações mais vasta do setor informal, como o Centro Nacional para o Trabalho (NCL). O Centro foi criado para conseguir a visibilidade e o reconhecimento dos trabalhadores do setor informal, assim como para organizar os trabalhadores, com vista ao reconhecimento dos seus direitos. Inclui os sindicatos de trabalhadores da construção, os sindicatos de trabalhadores em regime de subcontratação e trabalhadores domésticos, assim como os sindicatos de trabalhadores agrícolas e do setor florestal.

Em 1998, a SEWA colaborou na fundação da Associação Nacional de Vendedores Ambulantes da Índia (NASVI), com o objetivo de obter um maior reconhecimento do contributo dos vendedores ambulantes para a economia urbana e promover mudanças no quadro regulamentar, a fim de melhorar os seus meios de subsistência e a segurança no trabalho. Em 2003, já se tinham filiado formalmente 276 organizações que representavam 168.000 vendedores ambulantes de 20 Estados da Índia<sup>6</sup>.

- **Da organização nacional à organização internacional.** Na Costa Rica, a Associação de Trabalhadores Domésticos (ASTRADOMES) foi fundada em 1991. Está filiada na Confederação de Trabalhadores no Domicílio da América Latina e do Caribe (CONLACTRAHO). Todos os trabalhadores domésticos podem filiar-se, mas a maioria dos membros são mulheres migrantes nicaraguenses, o que reflete o elevado número de nicaraguenses migrantes que estão empregados na Costa Rica. A ASTRADOMES oferece uma grande variedade de serviços, incluindo aconselhamento e orientação jurídica para os trabalhadores domésticos, alojamento temporário para os trabalhadores despedidos, *workshops* de formação sobre temas como direitos do trabalho e saúde reprodutiva, além de atividades sociais de apoio à identidade cultural dos trabalhadores. Estabeleceu uma parceria (1994-1998) com o Centro Nacional para o Desenvolvimento da Mulher e da Família na Costa Rica (um organismo governamental), para realizar uma série de sessões de formação, num parque público frequentado por migrantes nicaraguenses. As atividades foram divulgadas por meio de cartazes nas ruas e anúncios nas estações de rádio locais.

A ASTRADOMES interpôs um recurso de inconstitucionalidade em 2005, no Tribunal Constitucional, para combater o tratamento discriminatório dos trabalhadores domésticos na legislação laboral da Costa Rica, no que se refere ao número mínimo de horas de trabalho, às férias e aos direitos a serviços de saúde e pensões. O Tribunal estabeleceu o direito dos trabalhadores domésticos a um dia completo de descanso por semana e a gozar os feriados, embora a reforma do Código do Trabalho ainda esteja pendente<sup>7</sup>.

A CONLACTRAHO reúne associações e sindicatos de trabalhadores domésticos de 13 países da América Latina e do Caribe. Chama a atenção para a vulnerabilidade de muitos trabalhadores domésticos, defende ativamente as reformas dos códigos do trabalho e o alargamento da proteção social aos trabalhadores domésticos, bem como o reconhecimento do trabalho doméstico com base na igualdade e na não-discriminação.

<sup>6</sup> Para mais pormenores, ver ILO, Governing Body Committee on Employment and Social Policy 298/ESP/4: The Informal Economy, p. 5 e [www.sewa.org](http://www.sewa.org)

<sup>7</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: ILO International Migration Programme Good Practices Database

No plano internacional, as federações sindicais desempenharam um papel importante na realização de campanhas em prol dos direitos dos trabalhadores domésticos. A União Internacional de Trabalhadores dos setores Alimentar, Agrícola, de Hotelaria, Restauração, Tabaco e Afins (IUF), em colaboração com outros sindicatos mundiais, criou uma rede internacional de sindicatos e outras organizações de trabalhadores domésticos.<sup>8</sup> Os seus objetivos incluem a realização de um inventário das organizações de trabalhadores domésticos e o estabelecimento de relações com estas, a fim de promover os direitos dos trabalhadores domésticos. Esta rede realizou com sucesso uma campanha para que a OIT elaborasse um instrumento internacional sobre o trabalho doméstico nas Conferências Internacionais do Trabalho, de 2010-2011, que foi subsequentemente adotado em 2011. (Ver o fascículo sobre os trabalhadores domésticos).

No plano internacional, as federações sindicais desempenharam um papel essencial na realização de campanhas em prol dos direitos dos trabalhadores domésticos.

## ■ Vias para chegar aos trabalhadores da economia informal.

- **Formação em matéria de segurança e saúde no trabalho.** A formação e os programas de sensibilização para a segurança e saúde no trabalho podem constituir-se como uma via adequada para estabelecer contactos e organizar os trabalhadores da economia informal. As intervenções de saúde e segurança no trabalho são bem recebidas tanto pelos trabalhadores como pelos empregadores, já que os perigos se repercutem na sua capacidade para obter rendimentos e na produtividade em geral. Os sindicatos também podem disponibilizar serviços permanentes de aconselhamento em matéria de saúde e segurança no trabalho, seja de forma unilateral seja em colaboração com a inspeção do trabalho.

Na Índia, o Sindicato *Hind Mazdoor Sabha* (HMS) teve êxito na organização dos trabalhadores do setor de desmantelamento de navios, um dos mais perigosos e menos protegidos. Este setor é controlado principalmente por organizações empresariais e a maioria dos trabalhadores são migrantes que carecem de documentos de identidade, o que dificulta especialmente a tarefa de organização. O desmantelamento é o processo de desmontar um navio obsoleto para venda como sucata ou para a sua eliminação. Estas atividades expõem os trabalhadores a numerosos e diversificados perigos, entre os quais a exposição ao amianto, ao chumbo, ao ruído excessivo e ao fogo. Também englobam operações perigosas como o corte de metais, a remoção de pintura, a limpeza de óleos e tanques e o trabalho em espaços confinados. O HMS iniciou o seu trabalho de organização dos trabalhadores do setor do desmantelamento de navios há alguns anos, através do *Mumbai Port Trust, Dock and General Employees' Union*. Os funcionários controlaram os locais de trabalho e observaram que os trabalhadores, muitos dos quais eram jovens ou crianças, sofriam lesões frequentes. Não tinham acesso a água potável, a serviços de primeiros socorros nem a meios de transporte para o hospital em caso de acidente. O HMS começou por providenciar água potável e formação em primeiros socorros. O sindicato negociou com o serviço de Ambulâncias *St John's* e a Cruz Vermelha a presença permanente de uma ambulância no local. Através deste processo, os trabalhadores adquiriram confiança no sindicato e começaram a recorrer a ele para apresentar outro tipo de queixas. Como a maioria dos trabalhadores carecia de documentos de identidade, a sua vulnerabilidade era frequente. O sindicato distribuiu credenciais de filiados para que os seus titulares pudessem apresentar um documento de identidade nos controlos policiais. Por sua vez, a importância atribuída à saúde e segurança no trabalho foi bem recebida pelas autoridades. À medida que a confiança no sindicato aumentava, os trabalhadores começaram a interessar-se por filiar-se nele. Agora os trabalhadores que operam no setor do desmantelamento em Mumbai e noutros portos estão mais bem organizados e representados e fazem parte de uma iniciativa internacional em prol da adoção de normas legislativas obrigatórias.<sup>9</sup>

Na Índia, o sindicato HMS encontrou várias vias para prestar apoio aos trabalhadores do desmantelamento de navios, um dos setores mais perigosos e menos protegidos, tendo conseguido organizá-los.

<sup>8</sup> Ver <http://www.idwn.info/>

<sup>9</sup> Para mais pormenores ver <http://www.imfmetal.org/index.cfm?n=644&l=2>



Equipas tripartidas nas Filipinas melhoraram a SST nos estaleiros de obras

- **Parcerias tripartidas.** Como a maior parte dos sistemas de inspeção do trabalho se encontra no limite da sua capacidade, para incluir as empresas da economia informal são necessárias alianças com uma grande diversidade de organizações, que dispõem de redes na economia informal. As iniciativas mais eficazes combinam o mandato estatutário, a legislação e o apoio tripartido.

Os sindicatos da construção nas Filipinas aceitaram colaborar com o Ministério do Trabalho e com os Empregadores para pôr em prática o Decreto Ministerial N.º 13, que exorta ao cumprimento das normas de saúde e segurança no trabalho. O Decreto referia-se a “todas as operações e atividades do setor da construção e às suas subdivisões”, englobando tanto os trabalhadores permanentes como os que trabalham em regime de subcontratação. Uma equipa tripartida, integrada por representantes dos trabalhadores, do governo e dos empregadores, organizou um programa de visitas aos locais de trabalho, seminários e campanhas de sensibilização nos estaleiros de construção. Além da formação, realizaram-se reuniões diárias entre os trabalhadores e os supervisores sobre os possíveis problemas de segurança e saúde de cada trabalho, assim como as suas soluções. Esta iniciativa contribuiu para a capacitação dos trabalhadores e culminou com a organização do primeiro sindicato setorial das Filipinas, que inclui trabalhadores da economia informal. A presença de sindicatos em empresas que externalizam trabalho, coloca-os numa posição estratégica para influenciar as condições de saúde e segurança, assim como de trabalho em geral, em toda a cadeia de abastecimento<sup>10</sup>.

- **Criação de centros sociais e de formação.** O Sindicato Geral dos Trabalhadores Domésticos de Hong Kong tem origem nos centros de readaptação profissional do Governo. A Confederação de Sindicatos de Hong Kong (HKCTU) realizou programas de formação nos centros. As mulheres trabalhadoras receberam cursos de formação em competências domésticas. Em três dos centros, as mulheres formaram grupos, com a ajuda dos organizadores e, durante 18 meses, estabeleceram as bases do sindicato<sup>11</sup>, que se ocupa de assuntos como as indemnizações por lesões sofridas no trabalho, níveis salariais mínimos, pensões, seguros e revisão da legislação laboral em matéria de horas de trabalho e determinação do estatuto de trabalhador por conta de outrem.

Nas Filipinas, Brasil e Tailândia os sindicatos fizeram pressão para alargamento dos sistemas de proteção social à economia informal.

- **Alargamento da proteção social.** Os sindicatos podem ter um papel político importante na tentativa de alargar a proteção social. Por exemplo, a composição tripartida dos sistemas nacionais de segurança social permitiu aos sindicatos das Filipinas e da Tailândia promover o alargamento dos sistemas de segurança social aos trabalhadores da economia informal.<sup>12</sup> No Brasil, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) realizou atividades de promoção junto da Administração Municipal de São Paulo e do Governo Federal, para promulgar legislação que tenha em conta as atividades das microempresas familiares e pessoais e inclua mecanismos apropriados de tributação e proteção de segurança social<sup>13</sup>.

Outro exemplo de um sindicato que se esforça por ampliar a proteção social é o da ilha da Madeira, em Portugal, conhecida pelos seus bordados desde meados do século XIX. Em 1974, o Sindicato das Bordadeiras da Madeira conseguiu negociar com o governo regional uma lei que garantia às bordadeiras prestações básicas da segurança social por velhice e invalidez; posteriormente, em 1979, foram incluídas as baixas por doença e as licenças de maternidade<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Sator, Vanessa e Renales, Marilou (2003). “Improving Working Conditions in the Informal Sector.” In *Challenge of Informal Work in the Philippines*. Editado por Sandra O. Yu. Manila: Organização Internacional do Trabalho

<sup>11</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Inclusive Cities - Recruiting Informal Workers into Democratic Workers’ Organizations: Organizing in the Informal Economy: Resource Book for Organizers Sec.2., p. 104

<sup>12</sup> Yu, Sandra, 1999. “The Philippines.” In *Labour Education Journal 1999/*: Sindicatos no setor informal: Finding their bearings: Nine country papers. Genebra, Organização Internacional do Trabalho.

<sup>13</sup> Para mais pormenores, ver <http://www.streetnet.org.za/>

<sup>14</sup> Chen, Martha; Jhabvala, Renana; e Lund, Frances, 2002. Supporting workers in the informal economy: A policy framework. Employment Sector Working Paper on the Informal Economy. 2002/2. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

Algumas confederações sindicais nacionais criaram os seus próprios regimes de seguros de saúde, geridos diretamente ou como um regime coletivo numa agência de seguros privada. Estes serviços também podem ser propostos aos trabalhadores da economia informal que se filiem no sindicato.

■ **Promoção de políticas e plataformas de negociação comuns.** Para que as iniciativas de proteção e organização sejam eficazes, é importante o apoio jurídico. Os sindicatos, tal como as organizações de empregadores, impulsionaram reformas nos quadros regulamentares, com vista a simplificar o registo das empresas. Além disso, realizaram atividades de promoção para que a legislação laboral se aplique igualmente à economia informal, de diferentes formas, a saber:

- redução do número mínimo de trabalhadores de uma empresa para que a legislação do trabalho lhe seja aplicável;
- alargamento da definição dos termos “trabalhador por conta de outrem” e “relação de trabalho”, protegidos pela legislação laboral para incluir os trabalhadores contratados em determinadas circunstâncias. (Ver o fascículo sobre a Relação de Emprego);
- estabelecimento de políticas que alarguem explicitamente o alcance da legislação laboral a setores específicos da economia informal, como os trabalhadores no domicílio, os trabalhadores domésticos, os trabalhadores da construção e os trabalhadores agrícolas.

Os sindicatos dos trabalhadores municipais, em particular, desempenham um papel chave como promotores junto das autoridades e dos conselhos locais. Na América Latina, a União Latino-americana de Sindicatos dos Trabalhadores Municipais (ULATMUN), adotou uma plataforma de ação, destinada a facilitar a transição dos vendedores ambulantes para a formalidade, incentivando a sua inscrição, políticas públicas inclusivas e planificação urbana, incluindo a criação das infraestruturas e dos serviços necessários. Os referidos sindicatos veem o seu papel como facilitadores da criação de organizações baseadas na filiação, o que, no contexto da América Latina, deveria ter em conta as necessidades especiais das mulheres e dos vendedores ambulantes indígenas. (ver também o fascículo sobre os Vendedores Ambulantes).<sup>15</sup>

■ **Alianças e parcerias com associações de trabalhadores da economia informal.** Em alguns casos, as centrais sindicais nacionais estabelecem alianças e cooperam com associações sem as incorporar necessariamente nas suas estruturas. Por exemplo, o *British Trade Unions Congress*, a *Oxfam* e o *National Group on Homeworking* uniram-se para preparar uma campanha destinada a apresentar uma série de exigências ao governo e aos comerciantes de retalho, no sentido de aplicarem a lei que garante salários mínimos, um limite máximo das horas de trabalho, férias remuneradas e proteção contra a discriminação para os trabalhadores no domicílio, no Reino Unido.

Os sindicatos da América Latina têm vindo a exercer pressão a favor de medidas para permitir aos vendedores ambulantes sair da informalidade.

A Aliança de Associações da Economia Informal da Zâmbia (AZIEA) é uma filial da central nacional da Zâmbia, a ZCTU, e membro da StreetNet International. Organiza os vendedores ambulantes e promove o reconhecimento da sua função na economia nacional e a sua proteção e representação. A AZIEA tentou negociar com o Ministério do Governo Local e da Habitação a introdução de reformas na Lei dos Mercados, incluindo alterações da composição do conselho de mercados para permitir a representação dos vendedores informais, e com os governos locais, em matérias relacionadas com taxas, recolha de resíduos, cuidados a crianças e segurança. Para melhorar o seu poder de negociação, a AZIEA implementou programas de educação para os filiados, sobre o papel da associação e a necessidade de introduzir reformas na regulamentação e nos estatutos do mercado e aumentar os investimentos

<sup>15</sup> Castillo, G.; Orsatti, A. (comp.). Trabajo Informal y sindicalismo. Montevideo, ILO/CINTERFOR, 2005

em infraestruturas e serviços. Realizou atividades de *lobbying* junto dos parlamentares e dos conselheiros, consumidores e residentes, com vista a uma maior transparência e prestação de contas nos orçamentos e nas despesas do governo local. Em março de 2005, realizou-se um *workshop* sobre o estabelecimento de alianças, no qual participaram a Associação Nacional de Mercados da Zâmbia, o Sindicato Unido de Trabalhadores da Administração Pública Local da Zâmbia, a ZCTU e a AZIEA. O *workshop* identificou os problemas e desafios comuns e acordou uma plataforma de negociação comum, assim como uma campanha de *lobbying* e promoção conjunta, junto da administração pública local da Zâmbia<sup>16</sup>.

■ **Tripartismo e diálogo social.** Nos casos em que foi possível estabelecer negociações ou fóruns tripartidos, chegou-se a acordos importantes, que melhoraram a segurança dos rendimentos e a proteção social.

No Senegal, os sindicatos participaram em medidas para alargar o seguro social de saúde aos trabalhadores da economia informal

Por exemplo, os sindicatos de trabalhadores dos transportes (CNTS e CNTS FC) participam ativamente na conceção e aplicação de um sistema de seguro social de saúde, destinado a cobrir todos os trabalhadores dos transportes e as suas famílias (400.000 pessoas). Além disso, a Comissão Nacional para o Diálogo Social colaborou ativamente na definição de uma estratégia destinada a tratar especificamente o alargamento da segurança social aos trabalhadores da economia informal<sup>17</sup>.

Na Índia, em dezembro de 2008, o Parlamento promulgou a Lei da Segurança Social dos Trabalhadores Não Organizados. No âmbito desta Lei, foram emitidos documentos de identidade, seguros de vida, cobertura básica de saúde, subsídios de maternidade e pensões de velhice aos trabalhadores independentes. Trata-se de uma exigência de longa data da SEWA que, há 20 anos, foi a primeira entidade a manifestar essa necessidade, a qual foi satisfeita graças a representação, pressão e diálogo sustentáveis<sup>18</sup>.

No Gana, o Documento de Estratégia de Luta Contra a Pobreza, revisto, dos anos 2006-2007, destaca a importância da criação de emprego no contexto da necessidade de melhorar as condições da economia informal, através do conceito de Trabalho Digno. Dois planos piloto, em distritos locais, criaram mecanismos para promover o diálogo social, com a participação do governo local, dos representantes eleitos da assembleia, das pequenas empresas, dos sindicatos e da sociedade civil, a fim de elaborar um plano de desenvolvimento económico local e projetos em pequena escala, destinados à melhoria das pequenas empresas. As mulheres constituem dois terços dos beneficiários. Uma subcomissão da assembleia local fez um inventário completo de todas as pequenas e médias empresas (PME) e incentivou as que ainda não estão organizadas em associações a filiarem-se. Também conseguiu alargar o seguro de saúde nacional às PME e criou cooperativas de poupança e crédito para o trabalho digno, que consolidam a estabilidade económica e mobilizam capital para investimentos. O compromisso ativo do governo, a organização de empregadores e os sindicatos tiveram um papel fundamental na implementação desta importante iniciativa de política<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> <http://www.streetnet.org/english/PSIreportzambia.htm> PSI/Streetnet Alliance Building Workshop, Zâmbia, março de 2005

<sup>17</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ILO Governing Body Committee on Employment and Social Policy 298/ESP/4. The Informal Economy. p. 12

<sup>18</sup> Newsletter eletrónica da SEWA, 17 de agosto-dezembro 2008, [www.sewa.org](http://www.sewa.org)

<sup>19</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ILO Governing Body Committee on Employment and Social Policy 298/ESP/4. The Informal Economy [Comissão sobre o Emprego e a Política Social do Conselho de Administração da OIT 298/ESP/4. A Economia Informal]



*Encontro de mulheres trabalhadoras, Tadjiquistão.*



## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas e contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e da ONU e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

Convenção (N.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, 1948

Convenção (N.º 98) sobre o Direito de Organização e de Negociação Coletiva, 1949

Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930

Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957

Convenção (N.º 138) sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, 1973

Convenção (N.º 182) sobre a Interdição das piores formas de trabalho das crianças

Convenção (N.º 100) sobre Igualdade de remuneração, 1951

Convenção (N.º 111) sobre a Discriminação no Emprego e na Profissão, 1958

Resolução da OIT sobre o Trabalho Digno e a Economia Informal 2002

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

### Publicações pertinentes

Ahn, Pong-Sul (Ed.), 2007. Organizing for Decent Work in the Informal Economy: Strategies, Methods and Practices. International Labour Office Subregional office for South Asia, Bureau for Workers Activities, Nova Deli

Chen, Martha; Jhabvala, Renana; e Lund, Frances, 2002. Supporting workers in the informal economy: Um quadro de políticas. Documento de Trabalho sobre a Economia Informal. 2002/2. Genebra. Organização Internacional do Trabalho.

OIT, 1999. "Trade Unions and the Informal Sector: Towards a Comprehensive Strategy." Documento de Apoio para o Simpósio Internacional sobre Sindicatos e o Setor Informal, 18-22 outubro.

– 2007. The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Proceedings of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalisation. Genebra, OIT

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms\\_110324.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf)

– 2007. Governing Body Committee on Employment and Social Policy 298/ESP/4. The Informal Economy. Março de 2007, Genebra

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_gb\\_298\\_esp\\_4\\_en.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_298_esp_4_en.pdf)

NT

Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia\\_informal.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/economia_informal.pdf)



– 2010. Report IV(1): Decent work for domestic workers International Labour Conference. 99.<sup>a</sup> Sessão, 2010, Genebra

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_104700.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104700.pdf)

– 2011. Symposium on Precarious Work October [Simpósio sobre o Trabalho Precário]. outubro de 2011, Genebra

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms\\_165739.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_165739.pdf)

Thanachaisethavut, Bundit and Charoenlert, Voravith, 2006. “Extending labour protection to the informal economy in Thailand,” in David Tajgman, Editor. “Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia”. Bangucoque: Organização Internacional do Trabalho.

## Outros documentos

IFWEA, 2008. Recruiting Informal Workers into Democratic Workers’ organisations: Organising in the Informal Economy: Resource Book for Organizers IFWEA Cape Town.

ICEM (International Confederation of Chemical, Energy, Mine and General Workers’ Union) 2008, Mini Guide Dealing with Contract and Agency Labour

<http://www.icem.org//files/PDF/CALdbase/1012.ICEM%20Mini%20Guide%20CAL%20HQ.pdf>

Inclusive Cities, Activist Toolbox, Organizing in the Informal Economy, Resource book for organizers, Recruiting Informal Workers into Democratic Workers’ Organizations, StreetNet and WIEGO

<http://www.inclusivecities.org/organizing/building-organizations/>

ILO, International Migration Programme Good Practices Database

[www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p\\_lang=en&p\\_practice\\_id=35](http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=35)

ILO WIND (Work improvement in neighbourhood development) Manual in Kyrgyz and Russian.

[http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/wind\\_kyrgyz.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/wind_kyrgyz.pdf)

OIT, 2002. Promoting Gender Equality: A resource kit for trade unions. [Promover a Igualdade de Género: Um kit de recursos para os sindicatos]. Genebra: OIT

[http://actrav.ilo.org/library/english/06\\_Gender/resource\\_kit\\_for\\_tu/introduction.pdf](http://actrav.ilo.org/library/english/06_Gender/resource_kit_for_tu/introduction.pdf)

– 2002. A job at any price? Decent work and the informal economy. OIT Genebra, [http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=en&p\\_ieresource\\_id=806](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=806)

– 2002. Decent Work and the Informal Economy. CD Rom com documentos de base, 2002. OIT Genebra,

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

– 2008. Trade Union Manual for Organizing Informal Economy Workers, Gabinete Subregional para o Leste da Ásia, OIT Bangucoque

**Para mais informações, ver o sítio da *internet do Bureau para as Atividades dos Trabalhadores (ACTRAV)* <http://www.ilo.org/actrav/lang--en/index.htm>**

## Referências

- Ahn, Pong-Sul (Ed.). Organizing for Decent Work in the Informal Economy: Strategies, Methods and Practices, International Labour Office Subregional office for South Asia, Bureau for Workers Activities, Nova Deli (2007)
- Chen, Martha; Jhabvala, Renana; e Lund, Frances, 2002. Supporting workers in the informal economy: A policy framework. Employment Sector Working Paper on the Informal Economy. 2002/2. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- OIT, 1999. "Trade Unions and the Informal Sector: Towards a Comprehensive Strategy." Documento de Apoio para o Simpósio Internacional sobre Sindicatos e o Setor Informal, 18-22 de outubro.
- OIT, 2007. Governing Body Committee on Employment and Social Policy 298/ESP/4. The Informal Economy. Genebra: OIT
- Jankulovska, L. Federação de Sindicatos da Macedónia CCM. Setor do Emprego. OIT Genebra, 2002.  
[http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=en&p\\_ieresource\\_id=35](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=35)
- Pineda, O.R. "Bridging the Gender Formal/Informal Divide in Labor Movements, no âmbito de um Documento de Globalização da ASEAN, apresentado na 8.ª Conferência Asean Inter-Universidades sobre Desenvolvimento Social. 28-31 de maio de 2008
- Thanachaisethavut, Bundit e Charoenlert, Voravith, 2006. "Extending labour protection to the informal economy in Thailand," in David Tajgman, Editor. Extending Labour Law to All Workers: Promoting Decent Work in the Informal Economy in Cambodia, Thailand and Mongolia. Bangkok: Organização Internacional do Trabalho
- TUCA/CSA  
<http://www.csa-csi.org/content/section/32/207/> **Economia Informal** e *workshop* FES-ITUC sobre "Organising workers in the informal economy" Lomé, Togo, 1-2 de dezembro de 2008.
- Sator, Vanessa e Renales, Marilou (2003). "Improving Working Conditions in the Informal Sector." In Challenge of Informal Work in the Philippines. Editado por Sandra O. Yu. Manila: OIT.
- Yu, Sandra, 1999. "The Philippines." In Labour Education Journal 1999/: Sindicatos no setor informal: Finding their bearings: Nove documentos de país. Genebra: OIT.

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: Conceitos fundamentais

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: Políticas de apoio à transição para a formalidade

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

**5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos**

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

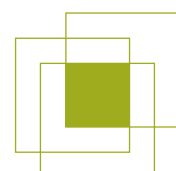
# Organização, Representação e Diálogo



*Reunião informativa numa cooperativa, Costa do Marfim.*

## 5.4 COOPERATIVAS: UM MEIO PARA SAIR DA INFORMALIDADE

■ As cooperativas têm dado força aos atores da economia informal através da realização de atividades económicas combinadas com objetivos sociais. As cooperativas têm o potencial de ampliar o conceito de saída da informalidade, não só porque são um mecanismo eficaz para oferecer segurança económica e social aos participantes de zonas rurais e urbanas da economia informal, mas também pelos seus antecedentes na transformação de atividades marginais em trabalho protegido pela legislação. As empresas e organizações da economia social, incluindo as cooperativas, sociedades mútuas, associações, empresas sociais e algumas fundações, constituem uma ponte entre o âmbito informal e o formal, o rural e o urbano, o local e o mundial e o económico e o social.



- **Barreiras legais e políticas ao funcionamento das cooperativas**
- **Problemas de exclusão**

■ **Barreiras legais e políticas ao funcionamento das cooperativas.** Nos últimos dez anos registou-se um acentuado aumento do número de empresas e organizações da economia social, incluindo cooperativas, organizações de base comunitária, mutualidades e sistemas de microfinança e microseguros, que são propriedade dos seus membros. Embora algumas delas possam não estar formalmente registadas, são controladas pelos seus membros, estão habitualmente radicadas na comunidade local e constituem a voz dos produtores e empresários locais. Em África, o aparecimento de novas formas de cooperativas tem sido designado como o renascimento do movimento cooperativo africano.<sup>1</sup> Na verdade, as cooperativas estão a ser alvo de renovada atenção como meio democrático para combater a exclusão social e económica dos atores da economia informal e como via importante para a formalização. Não obstante a globalização e a recente crise financeira ter trazido novos desafios, as cooperativas continuam a ser um meio para obter rendimentos sustentáveis e para o desenvolvimento social e económico. Nos locais onde os atores da economia informal conseguiram superar os eventuais obstáculos legais e normativos, conseguem muitas vezes registar-se como entidades jurídicas, passando a fazer parte da economia dominante (*mainstream*).

No entanto, as cooperativas continuam a enfrentar barreiras significativas em diversos países. Assim, o seu potencial de apoio à transição para a formalidade é subaproveitado. Em certos casos, os quadros legais que regem as cooperativas podem ser um impedimento para a organização e a representação. Alguns países não autorizam as pessoas coletivas a formar cooperativas, reservando essa possibilidade às pessoas singulares. Isso constitui uma grande desvantagem, em especial para as pequenas e médias empresas.

■ **Problemas de exclusão.** Outros obstáculos incluem os requisitos difíceis de cumprir, ou as disposições que excluem implicitamente as mulheres. Por exemplo, as leis que permitem a participação de apenas uma pessoa por agregado familiar levam à exclusão das mulheres e à consequente participação maioritária dos homens na associação cooperativa; outras leis, que atribuem às mulheres casadas um estatuto de menoridade, ou que impedem as mulheres de herdar os investimentos feitos nas cooperativas pelos seus falecidos maridos, são diplomas claramente propícios à exclusão.

As profundas mudanças no sistema de produção e a desregulação dos mercados<sup>2</sup> criaram novas oportunidades e novos desafios para a participação das cooperativas nos mercados mundiais. As iniciativas do comércio ético favoreceram a formação de cooperativas de pequenos produtores e tiveram impactos positivos. Existe um consenso crescente, por parte dos governos, dos empregadores e dos sindicatos, de que as cooperativas são um mecanismo importante para criar oportunidades de emprego e rendimento sustentáveis e formais.

### Em que consistem as cooperativas?

As cooperativas são um meio através do qual os agentes económicos podem conjugar necessidades e recursos, a fim de obter economias de escala e melhores preços dos fatores de produção, maiores mercados, serviços comuns, melhores bens de consumo e maior proteção jurídica. O parágrafo 2 da Recomendação (N.º 193) sobre a Promoção das Cooperativas, de 2002, define cooperativa como uma associação autónoma de pessoas, que se uniram voluntariamente para satisfazer as suas necessidades e aspirações económicas, sociais e culturais comuns, através de uma iniciativa de propriedade conjunta e gestão democrática.

As cooperativas estão presentes em praticamente todos os setores: cooperativas agrícolas, de crédito e poupança, de consumidores, de habitação, de trabalhadores e de empresários. Os agentes da economia informal estão presentes principalmente na agricultura, nas vendas, nos serviços, na construção, no transporte e na concessão de empréstimos em numerário, que são os setores em que se encontra a maior parte das cooperativas. A sua dimensão varia entre grandes empresas da economia formal e micro e pequenas empresas de natureza muito diversa.

<sup>1</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Develtere, Patrick, Pollet, Ignace & Wanyama, Fredrick (eds). "Cooperating out of poverty: the renaissance of the African cooperative movement". OIT e Instituto do Banco Mundial, 2008

<sup>2</sup> Cf Henry, Hagen. Retos y oportunidades de la globalización para las cooperativas y el marco legal cooperativo, in: CIRIEC 18/2007, 124ff





*Mulher dirigente de uma cooperativa rural, Madrasta, Índia*

- **As cooperativas e a transição para a formalidade**
- **O trabalho da OIT no apoio ao desenvolvimento das cooperativas**
- **Diversas formas de cooperativas**
  - **Cooperativas agrícolas para o fornecimento de fatores de produção e comercialização**
  - **Cooperativas de serviços financeiros**
  - **Um meio para as mulheres produtoras**
  - **Melhorar o *marketing***
  - **Cooperativas de trabalhadores**
- **Prestação de serviços de saúde por meio de clínicas cooperativas**
- **Iniciativas de comércio ético e justo**

■ **As cooperativas e a transição para a formalidade.** As cooperativas desempenham um papel importante na transição da informalidade para a formalidade. Enquanto os atores da economia informal operam fora do campo de aplicação da lei, ou na prática, não estão cobertos, as cooperativas podem revelar-se um meio acessível para obter reconhecimento jurídico e aumentar a sua eficácia e segurança económica, incitando-as simultaneamente a enfrentar riscos e aceder ao crédito e outros serviços.

● O reconhecimento jurídico permite às cooperativas aceder a regimes fiscais e contabilísticos adequados e beneficiar da cobertura da segurança social

As cooperativas são um tipo de iniciativa facilmente acessível, porque os requisitos de capital para o registo são mínimos e os défices de competências podem ser resolvidos através de programas de informação, formação e educação. O registo significa um reconhecimento jurídico que permite às cooperativas aceder a regimes fiscais e contabilísticos apropriados e, portanto, beneficiar de cobertura da segurança social.<sup>3</sup> O poder de negociação pode ser reforçado pela união de recursos. O sistema cooperativo com controlo democrático pelos seus membros (cada membro tem um voto, independentemente do capital que detenha) e a participação equitativa nos custos, riscos e benefícios, pode capacitar e dar voz aos membros, bem como incentivar o diálogo social. A Recomendação (N.º 193) sobre a promoção das Cooperativas, de 2002 faz referência ao papel que as cooperativas podem desempenhar na promoção da transição para a formalidade. Ver a Caixa abaixo.

### Recomendação (N.º 193) sobre a Promoção das Cooperativas, 2002

Em 2002, a Conferência Internacional do Trabalho adotou uma Recomendação que cria um quadro renovado para o crescimento das cooperativas no século XXI. Este representa o único instrumento jurídico governamental internacional sobre as cooperativas e dá orientações aos Estados-membros para desenvolver novos enquadramentos jurídicos e políticos. Reconhece que as cooperativas podem não só constituir um meio para enfrentar os desafios e as pressões da globalização e garantir uma distribuição mais equitativa dos seus benefícios, mas também ter um papel crítico na transição para a formalidade. No parágrafo 9, afirma que: *"Os governos devem promover o importante papel das cooperativas na transformação daquilo que muitas vezes são atividades marginais"*

<sup>3</sup> Para mais informações, ver Henry, Hagen. Guidelines for Cooperative legislation. 2.ª ed. Genebra: ILO, 2005, p. 45.

*de sobrevivência (por vezes designadas por economia informal), em trabalho legalmente protegido e totalmente integrado na vida económica."*

As cooperativas baseiam-se em valores como a autoajuda, a autorresponsabilidade, a democracia, a igualdade, a equidade e a solidariedade; bem como valores éticos de honestidade, abertura, responsabilidade social e interesse pelo seu semelhante. O texto integra a definição, os valores e os princípios da Declaração sobre a Identidade das Cooperativas, adotada em 1995, pela Aliança Cooperativa Internacional. Insta os governos a criarem uma conjuntura propícia à promoção das cooperativas, incluindo o mesmo tratamento que é dado a outros tipos de empresas. Descreve as funções e responsabilidades dos parceiros sociais da OIT e das organizações cooperativas.

Desde a adoção da Recomendação, muitos países ou regiões procederam à revisão das suas leis sobre as cooperativas ou formularam novas políticas, com base na Recomendação (N.º 193). Esses países incluem a Colômbia, a Croácia, a Etiópia, o Quirguistão, o Lesoto, Moçambique, a África do Sul, a Suazilândia, a Turquia e o Uganda. O Regulamento (CE) N.º 1435/2003 do Conselho Europeu, sobre o Estatuto de uma Sociedade Cooperativa Europeia, tem em consideração a Recomendação (N.º 193) da OIT e, na América Latina, a Aliança Cooperativa Internacional para as Américas (ACI-Américas), que adotou um modelo de lei-quadro (*Ley marco para las cooperativas de América Latina*), em conformidade com a Recomendação. O Uruguai foi um dos primeiros países a formular uma nova lei baseada nesta lei-quadro. A *Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires* (OHADA – Organização para a Harmonização em África do Direito Comercial) promulgou a Lei Uniforme sobre as Cooperativas (*Acte uniforme relatif aux sociétés coopératives*).

Fonte: Promoting Cooperatives: A Guide to ILO Recommendation 193 ILO, ICA, the Cooperative College, Manchester, 2004  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---coop/documents/instructional-material/wcms\\_160221.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/instructional-material/wcms_160221.pdf)

### ■ O trabalho da OIT no apoio ao desenvolvimento das cooperativas.

O Setor de Cooperativas da OIT contribui para a integração dos agentes da economia informal na economia formal, principalmente através do aconselhamento sobre as leis e políticas aplicáveis às cooperativas, para facilitar o reconhecimento destas como pessoas jurídicas, com igualdade de direitos e obrigações, incluindo orientações em matéria de políticas participativas e formulação de leis. Também promove a compreensão da legislação sobre as cooperativas, no seu sentido mais lato, incluindo, por exemplo, a tributação das cooperativas, a legislação laboral nas cooperativas, as normas de contabilidade e a lei da concorrência. Atendendo aos progressos alcançados na reforma dos quadros jurídicos, está-se a mudar a ênfase para a melhoria das estratégias de implementação.

A OIT está a trabalhar com os governos para, em colaboração com os parceiros sociais e as organizações cooperativas, os ajudar a criar uma conjuntura propícia à constituição de cooperativas. Exemplos de apoio técnico:

- assegurar que a lei das cooperativas seja traduzida para as línguas locais;
- redigir guias simples sobre a lei das cooperativas;
- redigir leis e estatutos de cooperativas e regulamentos para simplificar as estruturas das cooperativas;
- prestar apoio normativo para incorporar uma abordagem cooperativa visando a inclusão socioeconómica dos atores da economia informal no Roteiro de Aplicação do Pacto Mundial para o Emprego, nos documentos de estratégias de luta contra a pobreza (DELP) e os Programas de Trabalho Digno por País.



Em conformidade com o princípio da autoajuda, as cooperativas podem proporcionar a cobertura dos serviços sociais aos seus membros, reservando fundos para o acesso a cuidados de saúde e a pensões, ou subscrevendo um seguro de grupo, graças ao seu maior poder de negociação e aos seus ativos. Por exemplo, o Serviço de Cooperativas da OIT colaborou durante anos com o Escritório Regional da ACI-Américas na revisão da Lei-quadro para as cooperativas da América Central e do Sul, em 1988. A revisão de 2008 inclui, entre outras matérias, normas sobre a reserva de parte dos excedentes/lucros para fundos especiais a afetar aos serviços sociais.<sup>4</sup>

A lei-quadro modelo sobre as cooperativas será um guia importante para os governos na América Latina.

## **Ano Internacional das Cooperativas (2012) das Nações Unidas**

Em 18 de dezembro de 2009, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou 2012 como o Ano Internacional das Cooperativas (Resolução 64/36 da Assembleia Geral). Os principais objetivos do Ano Internacional das Cooperativas são: (1) a promoção das cooperativas e (2) a sensibilização para as cooperativas.

### **Parágrafo 3 da Resolução 64/36 da Assembleia Geral das Nações Unidas**

“Exorta todos os Estados Membros, assim como as Nações Unidas e todas as outras partes interessadas relevantes, a aproveitarem o Ano Internacional das Cooperativas para promover as cooperativas e realçar o seu contributo para o desenvolvimento económico e social”.

A resolução apela aos Estados membros para reunirem todos os interlocutores interessados, incluindo os constituintes da OIT e as organizações de cooperativas, e designarem coordenadores das atividades nacionais relativas ao ano internacional das cooperativas.

Para mais informações, aceder a: <http://social.un.org/coopsyear/>

Os projetos de cooperação técnica da OIT incentivaram igualmente os trabalhadores da economia informal a formalizarem-se através da criação de cooperativas<sup>5</sup>. Um exemplo é o projeto SYNDICOOP, uma iniciativa conjunta da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), da Confederação Sindical Internacional (CSI) e da OIT, destinada a reforçar as estratégias de organização dos trabalhadores da economia informal e melhorar as oportunidades de emprego, os rendimentos e as condições de trabalho no Quênia, Ruanda, Tanzânia, África do Sul e Uganda. O programa, que foi financiado pelo Programa de Parceria dos Países Baixos, foi executado durante o período de 2004 a 2006, reconheceu as numerosas ligações entre as cooperativas e os sindicatos e adotou uma metodologia de colaboração baseada no apoio mútuo. Reforçou as alianças entre os sindicatos e os atores da economia informal e aprofundou os conhecimentos acerca do papel dos sindicatos e os benefícios da representação coletiva. Os governos nacionais estão empenhados em prosseguir essas iniciativas. Foi publicado um manual de fácil utilização para os sindicatos e cooperativas sobre como organizar os trabalhadores da economia informal.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Cf Artigo 42 da lei-quadro modelo de 2008 (*Ley Marco para las cooperativas de America Latina*)

<sup>5</sup> Projetos como o ACOPAM, COOPNET, COOPREFORM, INDISCO, SYNDICOOP, COOPAFRICA, SYNDICOOP vêm diretamente no seguimento da Conferência Internacional do Trabalho de 2002. Cf Resolução e conclusões da OIT referentes ao trabalho digno e à economia informal, 2002, Conferência Internacional do Trabalho 2002, Genebra, OIT 2002

<sup>6</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Smith, Stirling, Let's organize! Um manual do SYNDICOOP para os sindicatos e cooperativas sobre a organização dos trabalhadores na economia informal; publicação conjunta da OIT, ICA e ICFTU

■ **Diversas formas de cooperativas.** As cooperativas podem assumir diversas formas. Existem para prestar o melhor serviço possível ao menor custo possível aos seus membros e também para proporcionar emprego e oportunidades de rendimento. Embora as cooperativas agrícolas de comercialização e fornecimento de produtos sejam as mais conhecidas, seguem-se alguns exemplos de outros tipos de cooperativas que têm tido sucesso na ajuda aos atores da economia informal:

- Cooperativas de poupança e de crédito e outras organizações financeiras cooperativas dão acesso ao financiamento, muitas vezes direcionado concretamente para as necessidades dos atores da economia informal, em particular das mulheres;
- Cooperativas de trabalhadores que criam emprego, incluindo a tomada de empresas pelos trabalhadores, sob a forma de cooperativas;
- Cooperativas de saúde que prestam serviços de saúde e outros serviços sociais;
- **Cooperativas agrícolas para o fornecimento e a comercialização de produtos.** As cooperativas agrícolas permitem aos pequenos agricultores aumentar os seus rendimentos e melhorar os seus meios de subsistência. Um exemplo é o Ruanda, onde o governo pós-genocídio fez uma tentativa concertada para incentivar a formação de cooperativas. As leis relativas às cooperativas preveem a regulamentação, o registo e o acompanhamento, bem como a resolução de conflitos. Em 2004, a cooperativa de produtores de arroz tinha 40.148 membros e produziu 20.800 toneladas de arroz branco, aproximadamente 35% da procura nacional. Cada membro da cooperativa paga um montante inicial e contribui com uma quota, dependendo da área dos terrenos. A cooperativa presta apoio técnico, trata da manutenção das infraestruturas comuns, tais como canais de água, tem um viveiro de plantas e concede empréstimos para a aquisição de meios de produção e apoio de *marketing*. Além disso, disponibiliza um fundo mútuo de saúde.

No Quênia, as cooperativas são um dos pilares do crescimento económico. 63% dos quenianos obtêm os seus meios de subsistência, direta ou indiretamente, através de atividades baseadas em cooperativas. Em 2007, as cooperativas mobilizaram 31% da poupança nacional. Como parte integrante da estratégia de criação de riqueza e de redução da pobreza, estabelecida pelo governo, as atividades das cooperativas são transversais a todos os setores da economia nacional, incluindo a agricultura, as finanças, a habitação, os transportes, a construção, a indústria transformadora e a distribuição comercial. As atividades das cooperativas estão relacionadas principalmente com o setor financeiro (44%) e o setor agrícola (38%).

O cooperativismo está bem estruturado, com mais de 11.000 Sociedades Cooperativas registadas em 2007. A Federação Nacional de Cooperativas do Quênia é a principal organização nacional de cooperativas. Outras oito organizações e instituições reúnem cooperativas por tipo de atividades, como as bancárias, de seguros, de educação, etc. No Quênia, as cooperativas têm pelo menos 7 milhões de membros.<sup>7</sup>

- Os atores da economia informal que não têm acesso aos serviços financeiros através do sistema bancário comercial podem recorrer às cooperativas de poupança e de crédito e a outras organizações de cooperativas financeiras.
- **Cooperativas de serviços financeiros.** Os atores da economia informal e os grupos marginalizados, que não têm acesso aos serviços financeiros através do sistema bancário comercial, podem recorrer às cooperativas de poupança e de crédito e a outras organizações de cooperativas financeiras. Hoje em dia, assiste-se a um renovado interesse pelas cooperativas de pou-

<sup>7</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Develtere, Patrick, Pollet, Ignace & Wanyama, Fredrick (eds) "Cooperating out of poverty: the renaissance of the African cooperative movement", OIT e Instituto do Banco Mundial, 2008, pp.91-127 e <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/countries/eastfrica/kenya.htm>



pança e de crédito e outras organizações de cooperativas financeiras, especialmente em consequência da crise global do sistema bancário. O Banco Mundial observou recentemente que «as cooperativas financeiras e as suas redes estão a reemergir como instituições de financiamento rural promissoras em muitos países».<sup>8</sup>

- **Um meio para as mulheres produtoras.** As cooperativas revelaram ser uma forma importante de organização das mulheres produtoras e de aumentar o seu poder de negociação e rendimento. Na Índia, a Associação de Mulheres Trabalhadoras por Conta Própria (SEWA) é um dos melhores exemplos de êxito de uma organização multifacetada, que abordou especificamente as necessidades das mulheres que trabalham na economia informal. O Banco *Swashrayi Mahila Sewa Sahakari* é a maior cooperativa de membros da SEWA, o primeiro do seu tipo na Índia. O Banco SEWA é propriedade de trabalhadoras por conta própria. As suas políticas são formuladas por uma Assembleia eleita por estas trabalhadoras e a administração está a cargo de um grupo de gerentes qualificados que presta contas à Assembleia. O banco SEWA foi fundado em 1974, com 4.000 membros, cada um dos quais entrou com 10 rupias. Atualmente tem 93.000 depositantes ativos. No início, os membros colocaram a questão da necessidade de crédito para diminuir a sua dependência em relação a mutuantes e comerciantes, de melhorar as suas empresas e de reunir ativos em seu nome para financiar a educação dos filhos e para emergências familiares. O Banco já está autorizado pelo Banco de Reserva da Índia.

A SEWA também contribuiu para a criação de muitos outros tipos de cooperativas, entre outras as cooperativas de artesãos, as cooperativas leiteiras, as cooperativas de serviços e de mão-de-obra e as cooperativas de comércio e de venda. As mulheres entram com o capital social e as cooperativas dão-lhes emprego. As cooperativas de serviços disponibilizam cuidados de saúde primários e outros cuidados às crianças para as mulheres que trabalham por conta própria na economia informal e suas famílias. Outra iniciativa inclui grupos de poupança e de crédito baseados nas aldeias, que dispõem de estruturas menos formais para as mulheres aprenderem a gerir o seu próprio capital e poderem começar a reunir património. Os grupos de aldeia formaram a sua própria associação a nível de distrito, com objetivos de apoio e aconselhamento mútuos.<sup>9</sup>

- **Melhorar a comercialização.** O programa COOPÁFRICA da OIT dá apoio a um projeto inovador de assistência a cooperativas de pescadores na região do Lago Vitória, no Quênia, e de melhoria das oportunidades de emprego. Embora a zona esteja bem servida de redes de telemóveis, as cooperativas de pescadores não aproveitaram esta tecnologia em seu benefício. Por isso, a fixação dos preços do peixe não é transparente, os custos de comercialização são elevados e verificam-se grandes perdas depois da pesca. Com o apoio do Instituto de Investigação Marinha e Pesqueira do Quênia, os membros da cooperativa passaram a dispor de telemóveis e receberam formação em 150 locais designados para transmitir dados de preços, de quantidades de peixe, de instalações de armazenamento, etc.. Espera-se que este projeto se traduza num aumento significativo dos rendimentos e das oportunidades de emprego nas comunidades pesqueiras.<sup>10</sup>

Organizações como a SEWA, na Índia, estão a demonstrar ser um meio importante para produtoras pobres da economia informal se organizarem, aumentarem o seu poder de negociação e obterem maiores rendimentos

<sup>8</sup> Para mais informações, ver a secção de Recursos para aceder a Banco Mundial, World Development Report 2008

<sup>9</sup> Para mais informações, ver <http://www.sewa.org>

<sup>10</sup> Para mais pormenores sobre esta iniciativa, ver <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/download/kmfri.pdf> e ILO Coop News 2, 2009

- **Cooperativas de trabalhadores.** As cooperativas de trabalhadores são empresas que pertencem e são controladas pelos seus membros, os quais, em muitos casos, estão desempregados ou ameaçados de despedimento e pretendem criar o seu próprio emprego. Por exemplo, durante a crise económica da Argentina, foram lançadas várias iniciativas destinadas a assumir o controlo de empresas que já não eram economicamente viáveis para continuar a produção e manter os empregos. A “Fábrica Recuperada”, um “Movimento Nacional de Fábricas Recuperadas”, é disso um exemplo. As “fábricas recuperadas” foram reorganizadas como cooperativas, com estatutos e licenças para poderem operar.<sup>11</sup>

#### ■ **Prestação de serviços de saúde através de cooperativas de saúde.**

As cooperativas podem aumentar consideravelmente o acesso das comunidades aos cuidados de saúde e a outros serviços sociais. No Nepal, a GEFONT, uma confederação de 15 federações de sindicatos que representam à volta de 350.000 membros, organiza os trabalhadores de setores como a agricultura, a indústria têxtil, o turismo, os condutores de *rickshaw*, o transporte e a construção. Em 2000, a GEFONT fundou uma cooperativa de saúde, com o objetivo de prestar cuidados de saúde e serviços clínicos acessíveis aos seus membros, tanto da economia formal como da informal. Os membros pagam uma quota mensal para o Fundo da Cooperativa de Saúde, que lhes dá acesso a cuidados de saúde primários e ao Hospital Modelo de Katmandu, igualmente fundado como cooperativa pelo *Public Health Concerned Trust*, e que funciona como tal. A GEFONT pretende alargar a proteção de saúde a todos os trabalhadores, nos próximos 5 anos, estando, para o efeito, a formar cooperativas de saúde em todo o país, com o apoio da OIT.<sup>12</sup>

No Nepal uma confederação de sindicatos fundou uma cooperativa de saúde para os trabalhadores da economia informal

- **Iniciativas de comércio ético e justo.** As Iniciativas do Comércio Ético e Justo estão a propagar-se cada vez mais e, partindo de uma base relativamente modesta, fazem já parte do comércio geral. As redes de alianças entre empresas ou organizações sem fins lucrativos em países industrializados e os produtores de países em desenvolvimento estão a tentar melhorar as condições comerciais e de produção, bem como o acesso aos mercados internacionais, muitas vezes através da formalização de cooperativas e de acordos de licença ou certificação. A iniciativa de Comércio Ético tem um código básico, negociado e acordado pelos sindicatos, pelas ONG e pelas empresas fundadoras, que remete para as respetivas convenções da OIT.

<sup>11</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Specialised Meeting of MercoSur Cooperatives, Montevideo, agosto de 2005

<sup>12</sup> Para mais informações, ver [www.gefont.org](http://www.gefont.org)

## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas, contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e ferramentas de formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e Conclusões da Conferência Internacional da OIT

Recomendação (N.º 193) da OIT sobre a Promoção das Cooperativas, 2002  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R193>

### Outros instrumentos

Assembleia Geral A/64/132. Sexagésima quarta sessão. Item 62 (b) da lista preliminar\*  
As cooperativas no desenvolvimento social. 13 de julho de 2009.  
<http://www.copacgva.org/publications/un/a64132e.pdf>

### Publicações Pertinentes

Specialized Meeting of Mercosur Cooperatives (RCEM) 2005, Declaration on Cooperatives, Employment and Decent Work, X Plenary Session, Montevideo  
<http://www.cicopa.coop/Cooperatives-and-Decent-Work-in.html>

Birchall, Johnston. Cooperatives and the Millenium Development Goals, OIT Genebra, 2004.

Develtere, Patrick; Pollet, Ignace; Wanayama, Frederick. Cooperating Out of Poverty, The renaissance of the African cooperative movement, OIT Genebra, 2008.

[http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/download/coop\\_out\\_of\\_poverty.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/download/coop_out_of_poverty.pdf)

Henrÿ, Hagen. Guidelines for Cooperative Legislation. 2.ª Edição. Organização Internacional do Trabalho, Genebra, 2005

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_094045.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094045.pdf)

Também disponível em francês: Guide de législation cooperative.. Organização Internacional do Trabalho, Genebra, 2006

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_122183.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_122183.pdf)

Henry, Hagen. Cooperatives, Transition to Formality, Law – the Role of the Cooperative Programme of the ILO. (a publicar brevemente)

ILO, COOPAfrica. Working Paper series (1-16)

[http://www.ilo.org/empent/WorkingUnits/lang--en/facet--ORG--ED\\_EMP---EMP\\_ENT---COOP--TYP--Publication--2678/WCMS\\_DOC\\_ENT\\_DPT\\_COO\\_EN/index.htm](http://www.ilo.org/empent/WorkingUnits/lang--en/facet--ORG--ED_EMP---EMP_ENT---COOP--TYP--Publication--2678/WCMS_DOC_ENT_DPT_COO_EN/index.htm)

Smith; Stirling. Let's organize: A handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy. Publicação conjunta entre a OIT, a ICFTU e a ICA 2006.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_094047.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094047.pdf)

Smith, S.; Ross, C. Organizing out of poverty: stories from the grassroots: How the SYNDICOOP approach has worked in East Africa. Publicação conjunta entre a OIT, a ICA e a ICFTU 2006.

Banco Mundial, 2007, World Development Report 2008: Agriculture for Development, World Bank, Washington.

[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1192112387976/WDR08\\_00\\_FM.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1192112387976/WDR08_00_FM.pdf)

### Materiais para formação

Dobson, Denis. Participatory cooperative policy making: a manual. Organização Internacional do Trabalho, Genebra, 1998. Também disponível em francês: Dobson, Denis. Elaboration participative de la politique de développement coopératif: un guide. Organização Internacional do Trabalho, Genebra, 2000.

ICA/ ILO. Training resource pack on the elimination of hazardous child labour in agriculture. Genebra, 2009.

[http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Publications/ILOBookstore/Orderonline/Books/lang--en/docName--WCMS\\_091344/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/ILOBookstore/Orderonline/Books/lang--en/docName--WCMS_091344/index.htm)

ICA/OIT, 2006b. Cooperating out of child labour. Harnessing the untapped potential of cooperatives and the cooperative movement to eliminate child labour, Genebra, 2009.  
[http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_112449/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_112449/lang--en/index.htm)

ICA/OIT, 2006b. Gender Issues in Cooperatives: An ILO-ICA Perspective. 2 Hours on Gender Issues in Cooperatives - An introductory session on gender issues for cooperative leaders. OIT 199:  
<http://www.uwcc.wisc.edu/icic/issues/gender/ilo-ica/overview.html>

ICA/OIT, 2006b. Leadership Training Manual for Women Leaders of Cooperatives, Organização Internacional do Trabalho, 2005  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-new\\_delhi/documents/publication/wcms\\_124337.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-new_delhi/documents/publication/wcms_124337.pdf)

ICA/ILO. Promoting Cooperatives: A Guide to ILO Recommendation 193 ILO, ICA, the Cooperative College, The Cooperative College, Manchester, 2004  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---coop/documents/instructionalmaterial/wcms\\_160221.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/instructionalmaterial/wcms_160221.pdf)

OIT. Innovative cooperative training: a trainer's source book, Organização Internacional do Trabalho, Genebra, 2009  
<http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/coop/africa/download/trainersourcebook.pdf>

Smith; Stirling. Let's organize: A handbook for trade unions and cooperatives about organizing workers in the informal economy. Publicação conjunta entre a OIT, a ICFTU e a ICA 2006.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_094047.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094047.pdf)

Thomet, N.; Vozza, A. Project design manual. A step-by-step tool to support the development of cooperatives and other forms of self-help organizations, OIT, 2010

**Para mais informações, consultar o sítio da *internet* da unidade de cooperativas da OIT** <http://www.ilo.org/empent/units/cooperatives/lang--en/index.htm>

## Bibliografia

- Birchall, Johnston. Cooperatives and the Millenium Development Goals. OIT Genebra, 2004.
- Birchall, Johnston. Organizing Workers in the Informal Sector. A strategy for trade union - cooperative action. COOP Working Paper 01-1. Organização Internacional do trabalho, Genebra, 2001.
- Develtere, Patrick; Pollet, Ignace; Wanayama, Frederick - Cooperating Out of Poverty: The renaissance of the African cooperative movement. OIT, Genebra, 2008.
- Dobson, Denis. Participatory cooperative policy making: a manual. Organização Internacional do Trabalho, 1998. Genebra, 1998. Também disponível em francês: Dobson, Denis. Elaboration participative de la politique de développement coopératif : un guide, Organização Internacional do trabalho, Genebra, 2000.
- Henry, Hagen. Guidelines for Cooperative Legislation. 2.<sup>a</sup> Edição. Organização Internacional do Trabalho. Genebra, 2005  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_094045.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_094045.pdf)  
 Também disponível em francês: Guide de législation cooperative, Organização Internacional do Trabalho, Genebra, 2006  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_122183.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_122183.pdf)
- Henry, Hagen. Cooperatives, Transition to Formality, Law - the Role of the Cooperative Programme of the ILO, (a publicar brevemente)
- OIT, 2008. The transition to formalization: Recent trends, Policy debates and good practices on the informal economy, Proceedings of the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalisation, (Genebra, OIT)
- the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalisation, (Genebra, OIT)
- Smith, S.; Ross, C. Organizing out of poverty: stories from the grassroots: How the SYNDICOOP approach has worked in East Africa. Publicação conjunta entre a OIT, a ICA e a ICFTU, 2006.
- Banco Mundial, World Development Report 2008: Agriculture for Development World Bank. Washington, 2008  
[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR\\_00\\_book.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf)

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

**5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade**

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade





Organização  
Internacional  
do Trabalho

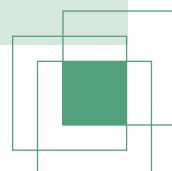
# Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação



*Oficina de tecelagem. Addis-Abeba*

## 6.1 PROMOÇÃO DO EMPODERAMENTO DAS MULHERES: UMA VIÁ PARA A SAÍDA DA INFORMALIDADE, BASEADA NAS QUESTÕES DE GÉNERO

■ Este fascículo examina as diferenças de situação entre mulheres e homens na economia informal. Embora evidentemente não se trate de um grupo homogêneo, as mulheres costumam sofrer mais discriminação no mercado de trabalho e estão mais expostas a choques e a riscos do que os homens. Os mesmos problemas que estão arraigados na economia formal, a saber: a segregação no trabalho, as diferenças salariais por motivos de género, o acesso limitado aos recursos a carga de trabalho não remunerado, refletem-se na economia informal e frequentemente são até mais graves. Propõem-se estratégias para uma abordagem de integração numa perspectiva de género ao formular as políticas em todos os domínios da economia informal, assim como intervenções específicas de género para superar as desvantagens generalizadas.



- O género e a informalidade
- Trabalho não remunerado – uma barreira crítica à obtenção do trabalho digno
- Discriminação – um fator determinante dos resultados económicos para as mulheres na economia informal
- O trabalho das mulheres na economia informal
  - Dados
  - Emprego Vulnerável
  - Trabalho no domicílio
  - Trabalho doméstico

■ **O género e a informalidade.** Embora existam tanto homens como mulheres na economia informal, uma análise mais atenta revela diferenças importantes entre os dois sexos. As mulheres, em todos os contextos, sejam eles urbanos ou rurais, estão frequentemente agrupadas nos setores mais vulneráveis da economia informal. É provável terem menos ativos económicos do que os homens e menos acesso aos recursos produtivos<sup>1</sup>, como terras, tecnologia, financiamento, redes e informação de mercado. As baixas taxas de alfabetização e as limitações de competências – muitas vezes confinadas às que são tradicionalmente “femininas” – significam que as suas atividades económicas se caracterizam pela saturação do mercado, pela baixa produtividade e pelos baixos salários. Se somarmos os conhecimentos insuficientes dos direitos do trabalho e a falta de organização e representação, as mulheres que se encontram na economia informal podem ter um poder de negociação ainda menor do que os homens. As empresas de mulheres, situadas no limiar de subsistência da economia informal, são invariavelmente frágeis e correm o risco de fracassar, enquanto lutam para equilibrar a necessidade de auferir ganhos e rendimentos com as suas responsabilidades domésticas.

A recente crise económica e financeira mundial teve repercussões muito especiais nas mulheres, por exemplo, aumentando a carga de trabalho remunerado e não-remunerado. Os dados disponíveis sugerem que as tendências de rendimento e emprego durante a crise – diminuição da procura e dos salários, agravada pela intensificação da concorrência – foram mais acentuadas nos subsectores de baixa remuneração em que as mulheres se concentram. Consequentemente, a posição socioeconómica relativa das mulheres trabalhadoras pobres e das suas famílias deteriorou-se.<sup>2</sup>

No entanto, o trabalho da mulher, quer se trate de trabalho mal remunerado na economia informal ou de trabalho não remunerado em casa, mantém as famílias e as comunidades unidas. Além disso, nos casos em que surgiram oportunidades para as mulheres, estas aproveitaram-nas e converteram-se em protagonistas económicas dinâmicas, que contribuem para a regeneração económica de comunidades inteiras. Na bibliografia abundam exemplos de que as mulheres podem desempenhar um papel fundamental para quebrar os ciclos de pobreza que se transmitem de geração em geração, algo que é menos evidente no caso dos homens. Os dados demonstram que quando as

● Embora não sejam um grupo homogêneo, as mulheres vivem realidades, constrangimentos e riscos diferentes dos homens na economia informal.

### O que é que significa igualdade de género?

A igualdade de género refere-se ao usufruto, em todos os aspetos da vida, dos mesmos direitos humanos, das mesmas oportunidades e do mesmo tratamento pela população de ambos os sexos, independentemente da idade. Parte-se do princípio de que os direitos, as responsabilidades, a situação social e o acesso aos recursos das pessoas não devem depender de serem homens ou mulheres. Porém, isso não significa que os homens e as mulheres sejam iguais ou devam passar a ser iguais, nem que todas as medidas implementadas no mercado de trabalho devam conduzir aos mesmos resultados. A igualdade de género implica que todas

<sup>1</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: UNIFEM, 2005. Progress of the World's Women, 2005: Women work and poverty

<sup>2</sup> Para mais informação, ver a secção de Recursos para aceder a: Horn, Zoe Elena (2010) 'The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and the Inclusive Cities partners'

as pessoas de ambos os sexos sejam livres de desenvolver as suas capacidades e de fazer as suas opções de vida, sem limitações determinadas por estereótipos em torno dos papéis de um sexo ou do outro ou das características dos homens e das mulheres.

Fonte: OIT, 2007. ABC of Women Workers' Rights and gender equality. (OIT, Genebra)

mulheres conseguem aumentar os seus rendimentos e o controlo dos recursos, os efeitos podem observar-se nas múltiplas dimensões que caracterizam a pobreza, desde uma menor fertilidade, taxas de mortalidade infantil e materna mais baixas, diminuição do trabalho infantil, maior número de crianças escolarizadas e melhores condições de saúde, educação e nutrição das famílias, até uma melhor formação de capital humano para o mercado de trabalho futuro.<sup>3</sup>

Por conseguinte, os responsáveis pela formulação das políticas devem abordar o problema da discriminação e da desigualdade de género das mulheres nas comunidades pobres da economia informal como algo que faz todo o sentido, não só por uma questão de direitos, mas também do ponto de vista económico. O trabalho das mulheres representa um enorme potencial inexplorado para as sociedades e economias. A dificuldade continua a estar em chegar às mulheres dos muitos segmentos da economia informal “invisíveis” e marginalizados, incluindo o trabalho doméstico, o trabalho no domicílio, o trabalho não remunerado para membros da família, o trabalho assalariado ocasional e o trabalho por conta própria. Além disso, independentemente do tipo de trabalho produtivo que as mulheres realizem, é igualmente importante pensar nos constrangimentos a que estão sujeitas atendendo às suas obrigações domésticas.

### As mulheres, os Défices de Trabalho Digno e a Economia Informal

Em todas as diferentes dimensões do Trabalho Digno, as mulheres que operam na economia informal sofrem desvantagens e marginalização.

**Emprego:** As atividades geradoras de rendimento da mulher são habitualmente mal remuneradas e de baixa produtividade; o seu acesso às competências que poderiam oferecer-lhes novas oportunidades de rendimento é limitado; nos casos em que são empresárias e trabalhadoras por conta própria, as barreiras no acesso aos ativos produtivos, incluindo o financiamento, impedem o crescimento das suas empresas. A segregação no trabalho é um problema profundamente enraizado na condição feminina. As mulheres estão frequentemente concentradas em setores onde a sua presença é dominante, em particular os serviços, o trabalho doméstico, o trabalho no domicílio e as atividades por conta própria, ligadas às suas profissões habituais (por exemplo, a venda de alimentos e a confeção de vestuário).

**Proteção Social:** Ainda que, com frequência, sejam as mais necessitadas de proteção social, atendendo a que habitualmente lhes cabe o papel de cuidadoras na sociedade, dispõem de menos meios para cuidar de si próprias e das suas famílias, apesar da sua maior carga de obrigações. Em certos casos participam em trabalhos perigosos, em locais de trabalho insalubres e inseguros. A falta de proteção da maternidade na economia informal torna-as fisicamente vulneráveis a partos em condições de risco e até mesmo a mortes no parto. Na economia informal existem poucos serviços de assistência a crianças, o que impõe uma maior carga de trabalho a muitas mulheres e limita as suas opções de emprego e rendimento. Também está comprovado que as mulheres são ainda mais propensas a contrair o VIH/SIDA do que os homens.

**Diálogo social:** É frequente as mulheres da economia informal não estarem organizadas nem representadas. Em geral, presta-se menos atenção à sua opinião do que à dos homens nos assuntos comunitários e nacionais. Em alguns setores da economia informal, como o trabalho doméstico e a subcontratação industrial, a sua presença é praticamente invisível quando trabalham em casa. Daí que a sua organização seja ainda mais difícil e o seu isolamento enfraqueça ainda mais o seu poder de negociação.

<sup>3</sup> M. Buvini et al. (eds): Equality for women: Where do we stand on Millennium Development Goal 3? (Washington, DC, Banco Mundial, 2008), pp. 5-6.

**Direitos:** Por diversas razões, as mulheres que trabalham na economia informal podem não conseguir expressar as suas necessidades nem aceder aos seus direitos laborais. Além disso, as diferenças de rendimento por razões de género na economia informal refletem e até ultrapassam as da economia formal e as mulheres têm mais probabilidades de sofrer múltiplas formas de discriminação no mercado de trabalho.

■ **Trabalho não remunerado – um enorme obstáculo ao trabalho digno.** Por trabalho não remunerado, entendem-se todas as atividades produtivas fora do mercado de trabalho oficial, realizadas para as suas próprias famílias. Em termos analíticos, o trabalho não remunerado costuma ser designado por “trabalho reprodutivo”, na medida em que é executado principalmente em casa e permite a continuidade da mão-de-obra, dia após dia. Inclui as tarefas de cozinha, limpeza, compras, procura de combustível e água, saneamento, assistência a crianças, idosos, doentes, inválidos, etc., bem como todas as atividades necessárias aos cuidados da casa. Embora existam variações resultantes dos diferentes contextos culturais, religiosos e históricos de cada sociedade em todo o mundo, a maior parte deste trabalho é realizado por mulheres. Este fenómeno que, em alguns casos, se denomina divisão do trabalho doméstico em função do género, repercute-se seriamente na capacidade das mulheres para auferir rendimentos, melhorar as suas competências e participar no diálogo social. Na economia informal, a capacidade das mulheres para obter trabalho remunerado viável depende totalmente do volume da carga das suas obrigações familiares quotidianas. Nas comunidades pobres, a infraestrutura deficiente e a escassez de serviços afetam negativamente todos os membros da comunidade. No entanto, para as mulheres que participam em atividades informais, a falta de serviços públicos, saneamento, abastecimento de água e infraestruturas rodoviárias pode intensificar a sua carga de obrigações e reduzir o tempo de que dispõem para obter rendimentos. Embora se estejam a redobrar os esforços para que o trabalho não remunerado adquira maior visibilidade e valor e seja incluído nos Sistemas de Contas Nacionais, como um recurso económico fundamental, raramente os decisores políticos têm em conta o trabalho não remunerado na formulação das políticas e muitas vezes consideram-no uma responsabilidade privada e um recurso ilimitado.

■ **Discriminação – um fator determinante dos resultados económicos para as mulheres na economia informal.** As desigualdades acumulam-se ao longo de toda a vida, e são intergeracionais. As atitudes socioculturais podem limitar as oportunidades de as crianças e jovens do sexo feminino adquirirem as competências e os bens necessários para sair da pobreza e obter trabalho digno ao chegar à idade adulta. O elevado número de mulheres jovens na economia informal pode ser atribuído a diversos fatores, desde a decisão dos pais de favorecer a educação dos filhos varões, a normas sociais que constituem um obstáculo à escolarização das crianças do sexo feminino, trabalho infantil, gravidezes precoces, volume do trabalho doméstico e falta de formação nas competências necessárias para a economia formal, até à discriminação dos empregadores em matéria de contratação e à segregação no trabalho. Estes fatores acumulam-se e limitam as opções e expectativas de muitas mulheres jovens, criando uma nova geração, incapaz de sair da pobreza e de entrar no mercado de trabalho formal.

■ **O trabalho das mulheres na economia informal.** De um modo geral, o trabalho informal constitui uma fonte de emprego mais para as mulheres do que para os homens no mundo em desenvolvimento. Segundo as estimativas efetuadas pela OIT em 2002, à exceção do Norte de África, onde 43% das mulheres trabalhadoras estão no emprego informal, nos países em desenvolvimento, 60% das mulheres trabalham em regime de emprego informal no setor não agrícola. Na África Subsariana, 84% das mulheres trabalhadoras em setores

● As cargas de trabalho não remunerado intensificam-se nas situações de informalidade e pobreza, colocando enormes barreiras à obtenção de um rendimento razoável



não agrícolas estão empregadas na economia informal, comparativamente com 63% dos homens que trabalham em setores não agrícolas; na América Latina, a proporção é de 58% de mulheres para 48% de homens. Na Ásia, a proporção de homens e mulheres no emprego não agrícola é mais ou menos equivalente<sup>4</sup>. Em média, os rendimentos médios na economia informal são inferiores aos obtidos na economia formal. Porém, é difícil generalizar: alguns trabalhadores por conta de outrem formais talvez sejam mais pobres do que, por exemplo, alguns empregadores informais. Os homens tendem a estar posicionados no topo da tabela de rendimentos e as mulheres no segmento mais baixo<sup>5</sup>.

- **Dados.** As mulheres não só têm maiores probabilidades de trabalhar no setor informal da economia como também costumam estar nos segmentos mais precários. Os dados revelam que:
  - as mulheres tendem a concentrar-se em determinados segmentos da economia informal e representam 80% ou mais dos trabalhadores no domicílio (trabalhadores industriais que trabalham fora da empresa) e entre 30 e 90% dos vendedores ambulantes (exceto nas sociedades que restringem a mobilidade feminina).<sup>6</sup>
  - A relação entre trabalhar na economia informal e ser pobre é mais visível nas mulheres do que nos homens. Não só existe uma maior percentagem de mulheres do que de homens a trabalhar na economia informal, como estas estão concentradas em segmentos de menores rendimentos, em atividades de subsistência, no trabalho por conta de outrem ocasional ou no trabalho no domicílio. Nos segmentos de rendimentos mais elevados da economia informal, as mulheres tendem a dedicar-se a operações de menor dimensão, com menos potencial de crescimento em comparação com as realizadas pelos homens.<sup>7</sup>
  - As mulheres são mais propensas do que os homens a realizar atividades informais subestimadas, como a produção para o consumo próprio, trabalho doméstico remunerado em casas particulares e trabalho no domicílio.<sup>8</sup>
  - Também tendem, mais do que os homens, a trabalhar em unidades económicas de pequena dimensão, onde a sua contribuição económica é invisível e, portanto, não calculada.<sup>9</sup>
- **Emprego vulnerável.** Quanto menos desenvolvida for a região, maior é a probabilidade de as mulheres serem trabalhadoras familiares não remuneradas ou trabalhadoras por conta própria independentes que, no seu conjunto, constituem os grupos recentemente considerados “trabalhadores vulneráveis”, segundo uma definição que se baseia no entendimento da informalidade. As trabalhadoras familiares, em particular, podem não ser economicamente independentes<sup>10</sup>. Conforme indicado no diagrama que figura abaixo, à escala

<sup>4</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2002. Women and Men in the informal economy : A statistical picture

<sup>5</sup> Chen, M., December 2008. “Addressing Informality, Reducing Poverty” in Job, Jobs, Jobs, Poverty in Focus Number 16, (International Poverty Centre, Brasília), p. 6.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Para mais informação, ver a secção de Recursos para aceder a: Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª sessão 2002. Report VI Decent Work and the Informal Economy, OIT, Genebra

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

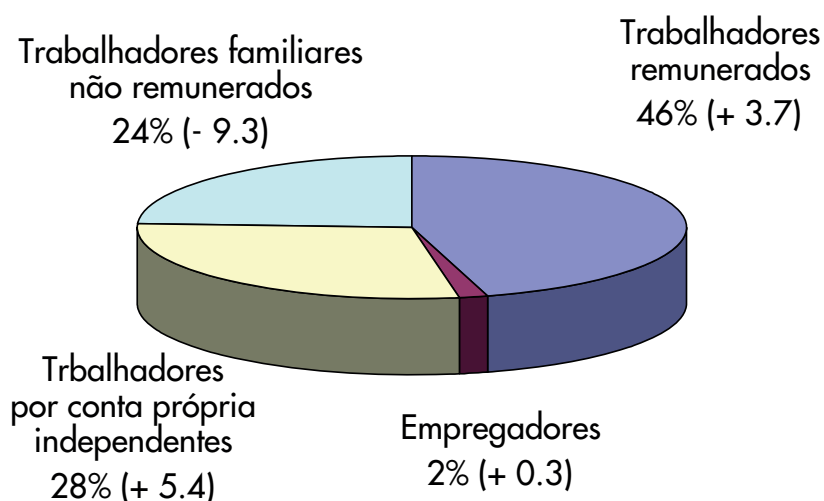
<sup>10</sup> Na classificação internacional da situação do emprego definem-se quatro categorias: (1) os trabalhadores por conta de outrem; (2) os trabalhadores por conta própria empregadores; (3) os trabalhadores por conta própria independentes; e (4) os trabalhadores familiares não remunerados. O emprego vulnerável refere-se às pessoas que estão empregadas em circunstâncias relativamente precárias, conforme indicado pela sua situação no emprego. Na medida em que os trabalhadores familiares ou os trabalhadores por conta própria independentes têm menos probabilidades de estar protegidos por disposições de trabalho formais e de ter acesso a benefícios ou a programas de proteção social, além de que estão mais “expostos” aos ciclos económicos, são classificados na categoria de “vulneráveis”. Logo, a taxa de emprego vulnerável corresponde à soma dos trabalhadores independentes e dos trabalhadores familiares não remunerados em percentagem do emprego total. Este indicador é muito sensível a considerações de género, já que o trabalho familiar é tradicionalmente atribuído às mulheres. Ver também OIT: Key Indicators of the Labour Market, 5.ª edição (Genebra, 2007), Capítulo 1.



mundial, a proporção de emprego vulnerável, no total do emprego feminino, foi de 52,7% em 2007, comparativamente a 49,1% de homens. Entre 1997 e 2007 registou-se um elevado aumento das trabalhadoras por conta própria independentes tendo este tipo de trabalho representado uma importante fonte de emprego para as mulheres na economia informal, se bem que proporcione menos rendimento relativamente a outras atividades informais, como as das trabalhadoras por conta de outrem e das empregadoras.<sup>11</sup> (Ver também o documento informativo sobre a Medição da Economia Informal).

Mais recentemente, a estimativa atual do número de trabalhadores no emprego vulnerável, em 2009, foi de 1530 milhões, o que corresponde a um aumento de mais de 146 milhões desde 1999. As maiores percentagens de emprego vulnerável registam-se no Sul da Ásia (78,5% do emprego total em 2009), na África Subsaariana (75,8%) e no Sudeste da Ásia e Pacífico (61,8%). Em todas as regiões, à exceção das Economias Desenvolvidas e da União Europeia (UE), da Europa Central e do Sudeste da Europa (países não pertencentes à UE) e da Comunidade de Estados Independentes (CEI), a taxa de emprego vulnerável nas mulheres ultrapassa a dos homens, tendo as maiores diferenças de género sido observadas no Norte de África (com uma disparidade de mais de 21 pontos percentuais entre os sexos), na África Subsaariana e no Médio Oriente (ambos com uma diferença de 14 pontos percentuais).<sup>12</sup>

### Distribuição do estatuto das mulheres face ao emprego, 2007 (variação percentual a partir de 1997 entre parênteses)



Fonte: OIT: Global Employment Trends for Women, março de 2009 (Genebra, 2009), figura 4, p. 12

<sup>11</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2009. Report VI Gender Equality at the Heart of Decent Work Report.

<sup>12</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, Global Employment Trends, 2011.  
The challenge of a jobs recovery

- O trabalho no domicílio e o trabalho doméstico são ocupações predominantemente femininas, que se caracterizam por más condições de trabalho, isolamento e elevados níveis de dependência em relação aos empregadores e contratantes

- **Trabalho no domicílio.** O trabalho no domicílio constitui frequentemente uma estratégia de sobrevivência na economia informal. As mulheres costumam estar excessivamente representadas neste setor, em particular como trabalhadoras industriais fora da empresa, e têm de suportar todos os custos não salariais da produção, beneficiando muito pouco do valor acrescentado. Há casos em que não está esclarecido se o trabalhador no domicílio é um trabalhador dependente ou um trabalhador independente por conta própria (ver o fascículo sobre a Relação de Trabalho). É frequente o trabalho no domicílio situar-se na base de algumas cadeias de valor mundiais, com complexas camadas de subcontratação que dificultam a definição de relações de trabalho e de responsabilidades claras. O trabalho no domicílio costuma caracterizar-se por longas jornadas de trabalho, má remuneração, escassa proteção social, riscos para a saúde e a segurança, uma grande dependência em relação ao subcontratante, assim como um isolamento extremo, o que dificulta uma organização ou negociação eficazes. Por outro lado, como o trabalho é realizado numa casa particular, torna-se muito mais difícil exigir o cumprimento da legislação através de inspeções do trabalho. (Ver também os fascículos sobre o Trabalho no Domicílio e a Relação de Trabalho).

- **Trabalho doméstico.** O trabalho doméstico, integrando o setor de serviços, continua a aumentar a nível mundial, alimentado por fatores de oferta e procura. No que se refere à procura, as alterações demográficas, como o envelhecimento da população, a diminuição dos serviços sociais, o aumento da participação de mulheres na população ativa, nas zonas urbanas e nos países desenvolvidos, aumentam a necessidade de trabalho doméstico. Do lado da oferta, a pobreza rural e a discriminação baseada no género garantem ao mercado de trabalho uma oferta permanente de trabalhadores no setor, principalmente mulheres. Tal como o trabalho no domicílio, o trabalho doméstico remunerado é difícil de regulamentar e de vigiar. Em alguns casos, está inserido em estruturas socioculturais, o que torna difícil os empregadores considerarem-se como tal. O isolamento e a vulnerabilidade dos trabalhadores domésticos são ainda mais complexos devido à sua invisibilidade por trabalharem em casas particulares e ao facto de estarem muito dependentes da boa vontade dos seus empregadores. Além disso, as questões de género, classe, grupo étnico e casta reduzem ainda mais o escasso poder de negociação dos trabalhadores domésticos. Quando o trabalho doméstico é resultado de situações de migração, a condição de migrante irregular pode acrescentar novos estratos de vulnerabilidade. (Ver também os fascículos sobre os Trabalhadores Domésticos e sobre os Trabalhadores Migrantes).





*Colheita de algodão, Uzbequistão.*

- Aplicar uma óptica de género na formulação de políticas
- Medidas especificamente relacionadas com questões de género
  - Desenvolver competências e a educação das crianças do sexo feminino
  - Regulamentar o trabalho doméstico
  - Melhorar o acesso aos recursos
  - Reforçar a organização das mulheres na economia informal
  - Dar visibilidade e valor ao trabalho não remunerado
- Incorporação de uma perspetiva transversal de género na formulação de políticas sobre a informalidade
  - Alargamento da proteção social
  - Democratizar os processos de orçamentação nacionais
  - Estratégias de crescimento favoráveis aos pobres
  - Equilibrar o trabalho produtivo e reprodutivo
- O trabalho da OIT em prol da igualdade de género

● A integração da igualdade de género em todas as áreas de formulação de políticas é essencial para a economia informal. As políticas específicas de género também podem ser apropriadas

■ **Aplicar uma óptica de género na formulação de políticas.** Da mesma forma que a transição para a formalidade requer uma abordagem ampla e integrada e deve ser considerada como um processo gradual, o tratamento da desigualdade de género na economia informal exige a adoção de medidas em todas as áreas englobadas no presente Guia de Recursos de Políticas. O instrumento de políticas e de diagnóstico que estrutura este Recurso identifica sete áreas de política (que são examinadas no fascículo sobre Questões Conceptuais Chave). É necessário adotar medidas tendentes à igualdade de género dentro de cada uma das sete áreas de política (inserção transversal), assim como em todas as áreas de políticas (integração vertical), a fim de garantir a coerência das políticas e o maior impacto possível. Também é essencial que as soluções direcionadas para a capacitação da mulher nestas políticas sejam expressas de forma clara e simples, de modo a serem acessíveis para as pessoas que não são especialistas em matéria de género mas que, em última instância, são responsáveis pela sua aplicação.

A adoção de todas as políticas requer uma abordagem de género para compreender e ter em conta as diversas experiências e atividades de homens e mulheres na economia informal e as suas diferentes opções e condicionalismos. Prever as diferentes repercussões das políticas nas mulheres e nos homens e promover estratégias que tenham maiores possibilidades de se traduzir em resultados equitativos contribuirá em grande medida para apoiar a transição para a formalidade na economia informal.

Os constituintes da OIT, na discussão realizada pela Conferência Internacional do Trabalho, de 2009, sobre *A Igualdade de Género no Coração do Trabalho Digno*, preconizaram uma abordagem incorporação de uma perspetiva de género (*mainstreaming*) e uma abordagem relacionada com questões específicas de género, na trajetória para o trabalho digno. A integração de uma perspetiva de género (abordagem *mainstreaming*) significa que todas as intervenções devem ter em conta as diferentes situações de homens e mulheres. As intervenções especificamente dirigidas a questões de género são normalmente necessárias para ultrapassar as



desvantagens enraizadas de um sexo em relação ao outro. As duas abordagens são plenamente complementares. Ao optar por uma ou por outra corre-se o risco de a integração da perspectiva de género, por si só, não conseguir combater uma vulnerabilidade específica, ao passo que uma abordagem baseada em intervenções relacionadas com questões específicas de género poderia levar à marginalização das ações em termos de orçamentos e políticas fundamentais.

Para ilustrar o que isso pode significar na prática, uma política para a modernização das empresas deve ter em conta a situação tanto dos homens como das mulheres, incluindo a compreensão dos condicionalismos estruturais que pesam sobre as mulheres, como o seu acesso mais limitado aos recursos, e as restrições impostas pelas suas obrigações de trabalho não remunerado. Seria necessário atribuir recursos a empresas pertencentes não só a homens, como também a mulheres (incorporação de uma perspectiva de género, *mainstreaming*) e, quando pertinente, poderiam ser postos em prática programas seletivos para apoiar a iniciativa empresarial feminina (medidas relacionadas com questões específicas de género). Estes últimos permitiriam às mulheres passar das atividades marginais para atividades empresariais orientadas para o crescimento.

■ **Medidas especificamente relacionadas com questões de género.** O Programa de Desenvolvimento do Empreendedorismo Feminino (WED) e da Igualdade de Género, da OIT (WEDGE) ilustra bem as medidas relacionadas com as questões específicas de género, que têm por objetivo superar as desvantagens de um dos sexos. Programas como o WEDGE reconhecem as limitações das microempresárias, incluindo as barreiras no acesso à propriedade, ao rendimento, ao crédito, às competências, à tecnologia, à informação, às redes e aos mercados. O programa WEDGE foi aplicado em diferentes regiões do mundo, principalmente em África, onde milhares de mulheres receberam formação e desenvolveram capacidades para fazer crescer os seus negócios. Desenvolveram-se múltiplas ferramentas e recursos para apoiar as mulheres empresárias a muitos níveis, desde o individual até à criação de redes e ao reforço da capacidade dos ministérios da tutela para incentivar o empreendedorismo das mulheres. (Ver o fascículo sobre as Empresas Informais).

Vamos ver exemplos de ações específicas de género na economia informal e, em seguida, exemplos de *mainstreaming*.

● **Desenvolver competências e a educação das crianças e jovens do sexo feminino.** As discussões internacionais de políticas e os compromissos nacionais assumidos no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio têm determinado a educação das crianças e jovens do sexo feminino como uma forma decisiva de quebrar os ciclos de pobreza e de oferecer oportunidades para que as meninas ingressem nos mercados de trabalho formais ao chegar à idade adulta. Muitos países, entre os quais o Bangladesh, têm oferecido aos pais diversos incentivos, que vão desde os produtos alimentares até transferências em dinheiro e bolsas de estudo, para que as suas filhas possam prosseguir a sua escolaridade. Considerando que o trabalho infantil perpetua a economia informal de uma geração para a geração seguinte, e que ficou bem demonstrado que as crianças do sexo feminino, com escolaridade conseguem sair da pobreza, estas iniciativas encerram o potencial, a mais longo prazo, de ter um impacto importante na informalidade, pelo menos nos seus segmentos mais marginalizados.<sup>13</sup>

● Com os apoios adequados para incentivar a formalidade, o empreendedorismo pode ser uma importante fonte de criação de emprego e uma forma de aumentar os rendimentos das mulheres pobres

● A educação das crianças do sexo feminino tem provado ser uma das mais importantes formas de quebrar os ciclos de pobreza, sendo provável que venha a ter um impacto significativo no acesso a empregos formais, a mais longo prazo

<sup>13</sup> Segundo as estimativas de um estudo, se os países do Sul da Ásia, da África Subsaariana, do Médio Oriente e do Norte de África tivessem começado com a desigualdade de género, em termos do número médio de anos de escolaridade, que o Leste Asiático apresentava em 1960, e tivessem reduzido esse fosso ao ritmo conseguido pelo Leste Asiático entre 1960 e 1992, os seus rendimentos *per capita* poderiam ter aumentado entre 0,5 e 0,9 pontos percentuais ao ano, um aumento percentual superior aos números do crescimento reais. Outro estudo mostra que mesmo nos países de rendimentos médios e elevados, em que os níveis de educação inicial são superiores, o aumento de um ponto percentual na proporção de mulheres com educação secundária está associado a um crescimento do rendimento *per capita* de 0,3 pontos percentuais. Ambos os estudos têm em conta outras variáveis que costumam encontrar-se nos estudos sobre o crescimento. Fonte: OIT 2009, Guidelines on gender in employment, OIT, Genebra. Exemplo original do Banco Mundial, 2001, Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice. Oxford University Press, Oxford



- A adoção de normas internacionais e os esforços empreendidos a nível nacional têm empurrado gradualmente o trabalho doméstico – um setor muito vasto e dominado pelas mulheres – para fora da esfera da informalidade

- Ultrapassar a discriminação no acesso aos recursos de produção pode abrir novas oportunidades importantes de rendimento e emprego para a mulher

- **Regular o Trabalho Doméstico.** Muitos países estão a tomar iniciativas para regular o trabalho doméstico, um setor conhecido pelas suas deficientes condições de trabalho e escassa regulação. Os progressos nos vários países serão catalisados pelas novas Normas Internacionais do Trabalho, adotadas pela OIT sobre o trabalho doméstico (ver o fascículo sobre o Trabalho Doméstico). Não obstante a alteração ou a efetiva aplicação dos quadros jurídicos ser fundamental, ajudar este sector, de grande envergadura e carente de protecção, a sair da informalidade, exigirá a adoção de medidas a muitos níveis. Outras estratégias adotadas pelos parceiros sociais da OIT incluem a organização e mobilização do setor e o encorajamento da sua participação em mecanismos mais amplos de diálogo social. As estratégias inovadoras incluem as iniciativas da Índia para promover a certificação das competências dos/as empregados/as domésticos/as, dando reconhecimento oficial às suas competências e facilitando a sua mobilidade profissional para setores de serviços mais bem remunerados.

- **Melhorar o acesso aos recursos.** A discriminação no acesso aos recursos de produção limita as atividades económicas de muitas mulheres. Em contrapartida, quando esse acesso melhora, pode aumentar consideravelmente os rendimentos e a produtividade. Por exemplo, segundo as projeções do Burkina Faso, dos Camarões e do Quênia, um controlo mais equitativo dos fatores de produção e dos rendimentos agrícolas das mulheres e dos homens poderia fazer crescer o rendimento agrícola até 20% da produção atual<sup>14</sup>. Aumentar a produtividade feminina, melhorando as condições das mulheres agricultoras, poderia proporcionar um acréscimo considerável da produção de alimentos na África Subsariana e, simultaneamente, reduzir o nível da insegurança alimentar na região. Se aplicássemos os resultados dos citados países noutras regiões da África Subsariana em geral, aumentar simplesmente a produtividade das mulheres até ao mesmo nível que a dos homens significaria um incremento da produção total de 10 a 15%<sup>15</sup>.

A microfinança é frequentemente referida como exemplo de um recurso que permitiu às mulheres aproveitar novas oportunidades de rendimento em todo o mundo. A experiência adquirida nas últimas décadas inclui a importância de garantir que as mulheres possam manter o controlo das finanças, em vez de o deixar nas mãos de outros familiares. Os serviços de microfinanças que, em finais de 2006, tinham beneficiado mais de 79 milhões das mulheres mais pobres do mundo,<sup>16</sup> deram-lhes a possibilidade de constituir as suas próprias empresas, com taxas de reembolso elevadas. A investigação aponta para um efeito positivo, no sentido de que os rendimentos gerados pelas mutualidades são investidos nas famílias, na educação dos filhos e em melhores práticas de saúde e nutrição. As filhas de mulheres a quem foi concedido microcrédito também colhem os benefícios sob a forma de um aumento das possibilidades de escolarização a tempo inteiro e diminuição das taxas de abandono escolar. (Ver o fascículo sobre Microfinanças). Também neste caso, embora seja essencial mudar os enquadramentos jurídicos para permitir às mulheres serem proprietárias de bens e recursos e poder aceder a eles, uma estratégia integrada garante uma maior repercussão. Por exemplo, a melhoria das competências é normalmente mais eficaz se for acompanhada do acesso à informação financeira e de mercado. Por sua vez, as alterações legislativas em matéria de propriedade da terra, de que as mulheres beneficiam, terão maior impacto se forem acompanhadas da criação de serviços de apoio produtivo, como o acesso à tecnologia e ao financiamento.

<sup>14</sup> OIT, 2009. Guidelines on gender in employment policies. Op.cit. O exemplo tem origem no Banco Mundial, 2001, Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice, Oxford University Press, Oxford

<sup>15</sup> OIT, 2009. Guidelines on gender in employment policies. Op.cit. A investigação original é da autoria de Bladen, M. Canagarajah; S. Klasen; S., Lawson. D. Gender and Growth in Sub Saharan Africa, UNU-WIDER Research Paper 2006/37, p. 13

<sup>16</sup> Daly-Harris, S., 2007. Microfinance Summit Campaign Report (OIT, Genebra).

- **Reforçar a organização das mulheres na economia informal.** Em todo o mundo, os parceiros sociais redobram esforços para chegar à grande maioria dos trabalhadores e empresários da economia informal. As mulheres continuam a estar inadequadamente representadas nas instituições de diálogo social e essa ausência de representação é uma das barreiras fundamentais que impedem o seu acesso a todo o tipo de serviços, assim como o exercício dos seus direitos no trabalho. Em alguns países, as mulheres de vários setores mais marginalizados, como o trabalho doméstico, o trabalho no domicílio e o trabalho por conta própria, organizaram-se com êxito, não só a nível local, mas também a nível nacional e não só. Destacam-se os exemplos da Associação de Mulheres Trabalhadoras por Conta Própria (SEWA), as alianças de trabalhadores domésticos e a *Homenet*, que conseguiram atrair a atenção internacional para as suas condições de trabalho e necessidades laborais. Algumas mulheres criaram as suas próprias associações, outras integraram-se em sindicatos ou cooperativas, de modo a fortalecer a sua voz e o seu poder de negociação. (Ver os fascículos da secção sobre Organização, Representação e Diálogo Social).

- **Dar visibilidade e valor ao trabalho não remunerado.** Os decisores políticos muitas vezes o trabalho não remunerado que as mulheres executam em casa como um recurso gratuito e inesgotável. Porém, a verdade é que ele tem um custo pesado para as mulheres, em perdas de oportunidades de obter maiores rendimentos, aperfeiçoar as suas competências, participar no diálogo social e fazer ouvir a sua voz. Os países estão a intensificar os seus esforços para recolher informação sobre o trabalho não remunerado, através de inquéritos relativos ao uso do tempo. Os inquéritos às famílias também podem ser utilizados para deixar de considerar apenas o modelo de família tradicional, com um chefe de família masculino, e contemplar os diferentes tipos de famílias, decisões e divisões do trabalho por género.<sup>17</sup> Estes instrumentos podem ajudar a recolher dados sobre o trabalho não remunerado, a atribuir-lhe um valor económico e a incluí-lo nos Sistemas de Contas Nacionais. Na Coreia do Sul, por exemplo, utilizaram-se três inquéritos de avaliação para medir o trabalho em casa. As estimativas baseadas nos resultados obtidos indicaram que o trabalho não remunerado das mulheres representou entre 3 e 23% do PIB, em 1999. As políticas formuladas com base nesses resultados, incluíram um seguro para as donas de casa a tempo inteiro, programas de creches e atividades de tempos livres e a divisão dos bens matrimoniais em caso de divórcio<sup>18</sup>.

■ **A integração da perspectiva de género na formulação de políticas sobre a informalidade.** Os exemplos que constam mais acima ilustram as medidas especificamente relacionadas com questões de género, que têm por objetivo ultrapassar a desvantagem enraizada de um dos sexos. Não obstante, as referidas medidas deveriam ser acompanhadas da integração da perspectiva de género na formulação das políticas. Vejamos alguns exemplos que justificam a integração da perspectiva de género em diferentes áreas de políticas.

- **Alargamento da Proteção Social.** Corrigir as deficiências de proteção social é especialmente importante devido à função que as mulheres desempenham como cuidadoras e trabalhadoras remuneradas e à sua maior vulnerabilidade aos riscos e a acontecimentos fortuitos. Os estudos da OIT avaliaram diversas estratégias para alargar os benefícios da segurança social às pessoas que não estão abrangidas por nenhum regime existente. Entre essas estratégias, a OIT dedicou especial atenção ao “alargamento gradual dos regimes de segurança social, à introdução de mecanismos especiais para os trabalhadores da economia informal, à concessão de pensões sociais não contributivas, ao desenvolvimento de programas que combinem transferências em dinheiro e o acesso à educação e à saúde e aos regimes de garantia de emprego”.<sup>19</sup> Baseando-se em

<sup>17</sup> OIT: Social Care Needs and Service Provisions in Arab States: Bringing Care Work into Focus in Lebanon, Policy Brief 1, Beirute, 2008.

<sup>18</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: United Nations, Integrating Unpaid Work into National Policies.

<sup>19</sup> Para mais informação, ver a secção de Recursos para aceder a: Chant, S.; Pedwell, C., 2008. Women, Gender and the Informal Economy. An Assessment of ILO Research and Suggested Ways Forward

análises e dados recentes sobre questões relacionadas com a proteção social na África, Ásia e América Latina, a OIT está a promover benefícios universais de segurança social básicos como um dos temas centrais da sua campanha global de alargamento da cobertura da segurança social a todos.<sup>20</sup> O alargamento da proteção social a grupos vulneráveis é fundamental, tendo-se obtido resultados interessantes e positivos em vários países que se centraram especialmente nas mulheres. Em muitos países conseguiram-se melhorias importantes em termos de situação nutricional, educativa e de saúde da família. (Ver o fascículo sobre Segurança Social). Na Costa do Marfim e no Gana, por exemplo, estudos realizados revelaram que quando os rendimentos das mulheres aumentavam, estas atribuíam o dinheiro extra à aquisição de mais alimentos para a família, enquanto os aumentos de rendimentos dos homens não se traduziam em diferenças significativas.<sup>21</sup> Na África do Sul, um estudo sobre as pensões revelou que quando as avós recebiam pensões, o estado nutricional dos netos que viviam com elas melhorava, mas o mesmo não sucedia com os avós.<sup>22</sup> Além disso, no Brasil, as crianças apresentavam melhores resultados de saúde quando as mulheres exerciam o controlo sobre o aumento dos rendimentos das famílias.<sup>23</sup>

Existem cada vez mais dados sobre as importantes repercussões que a integração de uma perspetiva de género nos instrumentos e ferramentas de segurança social tem na redução da pobreza.<sup>24</sup> O certo é que, embora o alargamento da proteção social possa aumentar consideravelmente o bem-estar das comunidades pobres e combater a sua exclusão social, é frequente as mulheres e as suas famílias serem especialmente beneficiadas. Alguns países realizaram testes consistentes da transferência de dinheiro para mulheres, que obtiveram resultados interessantes. Por exemplo, a Bolsa Família no Brasil, dirigida principalmente às mulheres de comunidades pobres e rurais, a fim de aumentar os rendimentos das famílias e combater diretamente a pobreza, foi constituída como a pedra angular das iniciativas de redução da pobreza.

Marrocos tem avaliado os impactos dos seus orçamentos nacionais em termos na igualdade de género

- **Democratizar os processos nacionais de orçamento.** A elaboração de Orçamentos que contemplem a Dimensão de Género é um processo que pode transformar os processos tradicionais de orçamentação ao analisar as suas repercussões na igualdade de género. Iniciado na década de 1980, o processo revelou-se inspirador para a exploração do potencial de uma orçamentação sensível ao género, em particular no quadro do *Commonwealth*.<sup>25</sup> Mais de 40 países estão a utilizar estes orçamentos em diferentes níveis das suas economias.<sup>26</sup> A título ilustrativo, os mesmos podem ser utilizados para examinar a relação entre trabalho não remunerado e trabalho remunerado ou entre os custos do desenvolvimento de infraestruturas que aliviem a carga de trabalho familiar para um dos sexos. Quando aplicados a políticas e à atribuição de recursos para a economia informal, podem contribuir para revelar os diferentes efeitos das políticas em ambos os sexos. Os Orçamentos que contemplem a Dimensão de Género podem ser um meio importante para integrar essas questões na formulação de políticas macroeconómicas e de despesas públicas. Em vários países foram adotadas iniciativas inovadoras em matéria de elaboração de orçamentos que consideram especificamente as questões de género. Por exemplo, desde 2006 que, em Marrocos, se avaliam as repercussões dos orçamentos nacionais na igualdade de género. No âmbito de uma abordagem integrada, os Ministérios das Finanças, da Educação, da Saúde e da Agricultura e Desenvolvimento Rural devem informar-se sobre os resultados alcançados em conformidade com os objetivos de igualdade de género.<sup>27</sup>

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> OIT, 2009. Guidelines on gender in employment policies. Op.cit. OIT, Genebra. O exemplo é originário da UNICEF, The State of the World's Children. 2006, Nova Iorque

<sup>22</sup> Ibid. O exemplo tem origem no World Bank 2006 World Development Report [Relatório do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento Mundial], de 2006, Nova Iorque, 2005

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Destremau, 2007; Destremau with Abi Yaghi, 2007; OIT, 2007 c, d.

<sup>25</sup> Ver OIT: Overview of gender-responsive budget initiatives, GENDER discussion paper, Genebra, p. 6; e Commonwealth Secretariat, 2005, op. cit., p. 40.

<sup>26</sup> H. Hofbauer Balmori, Gender and budgets: Overview report (Brighton, University of Sussex, BRIDGE development-gender, 2003), p. 47.

<sup>27</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Youtube – Gender Responsive budgeting, Marrocos

- **Estratégias de crescimento favoráveis aos pobres.** O fascículo sobre *As Tendências do Crescimento Económico e a Economia Informal* destaca a importância fundamental de o emprego se constituir como o eixo das políticas económicas e sociais. Converte o emprego na principal relação de causalidade entre o crescimento e a redução da pobreza e numa dimensão fundamental de uma conjuntura propícia à formalização. No âmbito desse quadro, reconhece cada vez mais que as estratégias de emprego devem ser sensíveis às questões de género. Na realidade, a experiência de muitos países recentemente industrializados mostra que um dos caminhos para a criação de emprego formal – a indústria transformadora nos setores da exportação – depende muitas vezes, em grande medida, da mão-de-obra feminina. Por exemplo, muitas economias do Leste Asiático conseguiram competir nos mercados mundiais, em grande parte graças à mão-de-obra feminina nas indústrias de exportação, o que explica muito das elevadas taxas de crescimento dessas economias.<sup>28</sup>

O crescimento favorável aos pobres não será possível sem o lançamento de iniciativas para capacitar as mulheres e permitir-lhes participar no crescimento económico e beneficiar dele. Os estudos de casos e a investigação sobre a Operacionalização de Crescimento Favorável aos Pobres (OPPG), do Banco Mundial, demonstraram que, na Índia, por exemplo<sup>29</sup>, os Estados que realizaram grandes investimentos na educação conseguiram atenuar as diferenças de género, o que teve como resultado uma maior elasticidade da pobreza. Os custos a curto prazo da educação compensaram em termos de redução da pobreza. A capacitação e as estratégias de crescimento favoráveis aos pobres podem assim contribuir para os processos de formalização. Os estudos de casos de países com diferentes níveis de rendimento revelam que a redução das desigualdades de género, em termos de educação e emprego, geram maiores taxas de crescimento favorável aos pobres. Entre os fatores-chave contam-se a educação e o desenvolvimento de competências para as crianças do sexo feminino e as mulheres, assim como um maior acesso aos recursos produtivos. Os efeitos são visíveis na redução da natalidade, no emprego orientado para as actividades de exportação e no acesso ao emprego formal por parte das mulheres.<sup>30</sup>

- **Equilibrar o trabalho produtivo e reprodutivo.** As estratégias para a incorporação de uma perspetiva de género em todas as áreas da política deverão superar uma das barreiras mais difíceis para a progressão da mulher no sentido de trabalho não remunerado – trabalho digno. Por exemplo, uma política de desenvolvimento de competências e de recursos humanos deveria formular estratégias e metas que garantam à mulher acesso à formação, tendo em conta as suas responsabilidades familiares, nomeadamente através de serviços de creche, subsídios de formação, subsídios de transporte, horários flexíveis, etc. Vários países que participam na Formação Baseada na Comunidade (Árvore FBC) criaram unidades de formação móveis, com horários flexíveis, de modo a terem em conta a carga de trabalho remunerado e não remunerado da mulher nas comunidades pobres e rurais. (Ver o fascículo sobre as Competências e a Empregabilidade). Além disso, um regime de garantia do emprego deveria adotar medidas semelhantes, a fim de garantir a participação das mulheres em condições iguais às dos homens. Por exemplo, o Programa Nacional de Garantia do Emprego Rural, na Índia, estava direcionado tanto para as mulheres como para os homens e proporcionou-lhes o tipo de serviços de creche, subsídios de transporte e outros apoios que poderão facilitar a participação da mulher.

- Estudos sobre um crescimento favorável aos pobres, na Índia, demonstraram que os estados que investiram muito na educação conseguiram reduzir diferenças de género que, por sua vez, resultaram numa maior elasticidade da pobreza

A Índia está a recorrer a serviços de prestação de cuidados a crianças, a horários flexíveis, subsídios de transporte e outros apoios para incentivar as mulheres a participarem no seu Programa Nacional de Garantia do Emprego Rural

<sup>28</sup> OIT, 2009, Guidelines on gender in employment policies. Op.cit. O exemplo original é de Klasen, S. Pro-Poor growth and gender: What can we learn from the literature and the OPPG Case Studies? Documento para debate do Grupo de Trabalho OPPG do AFD, DFID, BMZ e Banco Mundial.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.

Os governos e as empresas cumprem uma função importante na redução de parte da carga de trabalho não remunerado, através da prestação de serviços de creche, horários flexíveis para os pais que trabalham, assim como a atribuição de prioridade ao desenvolvimento de infraestruturas para aliviar as responsabilidades domésticas da mulher. A longo prazo, uma divisão mais equitativa das tarefas domésticas entre os sexos, permitirá à mulher conseguir um maior equilíbrio entre as exigências do trabalho remunerado e não remunerado.

■ **O trabalho da OIT em prol da igualdade de género.** A OIT há já muito que reconheceu a importância da igualdade de género no mundo do trabalho e assumiu o compromisso sustentado de promover a obtenção de resultados equitativos, através dos quatro pilares do trabalho digno. A Resolução relativa à Igualdade de Género, como eixo do Trabalho Digno, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho, em 2009, aprovou fortemente uma estratégia imediata e de longo prazo para ultrapassar a desigualdade enraizada no mundo do trabalho. Os parceiros tripartidos da OIT apoiaram veementemente a igualdade de género, não só na perspetiva dos direitos, mas também dos seus enormes benefícios económicos. Apoiar a progressão dos muitos milhões de mulheres e homens que estão na economia informal, com vista à transição para a formalidade e o trabalho digno, é uma parte essencial dessa estratégia.

O trabalho de cooperação técnica da OIT continua a refletir a importância de promover a igualdade de género para as pessoas que estão na economia informal. Por exemplo, o Programa de Pobreza e Emprego de Género (GPE) foi implementado em diversos países da América Latina ao longo de vários anos. A OIT trabalhou com as comissões nacionais para a igualdade de oportunidades e com os Ministérios do Trabalho e do Bem-Estar Social para consolidar a sua capacidade em matéria de integração de uma perspetiva de género, sobretudo no que se refere às políticas de emprego. As Comissões Tripartidas, criadas como um quadro institucional, continuam a funcionar como redes ativas e enérgicas e incluem a investigação sobre a igualdade de género. Por sua vez, uma iniciativa regional sobre a Igualdade de Género e Direitos dos Trabalhadores nas Economias Informais dos Estados Árabes teve muito êxito. Os direitos laborais e outras normas de direitos humanos servem de base à deteção dos problemas enfrentados pelos trabalhadores da economia informal, assim como as causas económicas, culturais, políticas e sociais da informalidade. Aplicam-se três estratégias principais, a saber: o alargamento da proteção social como meio para inverter a informalidade; a possibilidade de os trabalhadores agirem e expressarem a sua opinião para dar prioridade aos seus direitos através de estratégias de organização; e a elaboração de estatísticas que tenham em conta a perspetiva de género como meio para exercer influência sobre a formulação de políticas.





*Mulher a cortar feno para o gado, Indonésia.*

## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas e contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e da ONU e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

(NB: a maior parte das Convenções e Recomendações da OIT são relevantes para a promoção da igualdade de género. As principais estão referidas aqui)

Convenção (N.º 100) sobre Remuneração Igual, 1951

Convenção (N.º 111) sobre a Discriminação no Emprego e na Profissão, 1958

Convenção (N.º 156) sobre os Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, 1981

Convenção (N.º 183) sobre a Protecção da Maternidade, 2000

Convenção (N.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Protecção do Direito Sindical, 1948

Convenção (N.º 98) sobre o Direito de Organização e de Negociação Coletiva, 1949

Convenção (N.º 177) sobre o Trabalho no Domicílio, 1996

Recomendação (N.º 198) sobre a Relação de Trabalho, 2006

Resolução e conclusões da OIT referentes ao Trabalho Digno e à Economia Informal, Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª Sessão, 2002

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

OIT, 2008. Resolução e Conclusões sobre a Promoção do Emprego Rural para a Redução da Pobreza, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra 2008

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_094068.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_094068.pdf)

OIT, 2008. Resolução e Conclusões sobre o desenvolvimento de competências, o aumento da produtividade, o crescimento e o desenvolvimento do emprego, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra 2008

[http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS\\_103457/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103457/lang--en/index.htm)

OIT, 2009. Resolução e Conclusões sobre a Igualdade de Género como Elemento Central do Trabalho Digno, Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, Genebra, 2009.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_113004.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_113004.pdf)

### Publicações Pertinentes

Chant, S. Pedwell, C., 2008. Women Gender and the Informal Economy: An assessment of ILO Research and suggested Ways Forward discussion paper. (OIT, Genebra)

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_091228.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_091228.pdf)

Horn, Zoe Elena (2010). 'The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and the Inclusive Cities partners', Gender & Development, 18: 2, 263 — 276

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13552074.2010.491339>

Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª Sessão, 2002 Report VI Decent Work and the Informal Economy, OIT, Genebra

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

OIT, 2002. Women and Men in the informal economy: A statistical picture (OIT, Genebra)  
<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/women%20and%20men%20stat%20picture.pdf>

OIT, 2007. Rolling back informality Asian Employment Forum: Growth, Employment and Decent Work background paper Beijing, República Popular da China, 13-15 de agosto de 2007  
<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/asiaforum/download/report.pdf>

OIT, 2007. The Informal Economy: Enabling Transition to Formality, background paper for the Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy, Genebra, 27-29 de novembro de 2007 (OIT, Genebra)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms\\_110324.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf)

OIT, 2009, The informal economy in Africa: Promoting Transition to formality: Challenges and Strategies (OIT, Genebra)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_127814.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_127814.pdf)

OIT, 2011. Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery, Genebra, OIT.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_150440.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf)

UNIFEM, 2005. Progress of the World's Women 2005: Women work and poverty (UNIFEM, Nova Iorque, 2005)  
[http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005\\_eng.pdf](http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_eng.pdf)

## Outros instrumentos

Chen, M.; Vanek, M.; Carr, M. Mains, 2004. Mainstreaming informal employment and gender in poverty reduction: A handbook for policy makers and other stakeholders (Commonwealth Secretariat, IDRC)  
[http://www.idrc.ca/en/ev-66028-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-66028-201-1-DO_TOPIC.html)

OIT, 2000. Modular Package on Gender Poverty and Employment (OIT, Genebra)  
[http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_PUBL\\_9221108392\\_EN/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_PUBL_9221108392_EN/lang--en/index.htm)

OIT, 2009. Guidelines on Gender in Employment Policies (OIT, Genebra)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/instructionalmaterial/wcms\\_103611.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/instructionalmaterial/wcms_103611.pdf)

OIT, 2009. ILO Tools for Women's Entrepreneurship Development  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_117998.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_117998.pdf)

United Nations, 2003. Integrating Unpaid Work into National Policies, ESCAP, UNDP, Nova Iorque, Nações Unidas  
[http://www.unescap.org/stat/meet/wipuw/1,unpaid\\_cover&back.pdf](http://www.unescap.org/stat/meet/wipuw/1,unpaid_cover&back.pdf)

UNIFEM, Youtube, Gender Responsive Budgeting Morocco  
<http://www.youtube.com/watch?v=oEUEngk8MdE>

WIEGO global research Network (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing)  
<http://www.wiego.org/>

Para mais informações, consultar o sítio da *internet do Bureau* para a Igualdade de Género da OIT <http://www.ilo.org/gender/lang--en/index.htm> e o Departamento para as Condições de Trabalho e Emprego da OIT <http://www.ilo.org/travail/lang--en/index.htm>

## Referências

- Buvinic M. et al., 2003(eds): Equality for women: Where do we stand on Millennium Development Goal 3? (Washington, DC, Banco Mundial)
- Chant, S.; Pedwell, C., 2008. Women, Gender and the Informal Economy. An Assessment of ILO Research and Suggested Ways Forward. (OIT, Genebra)
- Chen, M., December 2008. "Addressing Informality, Reducing Poverty" in Job, Jobs, Jobs, Poverty in Focus Number 16, (Centro Internacional de Pobreza, Brasília)
- Cornish, M., 2008. Securing Pay Equity for Women's Work - Everyone Benefits: the International Experience, Documento para o Seminário Internacional da OIT, Equal Pay for Work of Equal Value, 25 de agosto de 2008, Santiago, OIT, Santiago)
- Daly, M., 2008. The equal sharing of responsibilities between women and men, including care-giving in the context of HIV/AIDS, DAW (UNDESA, Nova Iorque)
- Elson, D., 1999. Gender-neutral, gender-blind, or gender-sensitive budgets? Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care, Gender Budget Initiative – Background Papers (Secretariado do Commonwealth, Londres).
- Hofbauer Balmori, 2003. Gender and budgets: Overview report (Brighton, University of Sussex, BRIDGE development-gender.
- Horn, Zoe Elena, 2010. 'The effects of the global economic crisis on women in the informal economy: research findings from WIEGO and the Inclusive Cities partners', Gender & Development, 18: 2, 263 — 276.
- OIT, 2002. Women and Men in the informal economy: A statistical picture (OIT, Genebra)
- OIT, 2007. ABC of Women Workers' Rights and gender equality. (OIT, Genebra)
- OIT, 2007. Key Indicators of the Labour Market, quinta edição (Genebra, 2007)
- OIT, 2007. The Informal Economy: Enabling Transition to Formality, documento de apoio para o Simpósio Interregional Tripartido sobre a Economia Informal. Genebra, 27-29 de novembro de 2007 (OIT, Genebra)
- OIT, 2007. Overview of Gender-responsive Budget Initiatives (OIT, Genebra)
- OIT, 2008. Social Care Needs and Service Provisions in Arab States: Bringing Care Work into Focus in Lebanon, Policy Brief 1, (OIT Beirute).
- OIT, 2009. Report VI Gender Equality at the Heart of Decent Work Report, apresentado na Conferência Internacional do Trabalho, 98.<sup>a</sup> Sessão (Genebra, OIT).
- OIT, 2009. Guidelines on Gender in Employment Policies (OIT, Genebra)
- OIT, 2011. Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery, (Genebra, OIT).
- Klasen, S. (não datado). Pro-Poor growth and gender: What can we learn from the literature and the OPPG Case Studies? Documento de debate para o Grupo de Trabalho OPPG do AFD, DFID, BMZ e do Banco Mundial.
- Razavi, S., 2007. The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options, Gender and Development Programme Paper Number 3 (UNRISD, Genebra)
- UNIFEM, 2005. Progress of the World's Women 2005: Women, Work and Poverty (UNIFEM, Nova Iorque)
- United Nations, Integrating Unpaid Work into National Policies, ESCAP e UNDP, Nova Iorque, 2003



Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 **Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género**

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade



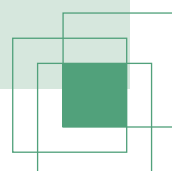
# Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação



*Trabalhador sazonal a colher maçãs, República Árabe da Síria.*

## 6.2 TRABALHADORES MIGRANTES: QUADROS DE POLÍTICAS PARA UMA MIGRAÇÃO REGULADA E FORMAL

■ Muitas vezes, os trabalhadores migrantes enfrentam uma série de obstáculos que os reêm em situações de informalidade. Mesmo quando conseguem aceder ao emprego regulado e formal nos países de acolhimento, os trabalhadores migrantes podem vir a cair em situações de informalidade. A OIT e as Nações Unidas estabeleceram quadros de políticas para dar orientações sobre princípios baseados em direitos, a fim de regular a migração laboral em benefício tanto do país de origem como do país de acolhimento, assim como dos empregadores e dos próprios trabalhadores migrantes. A aplicação destes instrumentos pode assegurar uma melhor gestão da migração, permitindo aos trabalhadores migrantes ingressar e permanecer na economia formal. Do mesmo modo, basear a política de migrações em projeções precisas da procura do mercado de trabalho, em particular dos setores menos qualificados, pode reduzir a migração irregular e, consequentemente, a informalidade.



## DESAFIOS FUNDAMENTAIS

- Migração e informalidade
- Concentração de trabalhadores migrantes nas modalidades de emprego precário
- Más condições de trabalho dos trabalhadores migrantes
- Vulnerabilidade às crises económicas
- Deficiente aplicação dos instrumentos internacionais
- Orientação das políticas para trabalhadores altamente qualificados
- Barreiras administrativas
- Migração irregular
- Da formalidade para a informalidade
- Discriminação e exclusão social
- Vulnerabilidades específicas dos trabalhadores migrantes do sexo feminino
- Falta de proteção social
- Falta de liberdade sindical

■ **Migração e informalidade.** Cada vez mais se reconhece que a migração laboral tem consequências positivas para o desenvolvimento dos países de origem e dos países de destino, assim como para os próprios trabalhadores migrantes, ao contribuir para que os seus países de origem aliviem as pressões do mercado de trabalho, ao enviarem remessas e ao transferirem tecnologia, competências e investimentos. Nos países de destino, os migrantes rejuvenescem uma população que está a envelhecer, satisfazem a procura de trabalhadores de todos os níveis de competências, promovem a iniciativa empresarial e contribuem para os sistemas de segurança e proteção sociais.<sup>1</sup> No entanto, quadros de políticas inadequados ao emprego regulado e formal dos migrantes prejudicam muitos destes progressos. Numerosos fatores, que serão analisados mais adiante, levaram grande parte da população de trabalhadores migrantes a concentrar-se na economia informal, muitas vezes em condições de vulnerabilidade, exclusão e insegurança, reduzindo assim significativamente os potenciais benefícios da migração.

● Os fatores de oferta e procura nos países tanto de origem como de acolhimento continuam a impulsionar o crescimento da migração laboral, mas os quadros políticos não acompanharam esses desenvolvimentos, conduzindo muitas vezes grandes proporções da população migrante ao trabalho informal

Partir para o estrangeiro em busca de melhores condições de trabalho ou a contratação de trabalhadores estrangeiros para ocupar postos de trabalho que os trabalhadores locais não preenchem, não são fenómenos novos. Porém, nos últimos anos, a globalização e as inerentes alterações dinâmicas do mercado de trabalho afetaram os fatores de incitação e dissuasão que impulsionam a migração. As crescentes disparidades sociais e económicas entre os países e a frágil capacidade de criação de oportunidades de trabalho digno nos países de origem reforçam a pressão no sentido da migração. Ao mesmo tempo, o aumento da procura de mão-de-obra pouco qualificada nos países industrializados atrai os trabalhadores migrantes. A desregulação e o trabalho “flexível”, especialmente em sectores de trabalho-intensivos, que não tenham facilidade de realocação no exterior, como a agricultura, confecção de alimentos, a indústria transformadora e a construção, geram parte dessa procura. Paralelamente, as alterações demográficas, como o envelhecimento da população e uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho, aumentaram a procura de serviços, como o trabalho doméstico e a prestação

<sup>1</sup> OIT, Rights, Labour Migration and Development. International Migration Brief, International Migration Programme, Genebra.

● Os trabalhadores migrantes estão desproporcionadamente concentrados em empregos pouco qualificados da economia informal. Os setores em que os trabalhadores migrantes estão mais presentes, tais como a agricultura, a indústria transformadora de pequena dimensão e os serviços no domicílio, caracterizam-se muitas vezes por modalidades de emprego atípicas, que ocultam o trabalho informal e não protegido

de cuidados ao domicílio. O resultado destas tendências é a expansão de empregos caracterizados por baixos salários, estatuto inferior, más condições de trabalho e pouca ou nenhuma proteção social. No contexto do aumento dos níveis de vida nos países de rendimentos médios e elevados, os trabalhadores locais podem permitir-se recusar estes postos de trabalho, que são então ocupados pelos trabalhadores migrantes.<sup>2</sup>

■ **Concentração de trabalhadores migrantes em modalidades de emprego precário.** Não obstante ser difícil obter dados exatos, é evidente que os trabalhadores migrantes se concentram desproporcionadamente em empregos pouco qualificados da economia informal. Os setores que mais recorrem aos trabalhadores migrantes, como a agricultura, a indústria transformadora de pequena dimensão e os serviços domésticos, caracterizam-se por modalidades de emprego precário, incluindo o trabalho e a subcontratação sazonal e ocasional. Essas modalidades podem ser utilizadas para ocultar a exploração laboral e o trabalho informal, dado não serem, regra geral, devidamente abrangidos pela regulamentação laboral e serem difíceis de vigiar pela inspeção do trabalho.

■ **Condições de trabalho dos trabalhadores migrantes.** Em comparação com os trabalhadores da economia formal (tanto nacionais como migrantes), os trabalhadores migrantes da economia informal estão geralmente sujeitos a piores condições de trabalho, menor segurança no emprego, salários mais baixos, pouco ou nenhum acesso à proteção social e provavelmente maior exposição a perigos e riscos. Além disso, têm menos possibilidades de se organizar e de recorrer à justiça quando veem os seus direitos violados. Para ilustrar estes aspetos, os dados de vários estudos de investigação recentes<sup>3</sup> indicam que os trabalhadores migrantes que se encontram em situação irregular na economia informal referiram condições de trabalho e situações de segurança e saúde no trabalho deficientes, enquanto alguns dos que estão em situação regular deram conta de condições de trabalho, de segurança e de saúde comparáveis às dos trabalhadores legalmente empregados, mas sem proteção social e na saúde. Em matéria de práticas de emprego, os migrantes em situação irregular relataram práticas de contratação e despedimento deficientes (sem contrato); emprego abaixo das capacidades ou competências efetivas; emprego temporário; muito poucos ou nenhuns contratos coletivos; e subemprego. No caso dos trabalhadores migrantes documentados, os empregadores indicam nos contratos um número de horas inferior às efetivamente trabalhadas ou pagam salários mais baixos do que os acordados. Os mesmos relatórios indicaram que os salários dos trabalhadores migrantes da economia informal são geralmente significativamente mais baixos do que os dos trabalhadores formais. Por exemplo, segundo um inquérito, no Cazaquistão, os trabalhadores migrantes da economia informal auferiam um salário 28% abaixo do salário médio nacional e aproximadamente um terço dos trabalhadores inquiridos já tinha tido o problema de não receber remuneração pelo trabalho realizado<sup>4</sup>, enquanto em Espanha, a diferença entre os trabalhadores migrantes da economia informal e os trabalhadores espanhóis pode chegar aos 30%<sup>5</sup>. Os estudos indicam igualmente que o emprego dos trabalhadores migrantes na economia informal é mais comum nas pequenas e médias empresas do que nas grandes empresas.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Taran, P. e Geronimi, E., 2003. Globalization, labour and migration: Protection is paramount

<sup>3</sup> Esses relatórios são: OIT, UE, Employment of Migrant Workers in the Informal Economy in Kazakhstan, 2009; IOM, EC, ILO Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union (2008, Budapeste); Pholphirul, P., Rukumnuaykit, P. 2010 The Economic Contribution of Migrant Workers in Thailand Journal of International Migration, Volume 48, Edição 5, outubro de 2010

<sup>4</sup> OIT, UE, Employment of Migrant Workers in the Informal Economy in Kazakhstan: A Study of workers in Southern Kazakhstan, 2009.

<sup>5</sup> Aparicio, R et.al. Op.cit.

<sup>6</sup> Irregular Employment of Migrant Workers in Germany – Legal Situation and Approaches to Tackling the Phenomenon. Op.cit.



■ **Vulnerabilidade às crises económicas.** A vulnerabilidade e a situação dos migrantes que trabalham na economia informal torna-se ainda mais evidente nas épocas de crise. Os vários tipos de de trabalho inseguro, aliados à falta de acesso às redes de segurança social, e a concentração nos setores mais sensíveis às flutuações do ciclo económico, como a construção, o comércio por grosso, a hotelaria e restauração, tornam os trabalhadores migrantes especialmente suscetíveis às crises.<sup>7</sup> Segundo algumas fontes, a atual crise financeira e económica teve como consequência a “normalização da informalidade”<sup>8</sup>, dado que muitos trabalhadores migrantes não têm outra opção que não seja aceitar salários mais baixos e piores condições de trabalho para evitar o desemprego. Alguns países de destino responderam à crise, aplicando restrições mais severas à admissão de trabalhadores migrantes e à renovação dos vistos de trabalho temporários, o que pode impedir os trabalhadores migrantes de acederem ao emprego formal.

A crise também afetou a migração interna das zonas rurais para as urbanas. Na China, o setor da indústria transformadora, que emprega um grande número de migrantes internos de zonas rurais, viu-se muito afetado pela redução da procura de exportações chinesas. Estima-se que 10 milhões de migrantes internos regressaram às suas casas após terem perdido o emprego em fábricas urbanas, em 2008-2009, tendo havido relatos de protestos de trabalhadores despedidos por falta de pagamento de salários em atraso e de indemnizações por despedimento.<sup>9</sup>

■ **Deficiente aplicação dos instrumentos internacionais.** Desde a década de 1930 que a OIT tem estado na vanguarda da criação de instrumentos internacionais para a proteção dos trabalhadores migrantes. As duas Convenções da OIT destinadas especificamente aos migrantes: a *Convenção (N.º 97) sobre a Migração para o Emprego (Revista)*, 1949 e a *Convenção (N.º 143) sobre os Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares)*, 1975 e as *Recomendações* associadas, são elementos-chave do quadro de proteção internacional dos trabalhadores migrantes. A necessidade de uma “abordagem baseada nos direitos, em conformidade com as normas internacionais do trabalho existentes e os princípios da OIT”, foi afirmada na 92.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 2004, através da adoção da *Resolução relativa a um acordo justo para os trabalhadores migrantes*. (Ver a caixa sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes).

Apesar da existência de um quadro normativo reconhecido internacionalmente e do crescente interesse mundial pela maximização dos efeitos positivos da migração, grande parte dos trabalhadores migrantes encontra-se na economia informal. Neste contexto, é possível determinar um número de desafios específicos do alargamento do trabalho digno aos trabalhadores migrantes da economia informal.

■ **Orientação das políticas para trabalhadores altamente qualificados.** Em muitos países de destino, a política de migração destina-se a atrair trabalhadores altamente qualificados e a excluir os trabalhadores migrantes pouco qualificados. Para justificar esta tendência, os decisores políticos costumam invocar as elevadas taxas de desemprego dos trabalhadores locais. Contudo, analisando o problema mais atentamente, uma taxa de desemprego elevada não é incompatível com a procura persistente de trabalhadores pouco qualificados. Os trabalhadores locais podem ter a opção de recorrer a um seguro de desemprego ou a redes sociais informais, em vez de aceitarem empregos considerados indesejáveis por serem pouco qualificados. A procura

● A atual crise financeira está a normalizar a informalidade, reduzindo as exigências normativas e os salários de muitos migrantes, e a causar grandes movimentos de regresso às zonas rurais pelas pessoas que perderam o emprego

### A proteção dos trabalhadores migrantes e das suas famílias no direito internacional

A proteção que o direito internacional oferece aos trabalhadores migrantes e às suas famílias pode resumir-se em três conceitos fundamentais:

- Os direitos humanos universais e os direitos fundamentais do trabalho aplicam-se a todos os migrantes, independentemente da sua situação jurídica.
- Devem aplicar-se os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação entre os trabalhadores migrantes em situação regular e os trabalhadores locais no emprego e na profissão.
- As normas internacionais do trabalho, que oferecem proteção em termos de tratamento e condições de trabalho, como as relativas ao emprego, inspeção do trabalho, segurança e saúde no trabalho, número máximo de horas de trabalho, salário mínimo, segurança social, liberdade sindical e licença de maternidade, aplicam-se aos trabalhadores migrantes regulares.

Fonte: International Labour Migration: A rights based approach. OIT, 2010

<sup>7</sup> Para mais informação, ver a secção de Recursos para aceder a: OCDE, 2009. International Migration and the Economic Crisis: understanding the links and shaping policy responses

<sup>8</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: CLANDESTINO, 2009. *Workshop on Irregular Migration and Informal Economy*.

<sup>9</sup> Para mais pormenores ver a secção de Recursos para aceder a Martin, P., 2009. The recession and migration: Alternative scenarios

- O desemprego nos países de acolhimento ainda é compatível com a procura persistente de trabalhadores pouco qualificados que, por sua vez, funciona como um íman para os trabalhadores migrantes

- A falta de políticas e de procedimentos claros e transparentes para o emprego dos trabalhadores migrantes tem levado ao crescimento da informalidade

- Os migrantes que entram legalmente também são vulneráveis a cair nas malhas da irregularidade e da economia informal

- O tráfico de trabalhadores pode desenvolver-se na ausência de canais legais para entrar em países onde existe procura de mão-de-obra ou onde existe falta de acesso a informações sobre os canais de migração legais existentes

não satisfeita atua como um «íman» para os trabalhadores estrangeiros que, na ausência de canais de migração legais, recorrem à migração irregular.<sup>10</sup> Existe uma forte relação entre a procura do mercado de trabalho, uma política de migração restritiva e o aumento da migração irregular. Impedidos de entrar no mercado de trabalho formal tendo em conta a sua situação ilegal, os trabalhadores migrantes irregulares muitas vezes não têm outra opção a não ser recorrer à economia informal, onde as licenças válidas de trabalho não são verificadas.

■ **Barreiras administrativas.** Os procedimentos de contratação de trabalhadores estrangeiros, muitas vezes complexos e burocráticos, também funcionam como uma barreira ao trabalho regulado e formal em muitos países. Se as políticas e os procedimentos para o emprego dos trabalhadores migrantes forem pouco claros e existirem poucas sanções punitivas contra a contratação de trabalhadores migrantes irregulares, a informalidade continuará a aumentar. A verdade é que, muitas vezes, o peso da punição recai sobre os próprios trabalhadores. Os países de destino penalizam cada vez mais os trabalhadores migrantes irregulares, o que constitui uma tendência preocupante. A orientação indevida para a “luta” contra a migração irregular e o reforço dos controlos fronteiriços não só não conseguiram reduzir o fluxo de migrantes irregulares, como os estigmatizou ainda mais, integrando-os mais profundamente na economia informal e reforçando as atitudes negativas e até mesmo agressivas contra eles. O discurso populista que associa os migrantes ao aumento da delinquência, assim como as políticas de detenção arbitrária e a negação de um processo adequado, também podem expor os migrantes a maus tratos e a hostilidade.<sup>11</sup>

Além disso, ao centrarem-se em dificultar a entrada de novos migrantes, estas políticas não reconhecem que muitos trabalhadores migrantes irregulares entram no país de forma legal e só posteriormente a sua situação se torna irregular, passando para a economia informal. Estes casos tendem a proliferar quando os trabalhadores migrantes não conseguem cumprir os requisitos de renovação das suas licenças de trabalho ou autorizações de residência e o custo do regresso é elevado.<sup>12</sup> Nos últimos anos, os países desenvolvidos têm mostrado tendência para favorecer os programas de migração temporária, que geralmente vinculam os trabalhadores a um empregador, uma profissão ou uma localização geográfica específica. Estas restrições nem sempre refletem a realidade da procura de trabalhadores que, de facto, pode ser de longo prazo, nem oferecem aos trabalhadores alternativas no caso de se encontrarem em condições de exploração laboral. Consequentemente, os trabalhadores migrantes admitidos legalmente podem cair numa situação de irregularidade e informalidade ao exceder o prazo do seu visto ou ao fugir dos seus empregadores designados.

Os setores que empregam trabalhadores migrantes irregulares são geralmente aqueles em que não se respeitam nem se fazem cumprir as normas laborais mínimas ou estas nem sequer existem. Às vezes, os trabalhadores migrantes irregulares são vítimas de recusa de pagamento dos seus salários, de exploração, ou de restrições à sua liberdade de movimento. Em casos extremos, podem converter-se em vítimas do tráfico de pessoas, ficar retidos em situações de trabalho forçado e/ou sujeitos a muitos outros abusos graves dos direitos humanos. O tráfico de trabalhadores pode aumentar quando não existirem canais jurídicos para entrar nos países em que há procura de mão-de-obra e não é possível aceder a informação sobre os canais migratórios oficiais existentes. As vítimas do tráfico encontram-se geralmente em situações de emprego ilícito ou clandestino, como as oficinas ilegais, o trabalho agrícola, a construção, ou a indústria do sexo, em que as condições de trabalho estão pouco ou nada reguladas.

<sup>10</sup> Para mais informação, ver a secção de Recursos para aceder a: Reyneri, 2003. *Illegal immigration and the underground economy*

<sup>11</sup> United Nations Human Rights Council, 2008. *Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, Doc. A/HRC/7/12, 25 de fevereiro de 2008, Genebra.

<sup>12</sup> Para mais informação, ver a secção de Recursos para aceder a: OECD, *International Migration Outlook: SOPEMI 2008*. Paris.



■ **Migração irregular.** Além de expor os trabalhadores a uma grande variedade de abusos dos direitos humanos, a migração irregular e a informalidade têm consequências económicas negativas para os países de origem e de destino. Para os países de destino, representa uma perda de contribuições para a segurança social e de receitas fiscais e promove a concorrência desleal entre os empregadores. Para os países de origem, limita a capacidade de os trabalhadores migrantes enviarem dinheiro para casa, uma importante fonte de capital para muitos países em desenvolvimento. Os trabalhadores migrantes em situações de trabalho informal enfrentam obstáculos para receber salários regulares e aceder a canais formais, a fim de enviar os seus rendimentos para os países de origem. A transferência de remessas através de canais informais é geralmente mais cara e menos fiável do que através de mecanismos formais, como os bancos, a que os migrantes em situação irregular talvez não tenham acesso.

■ **Da formalidade para a informalidade.** A situação de irregularidade não é o único obstáculo ao emprego formal dos trabalhadores migrantes; os migrantes em situação regular também podem cair nas malhas da economia informal. Segundo um estudo sobre a integração laboral dos trabalhadores migrantes na Espanha, Grécia e Itália, tanto os migrantes em situação regular como aqueles que se encontram em situação irregular estão concentrados em empregos pouco qualificados e informais.<sup>13</sup> Alguns grupos de migrantes documentados que podem estar a trabalhar na economia informal são:

- candidatos a asilo com autorização de residência, mas sem licença de trabalho;
- jovens estudantes migrantes com licença de trabalho a tempo parcial;
- pessoas a cargo dos principais requerentes, com autorização de residência, mas sem licença de trabalho;
- migrantes documentados com autorização de residência e licença de trabalho, mas que não conseguem encontrar um emprego na economia formal, devido a práticas discriminatórias (incluindo migrantes da segunda geração) ou barreiras linguísticas;
- migrantes documentados, que não pretendem, ou cujos empregadores não pretendem, pagar as contribuições para a segurança social e/ou os impostos;
- trabalhadores migrantes independentes; e
- no caso da UE, os cidadãos de novos Estados-Membros da UE que se encontram em períodos de transição para aceder ao mercado de trabalho.

■ **Discriminação e exclusão social.** Os trabalhadores migrantes acumulam “múltiplas camadas de discriminação”, não só pela sua situação migratória, mas também por motivos de nacionalidade, origem étnica e sexo, que contribuem para a sua marginalização e exclusão da economia formal. Os trabalhadores migrantes são constantemente objeto de diversas formas de discriminação, entre outras, o acesso ao emprego e o tratamento desigual no local de trabalho, que constituem práticas incompatíveis com a Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e os instrumentos internacionais referentes aos trabalhadores migrantes. Em épocas de crise, a percepção de que os trabalhadores migrantes competem com os trabalhadores locais aumenta, o que pode reforçar a xenofobia e levar a um incremento das

● A discriminação contra os trabalhadores migrantes é um elemento importante que empurra muitos deles para a economia informal

<sup>13</sup> Para mais informação, ver a secção de Recursos para aceder a: Reyneri, E. 2001. Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union.

medidas discriminatórias no emprego, deportações maciças e violência contra os migrantes. Além disso, os migrantes costumam ser vítimas de acesso desigual às oportunidades, por exemplo, de educação e formação, assim como a discriminação no acesso aos serviços públicos, à habitação e à educação. Para muitos migrantes, o resultado é estes verem-se limitados a um trabalho na economia informal.

■ **Vulnerabilidades específicas dos trabalhadores migrantes do sexo feminino.** Quase metade de todos os migrantes internacionais são mulheres. Cada vez mais, as mulheres migram de forma independente em busca de emprego. A migração laboral pode ser uma experiência de empoderamento para as mulheres, mas a dinâmica atual da migração também pode reforçar os papéis tradicionais de género e expõe as mulheres a vulnerabilidades e riscos específicos.

Nos países de origem, a discriminação no local de trabalho, a pobreza e o acesso desigual aos recursos podem levar as mulheres a migrar por necessidade e não por opção. Se não tiverem acesso a trabalhos dignos nos seus países, veem-se obrigadas a deslocar-se para o estrangeiro. Por exemplo, nas Filipinas e na Indonésia, países de origem de um grande número de trabalhadoras migrantes, as taxas de desemprego das mulheres jovens são elevadas.<sup>14</sup> Dado que, para as mulheres da Ásia, as oportunidades de migração são geralmente temporárias e a sua reinserção nos mercados de trabalho dos seus países de origem pode ser difícil, as mulheres podem ficar presas num ciclo de migração temporária, que as obriga a re-emigrar continuamente para trabalhar. A ausência de mulheres nas famílias, nos países de origem, pode também ter efeitos adversos para a família e a estrutura social.

Nos países de destino, a globalização gerou um aumento da procura de trabalhadoras migrantes, em especial nos setores da indústria e dos serviços. Tanto os homens como as mulheres migrantes concentram-se desproporcionadamente em empregos pouco qualificados, mas em particular para as mulheres, as oportunidades de migrar em busca de emprego limitam-se principalmente a trabalhos pouco qualificados, em setores não regulados. As mulheres concentram-se geralmente em trabalhos repetitivos e pouco qualificados, em cadeias de montagem de zonas francas industriais e na produção subcontratada e à peça. Além disso, existe uma grande procura de trabalhadoras domésticas e cuidadoras no domicílio, à medida que mais mulheres dos países industrializados ingressam no mercado de trabalho e que a população envelhece. É frequente a legislação laboral cobrir insuficientemente ou, até mesmo, excluir o emprego nestes setores, deixando os trabalhadores desprotegidos e à margem da regulação formal e da sua efetiva aplicação. (Ver também o fascículo sobre a Igualdade de Género).

Em comparação com os homens, as mulheres também têm menos acesso a informação sobre as oportunidades de migração para trabalhar. Estão menos informadas sobre as oportunidades de emprego legais, os direitos laborais e as condições de trabalho e de vida no estrangeiro, o que as deixa menos preparadas para enfrentar as consequências da migração ao chegarem aos países de destino.<sup>15</sup>

■ **Falta de proteção social.** Os trabalhadores migrantes da economia informal enfrentam diferentes obstáculos para aceder à proteção social. Por serem trabalhadores da economia informal, os regimes formais de segurança social geralmente não lhes são aplicáveis. Em muitos países existem restrições à cobertura da segurança social baseadas na nacionalidade e na residência. Além disso, os trabalhadores migrantes podem não reunir os requisitos para

<sup>14</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2007. International Labour Standards on Migrant Workers' Rights: Guide for Policymakers and Practitioners in Asia and the Pacific

<sup>15</sup> Conselho da Europa, 2008.

ter direito aos benefícios se a sua situação for irregular. Os migrantes recém chegados são especialmente vulneráveis, dado que podem não ter acesso às redes familiares e sociais que oferecem segurança num ambiente informal.<sup>16</sup> Ao mesmo tempo, estando no estrangeiro, os trabalhadores migrantes correm o risco de perder os benefícios acumulados nos seus países de origem.

Nos países desenvolvidos, com as suas populações a envelhecer, a integração dos migrantes na população activa pode ser uma valiosa fonte de rendimento para aliviar a carga sobre os sistemas de segurança social. No entanto, se os trabalhadores migrantes forem obrigados a contribuir para a segurança social e, ao mesmo tempo, lhes for negado o direito de receber os benefícios correspondentes, podem voltar ao emprego informal, para evitar a redução do seu rendimento devido às contribuições para a segurança social. Esta falta de proteção social é especialmente grave, na medida em que os trabalhadores migrantes que se encontram na economia informal podem trabalhar com elevados níveis de insegurança de trabalho e rendimento e em condições de trabalho perigosas. Segundo a Conferência de Sindicatos, a taxa de acidentes de trabalho na Europa é duas vezes mais elevada nos trabalhadores migrantes do que nos cidadãos europeus<sup>17</sup>. Os trabalhadores migrantes concentram-se principalmente em indústrias com taxas de acidentes e de acidentes mortais de trabalho elevadas, como a agricultura, a construção e a indústria de transformação de carnes. Além disso, as longas jornadas de trabalho, as más condições de habitação e o escasso acesso a informação sobre regulamentações profissionais e de segurança podem tornar os migrantes mais suscetíveis a problemas de saúde, acidentes e doenças profissionais.

■ **Falta de liberdade sindical.** A OIT defende o direito de formação de sindicatos ou de filiação em sindicatos para todos os trabalhadores migrantes, independentemente da sua condição de emigrantes. Porém, muitos países negam habitualmente o direito de liberdade sindical aos trabalhadores migrantes. Por vezes, a legislação nacional estabelece restrições de filiação ou participação sindical em pé de igualdade com os trabalhadores nacionais. Alguns países proíbem completamente os trabalhadores migrantes de se filiarem em sindicatos, o que constitui uma violação da *Convenção (N.º 87) sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, 1948* da OIT. Outros, incluindo na Europa, restringem o direito de exercício de cargos sindicais para os trabalhadores migrantes. Além disso, muitas vezes negam o direito de liberdade sindical aos trabalhadores migrantes temporários ou irregulares.

Além das restrições legislativas e reguladoras, existem vários outros obstáculos à organização dos trabalhadores migrantes, como o seu receio de represálias pelos empregadores, as barreiras culturais, as relações de trabalho pouco claras, o trabalho em casas particulares, etc.. Estes são analisados em mais pormenor no documento informativo sobre Sindicatos.

● Nos países de elevados rendimentos, com populações envelhecidas, a entrada de migrantes no mercado de trabalho pode ser uma importante fonte de rendimento para o Estado aliviar a carga sobre os sistemas de segurança social

● Os trabalhadores migrantes devem poder formar ou filiar-se em sindicatos, independentemente do seu estatuto de migração

<sup>16</sup> Sabates-Wheeler, R. 2009. Extending social security coverage: Good practices, lessons learnt and ways forward. Documento de trabalho N.º 12, International Social Security Association, Genebra.

<sup>17</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. In search of Decent Work-Migrant workers' rights: A manual for trade unionists



*Trabalhadora da construção, Tailândia.*





*Trabalhador migrante interno, Pequim, China.*

- Uma abordagem baseada em direitos
- Promover uma governação eficaz da migração
- Iniciativas do país de destino
  - Iniciativas bilaterais e multilaterais
  - Programas de regularização
  - Redução das barreiras administrativas
  - Planos de integração regionais
- Proteger os trabalhadores migrantes
  - Legislação eficaz e seu cumprimento
  - Inspeção do trabalho e seu cumprimento
- O papel dos países de origem
  - A migração como opção genuína
  - Direito de sindicalização
  - Inclusão e proteção social

● Uma política de migração baseada em direitos oferece aos trabalhadores migrantes a oportunidade de entrarem e permanecerem na economia formal

■ **Uma abordagem baseada em direitos.** A OIT defende uma abordagem à migração laboral baseada em direitos. Esse tipo de abordagem socorre-se dos instrumentos internacionais para formular políticas de migração coerentes e abrangentes, que têm em conta as necessidades e vulnerabilidades específicas de determinados grupos de trabalhadores migrantes. Não só é necessária em termos de direitos humanos e de tratamento ético de todos os trabalhadores, como também se revela conveniente do ponto de vista económico, pois permite aos trabalhadores migrantes contribuir mais plenamente para as suas sociedades anfitriãs, os seus países de origem e o seu próprio desenvolvimento. E também é importante porque gera oportunidades para os trabalhadores migrantes ingressarem e/ou permanecerem na economia formal. O Quadro Multilateral da OIT para as Migrações Laborais<sup>18</sup>, definido através de consultas tripartidas com peritos de todo o mundo e adotado pelo Conselho de Administração da OIT, em 2006, é um guia integral para uma abordagem da migração laboral baseada em direitos. Contém princípios e diretrizes para a formulação e aplicação de políticas e práticas de migração destinadas a melhorar a governação, a promoção e a proteção dos direitos dos migrantes e a fortalecer as relações entre a migração e o desenvolvimento.

No âmbito de uma abordagem baseada em direitos, existem diversas abordagens emergentes e boas práticas para que os trabalhadores migrantes saiam da informalidade: (I) promover a governação eficaz da migração laboral; (II) estabelecer quadros de proteção para abordar as vulnerabilidades específicas dos migrantes com base em instrumentos internacionais e (III) promover a inclusão social e alargar a proteção social aos migrantes.

■ **Promover uma governação eficaz da migração.** Para muitos trabalhadores migrantes da economia informal, a impossibilidade ou quase impossibilidade de obter e manter uma licença de trabalho válida constitui um obstáculo importante ao ingresso na economia formal, mesmo nos países onde

<sup>18</sup> Disponível online em árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol, em [http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat\\_fw\\_k\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fw_k_en.pdf)

existe procura de mão-de-obra estrangeira. Ajustar as regras para o ingresso e a concessão de licenças de trabalho e garantir a resposta à procura real do mercado é também um primeiro passo importante para oferecer aos trabalhadores migrantes acesso a condições de trabalho digno. A necessidade permanente de trabalhadores migrantes em setores como a construção, serviços de prestação de cuidados ao domicílio e indústria transformadora, sugere uma procura estrutural de trabalhadores pouco qualificados e não uma carência temporária que é necessário cobrir. É possível uma melhor gestão da migração laboral, abrindo vias de migração em função da procura e formulando políticas transparentes e coerentes para a admissão, o emprego e a residência dos migrantes. Os parceiros sociais têm um papel-chave na determinação da procura e na formulação de estratégias de longo prazo para resposta à mesma. Além disso, é mais provável chegar a um consenso quanto às políticas de migração e emprego, através do diálogo social e, a partir daí, ao cumprimento das normas pelos empregadores, dado que estas políticas se aplicam principalmente no local de trabalho.

### ■ Iniciativas do país de destino.

- **Programas de regularização.** Em fevereiro de 2005, a Espanha, que se tinha convertido num dos principais países de destino para os trabalhadores migrantes nas últimas décadas, lançou o seu programa de regularização mais importante até então. Mais de 700.000 trabalhadores migrantes do Equador, da Roménia, de Marrocos e de outros países com emprego no trabalho doméstico, na construção, na agricultura e na hotelaria, beneficiaram da regularização. A etapa de definição do programa de regularização beneficiou de um amplo apoio, graças a extensas consultas com os parceiros sociais e as associações de migrantes. A regularização baseou-se em critérios claros e rigorosamente definidos para integrar grandes segmentos da economia informal na formalidade. Aproximadamente 81% dos trabalhadores migrantes regularizados registaram-se na segurança social.<sup>19</sup> Em comparação com regularizações anteriores efetuadas em Espanha, este programa adotou uma abordagem ampla e integral para a migração irregular, que incluiu iniciativas paralelas, visando a abertura de vias para a migração legal, entre as quais figurava a criação de um registo de vagas de emprego difíceis de preencher, por província, com um mecanismo de “via-rápida” para empregar estrangeiros e conceder um número limitado de vistos com a duração de três meses, a fim de permitir aos migrantes procurar emprego nas profissões em falta, nomeadamente no trabalho doméstico, nos transportes e na hotelaria.<sup>20</sup>
- **Redução das barreiras administrativas.** A redução das barreiras administrativas para registar os trabalhadores estrangeiros pode eliminar um forte incentivo ao trabalho não declarado. Vários Estados-Membros da União Europeia adotaram recentemente medidas para simplificar os procedimentos de registo dos trabalhadores migrantes, o que se traduziu numa importante criação de emprego no setor formal.<sup>21</sup> Uma dessas medidas foi o recurso a *vouchers* de serviço, a fim de facilitar a contratação formal de prestadores de serviços domésticos. Este sistema disponibiliza procedimentos simplificados para calcular as contribuições obrigatórias e declarar os trabalhadores que prestam serviços em regime ocasional ou periódico a vários empregadores diferentes, tais como serviços de limpeza, jardinagem ou assistência a crianças. A França criou, em 2006, o “*Chèque emploi service universel*”, ou Cheque serviço para o emprego universal (CESU), cujo sistema permite aos empregadores pagar e declarar os seus trabalhadores

● O desenvolvimento de políticas baseadas numa análise mais criteriosa da procura do mercado de trabalho pode diminuir o crescimento da informalidade na população migrante

Espanha lançou uma campanha de regularização, em concertação com os parceiros sociais, que estabelecia critérios claros para introduzir grandes parcelas da economia informal na esfera formal.

Vários Estados-Membros da UE, como a França dispõem de procedimentos simplificados para o registo dos trabalhadores migrantes, que promovem a criação de um número significativo de empregos no setor formal

<sup>19</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2010. Good practices database - Labour migration policies and programmes.

<sup>20</sup> Para mais pormenores, ver: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331>

<sup>21</sup> União Europeia (UE), 2007. A UE intensifica a luta contra o trabalho não declarado. Comunicado de Imprensa MEMO/07/424, 24 de outubro de 2007, Bruxelas. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/424>



através de um cheque serviço para uma vasta gama de serviços domésticos. Os empregadores podem registrar-se *online*. O fundo nacional de segurança social calcula as contribuições sociais a descontar todos os meses diretamente da conta bancária do empregador. No caso de trabalhadores que trabalhem menos de oito horas por semana, o CESU substitui a necessidade de o empregador celebrar um contrato de trabalho. O empregador pode negociar o salário com o trabalhador, desde que não seja inferior ao salário mínimo. Na Áustria, Bélgica e Espanha, assim como no Cantão de Genebra (Suíça) e no Canadá, criaram-se programas de vales de serviços semelhantes.

● Os acordos bilaterais são mais eficazes na redução da informalidade quando se baseiam em normas internacionais sobre a migração

● **Iniciativas bilaterais e multilaterais.** Os acordos bilaterais ou multilaterais entre os países de origem e de destino podem também ser um método eficaz para dar acesso à migração legal e a oportunidades de emprego formais. Os acordos bilaterais, que começaram por ser celebrados na década de 1940, mas caíram em desuso durante a crise económica mundial da década de 1970, voltaram a ganhar popularidade desde a década de 1990. Embora as suas modalidades variem, os acordos mais eficazes são os que se baseiam em normas da OIT e outras normas internacionais. A *Recomendação (N.º 86) sobre os Trabalhadores Migrantes (Revista)*, 1949, da OIT, contém um Anexo com um modelo de acordo sobre os trabalhadores migrantes temporários ou permanentes, que inclui disposições sobre as condições de trabalho e de vida e de segurança social, e tem sido muito utilizado pelos Estados como modelo.

A Nova Zelândia criou um regime para trabalhadores sazonais que responde à procura do mercado de trabalho e ao mesmo tempo protege os direitos dos trabalhadores.

Existem vários exemplos de acordos bilaterais e multilaterais, assim como Memorandos de Entendimento, menos vinculativos, que se utilizam para satisfazer a procura no setor agrícola. Em 2006, a Nova Zelândia e outros países vizinhos do Pacífico, formularam a Política do Empregador Temporário Reconhecido (RSE), para responder à procura de trabalhadores pouco qualificados na horticultura e na viticultura, que permite aos empregadores contratar trabalhadores estrangeiros da região, durante até sete meses por ano. Prevê um número máximo anual de 8.000 postos de trabalho para trabalhadores estrangeiros, que pode ser alterado em função das necessidades laborais do setor. Para serem elegíveis, os empregadores devem cumprir um conjunto de requisitos, entre os quais o de poder demonstrar a promoção do bem-estar dos trabalhadores e não ter violado, no passado, quaisquer políticas de emprego ou migração aplicáveis. Além disso, os empregadores devem oferecer alojamento adequado, serviços de saúde e remunerações ao nível do mercado. Os trabalhadores devem aceitar regressar aos seus países após o período de emprego, podendo ser novamente contratados no ano seguinte. O processo é regulado por um Grupo Consultivo de Avaliação, integrado por representantes do governo da Nova Zelândia e dos países de origem, assim como por parceiros sociais e organizações de migrantes.

Embora este tipo de programas contribua para a criação de oportunidades de emprego formal para trabalhadores migrantes, num setor reconhecidamente ligado ao emprego informal, não evitam o abuso e a exploração. Os programas agrícolas sazonais normalmente não permitem que os migrantes mudem de empregador, local ou tipo de trabalho durante a sua estadia no país. Além do mais, perder o emprego implica geralmente o regresso ao país de origem ou a entrada numa situação irregular, o que é incompatível com a *Convenção (N.º 143) sobre os Trabalhadores Migrantes*, da OIT, segundo a qual os trabalhadores migrantes em situação regular não devem ser considerados em situação ilegal ou irregular simplesmente por terem perdido o seu emprego, assim como não devem perder a sua licença de trabalho ou autorização de residência por esse motivo.

- **Planos de integração regionais.** Como a maioria dos movimentos migratórios ocorre dentro de uma região, os planos regionais de integração que permitem a mobilidade laboral ou o movimento livre têm um elevado potencial para diminuir a migração irregular e facilitar o emprego formal dos trabalhadores migrantes. Durante as duas últimas décadas, os planos regionais de integração têm-se difundido em todo o mundo, incluindo na Comunidade da África Oriental (EAC), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Comunidade do Caribe (CARICOM) e o Mercado Comum da América do Sul (MERCOSUR). Estes acordos regionais centram-se geralmente na integração económica, através da promoção do comércio livre, e incluem disposições para facilitar o movimento de pessoas por motivos de trabalho ou residência, através da harmonização da legislação laboral e da adesão ao princípio da igualdade de tratamento.

Os membros do MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), juntamente com a Bolívia e o Chile, assinaram o “Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Membros do MERCOSUR”, em dezembro de 2002. O acordo permite aos cidadãos dos Estados signatários residir em qualquer outro Estado signatário.<sup>22</sup> A única condição a cumprir pelos requerentes é serem cidadãos de um dos Estados signatários. Apresentando os seus documentos nacionais de identidade, os requerentes e as pessoas a seu cargo podem obter autorizações de residência temporária até dois anos, que posteriormente poderão converter-se em permanentes. Dado que o Acordo se aplica tanto às pessoas que pretendam ingressar num segundo Estado signatário como às que já residem num desses Estados, independentemente da sua situação migratória no momento da entrada, serve também para regularizar os trabalhadores migrantes da região. Por outro lado, a autorização de residência temporária não está vinculada a um determinado empregador, o que dá aos trabalhadores migrantes a liberdade de mudar de empregador em condições de igualdade com os cidadãos nacionais. O Acordo estabelece o direito à liberdade de movimento no país de acolhimento e os mesmos direitos civis, sociais, culturais e económicos, assim como a igualdade de tratamento, em conformidade com a legislação laboral, especialmente no que se refere às condições de emprego e à segurança social. Por último, inclui medidas para prevenir o emprego ilegal dos trabalhadores migrantes e estabelece sanções destinadas aos empregadores e não aos trabalhadores.

Estes acordos têm um efeito imediato nas condições de trabalho digno dos trabalhadores migrantes, já que permitem o acesso a vias legais para a migração, assim como um quadro normativo para abordar os direitos dos migrantes. A integração económica regional também pode ter como consequência a equiparação de níveis de desenvolvimento díspares entre membros de um espaço regional, reduzindo a pressão para a migração à medida que os trabalhadores encontram mais oportunidades de trabalho digno nos seus países.<sup>23</sup>

- **Proteger os trabalhadores migrantes.** Garantir que os quadros legislativos e reguladores nacionais abrangem os setores e as profissões em que os trabalhadores migrantes se concentram é um passo decisivo para proteger os migrantes das situações de abuso e dar-lhes acesso a condições de trabalho digno. Isso pode implicar o alargamento do âmbito da legislação a setores anteriormente excluídos, ou a promulgação de legislação destinada a setores ou tipos de trabalhadores específicos.

- Os regimes aplicáveis aos trabalhadores sazonais devem permitir que os trabalhadores migrantes mudem de empregador. Essa medida contribui para evitar a entrada na informalidade

- Os regimes de integração regional permitem uma maior mobilidade laboral e abriram oportunidades de emprego formal para os migrantes

A Jordânia introduziu modelos de contratos que estabelecem os direitos e deveres dos trabalhadores migrantes

<sup>22</sup> Para mais pormenores, consultar o texto do Acordo (em espanhol) em: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue17927-1.htm>

<sup>23</sup> OIT, 2010.



● As responsabilidades em matéria de inspeção do trabalho devem ser mantidas separadas da aplicação das leis de migração

O Reino Unido promulgou legislação especial – a Lei relativa aos Angariadores de Mão-de-Obra – a fim de alargar a proteção aos setores em que os trabalhadores migrantes estão mais concentrados.

● **Legislação eficaz e seu cumprimento.** Uma abordagem possível consiste em facilitar a celebração de contratos de trabalho por escrito, através do estabelecimento de contratos normalizados ou contratos-tipo, que sejam juridicamente vinculativos. A Jordânia, onde o trabalho doméstico está excluído da legislação laboral nacional e as denúncias de abuso dos trabalhadores domésticos são frequentes, estabeleceu o “Contrato de Trabalho Especial para os Trabalhadores Domésticos Estrangeiros”, que concede direitos substanciais aos migrantes contratados como trabalhadores domésticos. O Contrato, aprovado pelo Ministério do Trabalho da Jordânia, em 2003, foi definido com o apoio do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), a OIT, os Ministérios da tutela da Jordânia e as Embaixadas do Sri Lanka, das Filipinas e da Indonésia. Contém disposições sobre salários, seguros, condições de vida adequadas, dias de descanso, e repatriamento, e especifica claramente as responsabilidades do empregador e os direitos do trabalhador. O Contrato também estabelece um salário mínimo, eliminando assim o pagamento discriminatório de salários com base na nacionalidade dos trabalhadores. Apesar de o Contrato estar regulado pelo direito civil, cujas sanções são menos severas, é um primeiro passo para a elaboração de um quadro de proteção aplicável às trabalhadoras domésticas.

● **Inspeção do trabalho e seu cumprimento.** Para serem eficazes, as regulações destinadas a proteger os trabalhadores migrantes da economia informal devem ser acompanhadas de uma inspeção do trabalho eficaz e de outras medidas de controlo do seu cumprimento. Os organismos governamentais responsáveis pela inspeção do trabalho deveriam visar os setores em que os trabalhadores migrantes estão concentrados e ter em consideração as dificuldades relacionadas com o idioma e a comunicação. Embora seja importante que os inspetores do trabalho colaborem estreitamente com as autoridades de migração, a fim de garantir o respeito pelos direitos dos trabalhadores migrantes, as responsabilidades da inspeção do trabalho deveriam ser mantidas separadas do cumprimento das leis da migração. Além disso, as sanções relacionadas com o emprego ilegal de migrantes deveriam punir os empregadores e não os trabalhadores migrantes que, geralmente, são vítimas de exploração. Uma metodologia possível consiste em criar uma unidade especializada na inspeção das condições de trabalho dos migrantes, a fim de garantir a proteção dos seus direitos em consulta com as autoridades de migração. Nas Maurícias, a Unidade Especial para os Trabalhadores Migrantes, do Ministério do Trabalho, é a entidade responsável pela fiscalização das condições de emprego dos migrantes. Compete-lhe garantir o cumprimento dos contratos de trabalho, informar os trabalhadores migrantes dos seus direitos e efetuar inspeções diurnas e noturnas das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. O Ministério dispõe de um mecanismo tripartido de resolução de litígios e pode aplicar sanções juridicamente vinculativas aos empregadores.

Também é possível estabelecer legislação especial para alargar a proteção aos setores e tipos de emprego em que os trabalhadores migrantes mais se concentram. No Reino Unido, a Lei relativa aos Angariadores de Mão-de-Obra,<sup>24</sup> de 2004, promulgada na sequência da morte de 23 apanhadores de berbigão migrantes, que estavam a trabalhar informalmente na Baía de Morecambe, expôs publicamente as trágicas consequências de fazer vista grossa à exploração de migrantes. A Lei estabeleceu o enquadramento jurídico para o Organismo Regulador do Licenciamento de Angariadores de Mão-de-Obra (GLA), criado em 2005 para proteger os trabalhadores que operavam na agricultura, na apanha de mariscos, na horticultura e no processamento e acondicionamento de alimentos, todos eles setores que empregavam um número elevado de trabalhadores migrantes, geralmente em regime temporário e em condições de exploração. Nos termos da Lei, os angariadores

<sup>24</sup> Para consultar a lei, ver: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/pdf/ukpga\\_20040011\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/pdf/ukpga_20040011_en.pdf)

de mão-de-obra, ou seja, as pessoas que recrutam, empregam ou supervisionam trabalhadores em qualquer uma das profissões abrangidas, incluindo os subcontratantes, apenas podem operar mediante uma licença concedida pelo Organismo Regulador, cujos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei podem realizar inspeções, mesmo sem pré-aviso, e deter as pessoas que violem a Lei. Até à data, foram revogadas 125 licenças e instaurados 10 processos judiciais. Além de eliminar as condições de trabalho abusivas, o sistema de concessão de licenças tem por objetivo integrar os angariadores de mão-de-obra na economia formal, aumentando assim as receitas fiscais e promovendo a concorrência leal entre os fornecedores de mão-de-obra. A Comissão Diretiva do Organismo é integrada por representantes de sindicatos, organizações de empregadores e órgãos governamentais competentes.<sup>25</sup>

## ■ O papel dos países de origem.

- **A migração como opção genuína.** Os países de origem também têm a responsabilidade de proteger os seus cidadãos no estrangeiro e de criar oportunidades locais de trabalho digno, para que a migração de trabalhadores seja uma opção e não uma necessidade. Nos últimos anos, o Sri Lanka, um país de onde migram anualmente 200.000 trabalhadores, adotou uma atitude mais proativa para proteger os seus trabalhadores migrantes. Quase metade dos trabalhadores migrantes do Sri Lanka são mulheres, que vão trabalhar no setor doméstico e noutras profissões pouco qualificadas<sup>26</sup>. Devido ao aumento das denúncias de abuso e exploração de trabalhadores no estrangeiro, assim como à dependência das remessas, em 2008, o Ministério do Bem-Estar e do Fomento do Emprego Externo do Sri Lanka formulou uma Política Nacional sobre Migração Laboral, com o apoio da OIT, a fim de promover a migração laboral num quadro de boa governação e trabalho digno. A adoção dessa política, que se baseou em amplas consultas com os parceiros sociais e as organizações não-governamentais, contempla as considerações de género e reconhece as vulnerabilidades específicas das mulheres. No documento de política, o governo compromete-se a uma série de intervenções, entre as quais a melhoria das acções de formação antes da partida e a implementação de programas de reintegração, o combate à fraude e recrutamento ilegal, a proteção dos filhos dos trabalhadores migrantes e a promoção da migração qualificada.
- **Direito de sindicalização.** Permitir aos trabalhadores migrantes exercer o seu direito de filiação num sindicato é uma forma eficaz de prevenir a exploração e de facilitar a integração na sociedade anfitriã, processo que geralmente tem início no local de trabalho. Anteriormente, os sindicatos temiam que os trabalhadores migrantes gerassem concorrência desleal, mas a maioria passou a adotar uma postura de solidariedade com esses trabalhadores, independentemente da sua condição migratória.<sup>27</sup> Os sindicatos começaram cada vez mais a abordar as questões relativas aos trabalhadores migrantes, realizando campanhas de sindicalização específicas, defendendo os seus direitos e oferecendo-lhes apoio direto. As Confederações Nacionais do Trabalho na Argentina, Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Irlanda, República da Coreia, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos, entre outras, dispõem de pessoal nacional dedicado a tempo completo a questões relativas aos trabalhadores migrantes e à luta contra a discriminação. Em todos estes países, as Confederações adotam uma atitude proactiva em defesa dos direitos e das condições de trabalho digno dos migrantes.<sup>28</sup>

O Sri Lanka adotou uma política de migração, em consulta com os parceiros sociais, que se compromete a uma série de intervenções governamentais para proteger os seus migrantes no estrangeiro

Várias confederações sindicais nacionais têm dedicado pessoal a tempo completo à problemática dos trabalhadores migrantes.

<sup>25</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Base de dados da OIT sobre boas práticas

[http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p\\_lang=en&p\\_practice\\_id=51](http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=51)

<sup>26</sup> Política Nacional de Migração Laboral para o Sri Lanka, Ministério da Promoção do Emprego e do Bem-Estar no Estrangeiro, 2008.

<sup>27</sup> OIT, 2008.

<sup>28</sup> OIT, 2008.

Alguns sindicatos do Sri Lanka celebraram acordos bilaterais com sindicatos dos países de destino, a fim de protegerem os direitos dos trabalhadores migrantes.

Os sindicatos também participam em debates de política sobre a migração e a cooperação internacional, com vista a garantir os direitos dos trabalhadores migrantes. A Confederação Sindical Internacional (CSI) pôs em marcha um plano de ação dedicado aos trabalhadores migrantes, que se baseia na promoção da solidariedade com estes trabalhadores, na proteção dos seus direitos e na sensibilização e realização de campanhas para a ratificação e alargamento das normas internacionais do trabalho. O quadro adotado para as negociações coletivas e o estabelecimento de parcerias com organizações não-governamentais e a sociedade civil tem por objetivo promover a proteção.

O estabelecimento de sindicatos que representem especificamente os trabalhadores migrantes ou de secções de sindicatos dirigidos por trabalhadores migrantes ligados a um sindicato nacional bem estabelecido pode também ser uma forma eficaz de abordar as necessidades específicas dos migrantes e de ultrapassar o problema das leis discriminatórias. Hong Kong reconhece oficialmente os sindicatos de trabalhadores migrantes e protege juridicamente o seu direito de sindicalização. Os tribunais podem impor multas aos empregadores declarados culpados de rescindir o contrato de um trabalhador devido à sua filiação num sindicato ou à sua participação em atividades sindicais. Existem vários sindicatos de trabalhadores migrantes registados no território. O Sindicato dos Trabalhadores Migrantes da Indonésia (IMWU), fundado em Hong Kong, em 2000, tem 2.500 membros que são trabalhadores domésticos migrantes e está filiado no Congresso de Sindicatos de Hong Kong.<sup>29</sup> (Ver o fascículo sobre Sindicatos).

A nível bilateral, os sindicatos dos países de origem e de destino podem colaborar no sentido de reforçar a proteção dos trabalhadores migrantes em ambos os países. Em 2009, os sindicatos do Sri Lanka firmaram três acordos de cooperação bilateral com sindicatos do Bahrain, da Jordânia e do Kuwait, a fim de proteger e promover os direitos dos trabalhadores do Sri Lanka nesses países. Os acordos reconhecem os princípios expostos no Quadro Multilateral da OIT para as Migrações Laborais e comprometem os signatários a adotar medidas para garantir todos os direitos laborais dos trabalhadores migrantes do Sri Lanka, incluindo nos instrumentos internacionais. Engloba a formulação de modelos de contratos de trabalho para trabalhadores migrantes e a aplicação de medidas conjuntas para denunciar casos de abuso e atender às necessidades específicas de categorias vulneráveis de trabalhadores, entre outros, os trabalhadores temporários, agrícolas e domésticos.

- **Inclusão e proteção social.** Os parceiros sociais também podem disponibilizar serviços de informação e apoio aos trabalhadores migrantes, a fim de facilitar a sua integração. Em Espanha, a *Pagesos Solidaris* (Fundação de Solidariedade com os Agricultores) foi criada em 2001, pela maior organização de empregadores agrícolas da Catalunha, no nordeste do país, para contratar trabalhadores migrantes sazonais<sup>30</sup>. O programa oferece apoio suplementar aos trabalhadores migrantes, oriundos principalmente da Colômbia, Roménia e Marrocos, através de medidas de formação e integração, como o fornecimento de informação sobre o sistema de saúde espanhol, e presta apoio aos migrantes, para o desenvolvimento de projetos nos seus países de origem, de modo a que estes e as suas famílias possam dispor de uma fonte de rendimento sustentável.

Os acordos bilaterais ou multilaterais de segurança social entre os países de origem e de destino são geralmente considerados a melhor opção para a proteção social dos trabalhadores migrantes. Contudo, normalmente estes acordos não incluem os trabalhadores da economia informal. Alguns países de origem optaram por criar fundos de proteção social para disponibilizar

<sup>29</sup> Ver a entrevista a Sartiwen Binti Sanbardino, no website da ITUC: <http://www.ituc-csi.org/spotlight-onsartiwen-binti.html>

<sup>30</sup> Para mais pormenores, ver o Relatório Anual (em espanhol): [http://www.pagesosolidaris.org/application/cms/documentos/doc1\\_1962009020038.pdf](http://www.pagesosolidaris.org/application/cms/documentos/doc1_1962009020038.pdf)

aos seus trabalhadores no estrangeiro seguros em caso de morte, invalidez ou repatriamento de emergência, independentemente da sua situação laboral ou migratória. A legislação das Filipinas também estabelece, para os seus cidadãos no estrangeiro, o direito de se filiarem voluntariamente no programa nacional de segurança social, inscrevendo-se como trabalhadores por conta própria. Deste modo, os trabalhadores migrantes têm acesso a pensões de velhice e de invalidez, cuidados médicos e subsídios por doença e maternidade.<sup>31</sup>

O México também oferece um seguro voluntário aos seus cidadãos no estrangeiro. O *Programa Salud Migrante*, criado pelo Instituto Nacional de Saúde Pública (INSP) é um plano-piloto de seguro dessa saúde para migrantes, com cobertura nos Estados Unidos e no México. O programa baseia-se na colaboração entre prestadores de serviços de saúde, autoridades e universidades

Alguns países de origem, como as Filipinas, criaram fundos de proteção social para os seus trabalhadores migrantes, que incluem pensões de velhice e de invalidez, cuidados médicos e subsídios por doença e maternidade.



*Local de reunião informal em Moscovo para trabalhadores contratados ao dia (principalmente do Tajiquistão) que procuram trabalho no setor da construção.*

dos Estados Unidos e do México. A inovação reside na combinação entre prestadores de serviços de saúde privados sem fins lucrativos e seguradoras dos Estados Unidos com o sistema de saúde pública do México. O plano foi testado em dois estados dos Estados Unidos e dois do México e, através dele, os trabalhadores migrantes têm acesso universal a um conjunto de serviços essenciais de cuidados de saúde primários nos Estados Unidos, principalmente em centros de saúde comunitários e seguros de planos de saúde sem fins lucrativos. Os trabalhadores migrantes têm acesso a serviços de saúde secundários no México, através do sistema nacional de saúde público.<sup>32</sup> (Ver também o fascículo sobre Segurança Social).

O México desenvolveu um sistema inovador de seguro voluntário para os seus migrantes no estrangeiro. Integra prestadores de serviços de saúde privados sem fins lucrativos e seguradoras dos Estados Unidos com o sistema de saúde pública do México.

<sup>31</sup> Tamagno, 2008.

<sup>32</sup> González Block, M., 2008. Policies for innovation: evidence-based policy innovation – transforming constraints into opportunities. In: Global Forum Update on Research for Health, Volume 5, 2008, 72-74.



## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista dos recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria e dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas. Contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e da ONU e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

Convenção (N.º 97) sobre os Trabalhadores Migrantes (Revista), 1949

Recomendação (N.º 86) sobre os Trabalhadores Migrantes (Revista), 1949

Convenção (N.º 143) sobre os Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares, 1975

Recomendação (N.º 151) sobre os Trabalhadores Migrantes, 1975

OIT, 2006. Multilateral Framework on Labour Migration, Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration [Quadro Multilateral para a Migração Laboral, princípios e diretrizes não vinculativos para uma abordagem à migração laboral baseada nos direitos.].

[http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat\\_fwk\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fwk_en.pdf)

Instrumentos das Nações Unidas

Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, 1990

<http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>

### Publicações Pertinentes

CLANDESTINO, 2009. Workshop on Irregular Migration and Informal Economy. Project coordinated by the Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (EL IAMEP).

<http://clandestino.eliamep.gr/clandestino-research-project-workshop-on-irregular-migration-and-informal-economy/>

OIT, 2004. Resolution concerning a fair deal for migrant workers in the global economy, adopted at the 92nd session of the International Labour Conference. Genebra, em: Report of the Committee on Migrant Workers, Registo Provisório N.º 22, Conferência Internacional do Trabalho, 92.ª Sessão, Organização Internacional do Trabalho, pp. 55-64.

[http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig\\_res-eng.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.pdf)

OIT, 2006. The ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration. Genebra, Organização Internacional do Trabalho.

[http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat\\_fwk\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/multilat_fwk_en.pdf)

OIT, 2009. Protecting the rights of migrant workers: A shared responsibility. Genebra, International Migration Programme, International Labour Office

OIT, 2010. International Labour Migration. A rights-based perspective. Genebra, Organização Internacional do Trabalho.

Martin, P., 2009. The recession and migration: Alternative scenarios. International Migration Institute, Documento de Trabalho N.º 13. Universidade de Oxford.  
<http://www.imi.ox.ac.uk/publications/imi-working-papers/wp-13-2009-the-recession-and-migration-alternative-scenarios>

OECD, 2008, International Migration Outlook: SOPEMI 2008. Paris  
<http://www.oecd.org/dataoecd/30/13/41275373.pdf>

OCDE, 2009. International Migration and the Economic Crisis: understanding the links and shaping policy responses. OECD Working Party on Migration, Paris.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/45/18/46292981.pdf>

Reyneri, E., 2001. Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union, International Migration Papers No. 41. Genebra: OIT.  
<http://ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf>

Reyneri, 2003. Illegal immigration and the underground economy. National Europe Centre Paper No. 66. University of Milan Bicocca  
<http://www.mmo.gr/pdf/library/Black%20economy/reyneri.pdf>

Taran, P. e Geronimi, E. (2003). Globalization, Labour and Migration: Protection is Paramount. Perspectives on Labour Migration 3E. Genebra, Organização Internacional do Trabalho.  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pom/pom3e.pdf>

Wickramasekara, P. (2006). Globalization, international labour migration and rights of migrant workers. Genebra, Organização Internacional do Trabalho.  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pws\\_new\\_paper.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pws_new_paper.pdf)

## Outros materiais em linha

OIT, Good practices database - Labour migration policies and programmes:  
ILO International Migration Programme  
<http://www.ilo.org/dyn/migpractice>

Portal web da OIT sobre a Promoção da igualdade e da diversidade.  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/equality/index.htm>

## Materiais para formação

OIT, 2003. An information guide: Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers, Booklets 1-6 (Folhetos 1-6). Genebra, Gender Promotion Programme, International Labour Office.  
[http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS\\_116358/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/WCMS_116358/lang-en/index.htm)

OSCE; IOM, e ILO 2007. Handbook on establishing effective labour migration policies, Mediterranean edition. Genebra, Organization for Security and Co-operation in Europe, International Organization for Migration, and International Labour Office.  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce\\_iom\\_ilo\\_med-handbook\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_med-handbook_en.pdf)

OIT, 2008. In search of Decent Work-Migrant workers' rights: A manual for trade unionists, Genebra, Bureau for Workers' Activities.  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09\\_210\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_210_engl.pdf)

OIT, 2007. International Labour Standards on Migrant Workers' Rights: Guide for Policymakers and Practitioners in Asia and the Pacific, Bangucoque, OIT.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_bk\\_pb\\_184\\_en.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_184_en.pdf)

OIT, 2006. Equality in diversity: migration and integration – a handbook, Genebra, Organização Internacional do Trabalho.  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09\\_436\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_436_engl.pdf)

**Para mais informações, consultar o sítio da *internet* do Setor da Migração Internacional da OIT <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/>**

## Referências

- CLANDESTINO, 2009. Workshop on Irregular Migration and Informal Economy. projeto coordenado pela Fundação Helénica para a Política Europeia e Estrangeira (EL IAMEP)
- Conselho da Europa, 2008. Economic migration, social cohesion and development: towards an integrated approach. 8th Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Migration Affairs. Thematic Report. Kyiv, 4-5 de setembro de 2008
- European Foundation for the improvement of living and working conditions (Eurofound), 2007. Employment and working conditions of migrant workers. Dublin
- União Europeia (UE), 2007. EU Steps up the fight against undeclared work. Press Release MEMO/07/424, 24 de outubro de 2007, Bruxelas
- González Block, M., 2008. Policies for innovation: evidence-based policy innovation – transforming constraints into opportunities. In: Global Forum Update on Research for Health, Volume 5, 2008, 72-74.
- Holzmann, R., Koettl, K., e Chernetsky, T., 2005. Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices, Social Protection Discussion Paper Series No. 0519. Banco Mundial, Washington D.C.
- Organização Internacional do Trabalho (ILO). Rights, Labour Migration and Development International Migration Brief, International Migration Programme, Genebra, ILO, 2010. International labour migration: A rights-based perspective. Genebra
- OIT, 2010. Good practices database - Labour migration policies and programmes. ILO International Migration Programme, Genebra  
<http://www.ilo.org/dyn/migpractice>
- OIT, 2008. In search of Decent Work–Migrant workers' rights: A manual for trade unionists, ILO Bureau for Workers' Activities, Genebra.
- OIT, 2007. International Labour Standards on Migrant Workers' Rights: Guide for Policymakers and Practitioners in Asia and the Pacific. Bangucoque, OIT.
- OIT, 2006. ILO Multilateral Framework on Labour Migration: non binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration, OIT, Genebra
- OIT; UE, 2009. Employment of Migrant Workers in the Informal Economy in Kazakhstan, 2009;
- IOM; EC; OIT, 2008. Addressing the Irregular Employment of Immigrants in the European Union (Budapeste)

- Martin, P., 2009. The recession and migration: Alternative scenarios. International Migration Institute. Documento de Trabalho N.º 13. Universidade de Oxford.
- OCDE, 2009. International Migration and the Economic Crisis: understanding the links and shaping policy responses. OECD Working Party on Migration, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), International Migration Outlook: SOPEMI 2008. Paris
- Passel, J. S., 2006. The size and characteristics of the unauthorized migrant population in the U.S.: Estimates based on the March 2005 Current Population Survey, research report. Washington, DC, Pew Hispanic Center
- Pholphirul, P., Rukumnuaykit, P., 2010. The Economic Contribution of Migrant Workers in Thailand Journal of International Migration, Volume 48, Publicação 5, outubro de 2010
- Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICU M), 2009. PICUM's Main Concerns about the Fundamental Rights of Undocumented Migrants in Europe 2009. Bruxelas
- Reyneri, 2003. Illegal immigration and the underground economy. National Europe Centre Paper No. 66. Universidade de Milão Bicocca.
- Reyneri, E., 2001. Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union, International Migration Papers No. 41. Genebra: OIT
- Sabates-Wheeler, R., 2009. Extending social security coverage: Good practices, lessons learnt and ways forward. Documento de Trabalho N.º 12. International Social Security Association, Genebra.
- Tamagno, E., 2008. Strengthening social protection for ASEAN migrant workers through social security agreements, ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration. Documento de Trabalho N.º 10. Bangucoque, ILO Regional Office for Asia and the Pacific.
- Taran, P. e Geronimi, E., 2003. Globalization, labour and migration: Protection is paramount, Perspectives on Labour Migration No. 3E. Genebra: OIT.
- United Nations Human Rights Council, 2008. Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants. Doc. A/HRC/7/12, 25 de fevereiro de 2008, Genebra
- Wickramasekara, 2002. Asian labour migration: Issues and challenges in an era of globalization, International Migration Papers No. 57E. Genebra: OIT.





*Trabalhadora doméstica no Egito.*

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

**6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal**

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

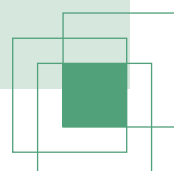
# Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação



*Com o microcrédito, formação e outros apoios, este homem com deficiência iniciou o seu próprio negócio na ilha de Zanzibar.*

## 6.3 DEFICIÊNCIA: POLÍTICAS INCLUSIVAS PARA UM TRABALHO PRODUTIVO

■ Em consequência da discriminação no mercado de trabalho e da exclusão social, as pessoas com deficiência costumam desempenhar atividades de subsistência na economia informal, especialmente nos países em desenvolvimento. A falta de uma participação produtiva das pessoas com deficiência na economia tem um custo económico elevado. Tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento, a subutilização de pessoas com deficiência na população ativa tem sérias consequências negativas na produtividade das economias nacionais. As abordagens inclusivas no seio das políticas de apoio à transição para a formalidade, em domínios como a educação, a formação, a iniciativa empresarial, o acesso aos recursos produtivos e as oportunidades de trabalho podem ajudar a quebrar os ciclos de pobreza e marginalização que caracterizam a vida de muitas pessoas com deficiência.





- **Marginalização em relação à economia formal**
- **Insuficiência de dados para apoio à formulação de políticas**
- **Barreiras de atitude e exclusão social**
- **Baixos níveis de educação**
- **Lacunas de competências**
- **Discriminação no mercado de trabalho**
- **Fragilidade do quadro jurídico e de medidas de política**

■ **Marginalização em relação à economia formal.** Ao longo dos séculos, muitas pessoas com deficiência têm sido excluídas da sociedade em geral. Estas pessoas estão entre as que têm maior probabilidade de sofrer discriminação no mercado de trabalho e correm um sério risco de pobreza. Por conseguinte, principalmente nos países em desenvolvimento costumam inserir-se na economia informal, já que a economia formal não dispõe de serviços de apoio nem oportunidades de trabalho para pessoas com deficiência<sup>1</sup>.

Esta exclusão tem tido um custo elevado para a sociedade, em particular no que se refere aos contributos que se perdem e que as pessoas com deficiência poderiam dar para as suas comunidades e para a sociedade a todos os níveis. É de salientar, sobretudo, o elevado custo económico de não aproveitar o potencial produtivo das pessoas com deficiência. Um estudo recente da OIT sobre dez países em desenvolvimento da Ásia e da África revelou que os prejuízos económicos relacionados com a deficiência são importantes e mensuráveis – da ordem dos 3 a 5% do PIB<sup>2</sup>.

Dos 650 milhões de pessoas com deficiência (aproximadamente um décimo da população mundial) 470 milhões estão em idade ativa. Em quase nenhum lugar do mundo se concede às pessoas com deficiência o tipo de apoio e oportunidades que lhes permitam dar um contributo importante para a economia e a sociedade<sup>3</sup>. Segundo as estimativas das Nações Unidas, 80% das pessoas com deficiência nos países em desenvolvimento vivem abaixo do limiar da pobreza e constituem aproximadamente 20% dos pobres de todo o mundo.<sup>4</sup> Uma grande percentagem de pessoas com deficiência nos países em desenvolvimento vive em zonas rurais, onde as deficientes infraestruturas e a falta de serviços de apoio agravam as suas desvantagens. Em todo o mundo<sup>5</sup>:

- as pessoas com deficiência têm menos probabilidades de ter emprego do que as pessoas sem deficiência;
- caso tenham emprego, têm mais probabilidades de estar em empregos mal remunerados, com perspectivas de promoção escassas e condições de trabalho deficientes;
- as mulheres com deficiência têm menos possibilidades de ter um emprego digno do que as mulheres sem deficiência ou dos homens com deficiência;

<sup>1</sup> OIT, 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities, (documento interno), agosto de 2009, ILO Department of Skills and Employability.

<sup>2</sup> Backup, S., 2009. The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work. Setor de Emprego. Documento de Trabalho N.º43, 2009, OIT, Genebra

<sup>3</sup> OIT, 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities, (documento interno), agosto de 2009, ILO Department of Skills and Employability

<sup>4</sup> OIT, 2009. Rural Skills Training: A Generic Manual on rural Economic Empowerment (TREE), OIT, Genebra, p. 256

<sup>5</sup> OIT, 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities. Op.cit.

### O que é a deficiência?

A OIT define como pessoa com deficiência “qualquer pessoa cujas possibilidades de obter e manter um emprego adequado e de progredir no mesmo fiquem substancialmente diminuídas devido a uma deficiência de natureza física ou mental devidamente reconhecida”.<sup>6</sup>

Segundo a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, estas são “aquelas que apresentam deficiências físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais a longo-prazo, e que, ao interagirem com diversas barreiras, podem impedir a sua participação plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais”.<sup>7</sup>

Como cada país tem habitualmente a sua própria definição das leis

<sup>6</sup> Ver na secção de Recursos a Convenção da OIT relativa à Readaptação Profissional e ao Emprego de Pessoas Portadoras de Deficiência, (N.º 159), 1983.

<sup>7</sup> Ver na secção de Recursos a Convenção das Nações Unidas relativa aos Direitos das Pessoas com Deficiência, Artigo 1.



e políticas sobre a deficiência, é provável que existam muitas definições, consoante o contexto ou o propósito da definição.

As pessoas com deficiência não são um grupo homogêneo. Como todas as outras, a sua identidade, situação pessoal e necessidades são o resultado de fatores múltiplos, como o sexo, a idade, a personalidade, o local de residência, a educação, o grupo étnico, a cor, a classe, a origem familiar, a religião e a orientação sexual.<sup>8</sup>

A deficiência é outra dimensão da diversidade humana. Faz parte da experiência humana e qualquer pessoa numa sociedade pode sofrer de deficiência em algum momento da sua vida.

As deficiências em si mesmas também são de natureza diversa. Os principais tipos incluem as deficiências sensoriais, como as deficiências visual e auditiva; as deficiências físicas, como as ortopédicas e de mobilidade; as deficiências intelectuais, como as de aprendizagem, compreensão e concentração; e as deficiências psicossociais, como as causadas por alterações do humor, os comportamentos inadaptados e as doenças mentais.

<sup>8</sup> Tony Powers, 2008. "Recognizing Ability: The Skills and Productivity of persons with disabilities." Literature Review. Setor do Emprego. Documento de Trabalho N.º 3. OIT, Genebra. P. 1.

- muitas pessoas com deficiência não estão registadas como pessoas com emprego nem como desempregadas; por conseguinte, são invisíveis no mercado de trabalho, sobrevivendo graças ao apoio da família ou a subsídios da segurança social;
- as pessoas com deficiência e as suas famílias têm mais probabilidades de estar entre os pobres na sociedade.

O resultado global é que muitas delas veem-se confinadas à economia informal nos países em desenvolvimento, onde não têm a oportunidade de ganhar uma vida digna nem de contribuir para o rendimento das suas famílias. O potencial de muitas pessoas com deficiência não é reconhecido, o que deixa a maioria destas mulheres e homens na pobreza, na dependência e na exclusão social<sup>9</sup>. As atitudes em relação à mulher também têm influência. Em alguns países onde se costuma negar às mulheres a oportunidade de desenvolverem as suas competências profissionais, as mulheres com deficiência enfrentam obstáculos adicionais. Muitas vezes são relegadas para a situação de maior marginalização no seio da economia informal e podem sofrer elevados níveis de dependência em relação à família. Por sua vez, outros fatores – como a raça, a origem étnica ou a idade – podem criar obstáculos adicionais nas diferentes sociedades.

■ **Insuficiência de dados para apoio à formulação de políticas.** A formulação de políticas de apoio às pessoas com deficiência na economia informal é dificultada por dados e estudos analíticos insuficientes. As grandes diferenças nas definições de pessoa com deficiência adotadas pelos diferentes países, assim como as diferenças dos métodos de recolha de dados, traduziram-se em importantes disparidades das estimativas de incidência da deficiência, o que dificulta em grande medida comparações internacionais pertinentes.<sup>10</sup>

■ **Obstáculos ligados a atitudes e exclusão social.** Um dos obstáculos mais graves que se colocam às pessoas com deficiência são as ideias equivocadas e as atitudes negativas em relação à deficiência. Estas barreiras induzidas pela sociedade são frequentemente um problema muito mais grave do que a deficiência propriamente dita. As pessoas que sofrem de determinado tipo de deficiência, tais como intelectual, psicossocial ou de saúde mental, costumam ser as mais afetadas<sup>11</sup>. O êxito de uma pessoa com deficiência em termos de integração no mundo do trabalho depende em grande parte da educação, da formação, dum ambiente adaptado às suas necessidades e das oportunidades, e não da deficiência.<sup>12</sup> Raramente se verificam "adaptações razoáveis", para atender às necessidades das pessoas com deficiência. Ver a Caixa abaixo.

### O que é que se entende por "adaptações razoáveis?"

O Artigo 2 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência designa como adaptações razoáveis as "... modificações e adaptações necessárias e adequadas, que não imponham uma carga desproporcionada ou indevida quando sejam requeridas num determinado caso, e que visam garantir às pessoas com deficiência o exercício ou usufruto, em igualdade de condições com as outras pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

<sup>9</sup> OIT, 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities. Op.cit.

<sup>10</sup> Yeo. R., 2001. Chronic poverty and disability, Chronic Poverty Research Centre (CPRC) Background Paper No. 4, (Somerset, UK, CPRC), agosto de 2001.

<sup>11</sup> OIT, 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities. Op.cit.

<sup>12</sup> Ver a secção de Recursos para a OIT, 2009. Rural Skills Training: A Generic Manual on rural Economic Empowerment (TREE), OIT, Genebra

■ **Baixos níveis de educação.** Muitas vezes, a exclusão social das pessoas com deficiência começa cedo e um dos sintomas que a caracteriza é a marginalização no ensino básico. Em alguns países, as pessoas com deficiência não frequentam a escola, quer porque as famílias as mantêm afastadas, quer porque as instituições de ensino se negam a aceitá-las, sendo-lhes assim recusada a oportunidade de adquirirem competências importantes para a empregabilidade, como o ensino elementar da escrita e aritmética. Segundo as estimativas atuais, o número de crianças com deficiência eleva-se a 150 milhões. Quatro quintos destas concentram-se em países em desenvolvimento; vários milhões vivem com os pais ou com familiares que sofrem de alguma deficiência<sup>13</sup>. Embora os compromissos mundiais para garantir o ensino primário universal em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio se tenham traduzido na intensificação dos esforços de muitos países para assegurar um maior acesso e inclusão das crianças afetadas por deficiências, a marginalização continua a ser um problema persistente.

■ **Lacunas de competências.** Em muitos países em desenvolvimento, tendo em conta não só as baixas taxas de participação das pessoas portadoras de deficiência na educação, como também um mais baixo nível de alfabetização que as acompanha, é frequente o acesso destas pessoas à formação profissional ser também bastante limitado. Mesmo nos casos em que tenham tido acesso à formação, esta pode ser induzida pela oferta e não estar relacionada com a procura do mercado. Consequentemente, em muitos casos, as microempresas que venham a criar serão gravemente afetadas pela saturação do mercado e pela enorme concorrência.

As pessoas com deficiência, tal como outros grupos socialmente excluídos, têm maiores probabilidades de carecer das competências profissionais fundamentais, desenvolvidas ao longo da vida, através da interação social regular e do trabalho, como por exemplo, a comunicação, a formação de equipas, a tomada de decisões, a gestão do tempo e outras. Essas competências não podem ser ensinadas numa acção de formação de curta duração, mas são importantes tanto nos locais de trabalho formais como nos informais.

■ **Discriminação no mercado de trabalho.** Se bem que as pessoas com deficiência, nos países em desenvolvimento, enfrentem muitas das barreiras que também existem nos países mais desenvolvidos, – como a falta de acesso a meios de transporte, educação, formação e serviços essenciais, a sua baixa autoestima e as escassas expectativas resultantes da sua situação de marginalização e da sua condição social – os empregos no setor formal, nos países em desenvolvimento são, normalmente, mais limitados e objeto de uma forte concorrência. As ideias erradas dos empregadores, de que as pessoas com deficiência são menos produtivas, reduzem as suas oportunidades de emprego. Além disso, é bem possível que estas atitudes também imperem nas instituições de microfinanças, entre as entidades que prestam serviços de formação e no seio das autoridades e comunidades locais, o que constitui um obstáculo ao acesso aos recursos produtivos e às oportunidades de obter rendimento.

■ **Fragilidade do quadro jurídico e de medidas de política.** Outro obstáculo é a escassez de políticas e legislação de apoio e a sua insuficiente aplicação. Trata-se de um fator que pesa sobre todos os trabalhadores informais, mas a proteção inadequada pela legislação é especialmente problemática para as pessoas com deficiência, na medida em que estas já são vítimas de diversas desvantagens. Mesmo nos casos de países que se esforçaram por apoiar a transição da informalidade para a formalidade, as pessoas com deficiência continuam a não ser tidas em consideração na formulação de políticas, pese embora a capacidade de muitas delas para contribuírem para os rendimentos das suas famílias e comunidades.

● As pessoas com deficiência podem ver serem-lhes negadas as oportunidades de educação e aquisição de competências, ficando confinadas a atividades produtivas informais

● Os equívocos e as atitudes negativas restringem as oportunidades das pessoas com deficiência no mercado de trabalho

● Um quadro de políticas e jurídico frágil agudiza as desvantagens das pessoas com deficiência no acesso à economia formal

<sup>13</sup> UNESCO, 2010. Reaching the Marginalized: Education for All; Global Monitoring Report. UNESCO, Paris, 2010



*Comerciante com lepra, acompanhada dos filhos.*





*Barbeiro deficiente a trabalhar, Etiópia.*



- Uma abordagem baseada em direitos
- Estratégias inclusivas
- Resolver problemas relacionados com a recolha de dados
- Alargamento das oportunidades no mercado de trabalho
- Políticas educativas
- Preencher as lacunas de competências
  - Tornar a formação acessível
  - Reabilitação baseada na comunidade
- Modificação dos quadros jurídicos e de políticas
- Sensibilização e intercâmbio de conhecimentos

● Uma abordagem à deficiência baseada em direitos reconhece a necessidade de remover as barreiras que se interpõem à participação das pessoas com deficiência na economia formal

■ **Uma abordagem baseada em direitos.** Nos últimos anos, tem-se assistido a uma profunda mudança de atitude em relação às pessoas com deficiência, à medida que se vai adquirindo uma maior compreensão do fenómeno. Em vez de encarar a deficiência como um problema ou tragédia pessoal, frequentemente objeto de uma abordagem apenas médica ou social, reconhece-se que muitas barreiras à participação das pessoas com deficiência no mundo do trabalho resultam de ideias e atitudes negativas e de fatores do ambiente social e físico. Esta mudança de atitude traduziu-se num maior reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência<sup>14</sup>. A abordagem baseada em direitos inspira-se num modelo social da deficiência, segundo o qual as desvantagens que estas pessoas enfrentam resultam principalmente de barreiras colocadas pela sociedade e não exclusivamente da deficiência. Há que eliminar as barreiras à participação e proceder a adaptações razoáveis, para que as pessoas com deficiência possam usufruir plenamente dos seus direitos, participar na sociedade e contribuir para o desenvolvimento dos seus países.<sup>15</sup>

### Instrumentos internacionais para facilitar o acesso das pessoas com deficiência ao trabalho produtivo

Todas as Normas Internacionais do Trabalho da OIT se aplicam às mulheres e aos homens com deficiência, embora algumas destaquem as suas necessidades e direitos. O conceito de prestação de serviços de readaptação profissional (orientação profissional, formação e ajuda na procura de emprego) e promoção da inclusão foi proposto na *Recomendação (N.º 99) sobre a Readaptação Profissional (Pessoas com Deficiência, 1955*. Seguiu-se a *Convenção (N.º 159) sobre a Readaptação Profissional e o Emprego (de Deficientes), 1983* e, associada a esta, a *Recomendação (N.º 169)*, as quais promovem os princípios da igualdade de tratamento e de oportunidades entre os trabalhadores com deficiência e os trabalhadores em geral, assim como a igualdade de oportunidades entre as mulheres e os homens com deficiência. Além disso, a *Recomendação (N.º 195) da OIT sobre a Valorização dos Recursos Humanos, 2004* reconhece a necessidade de promover o acesso

<sup>14</sup> OIT, 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities. Op.cit

<sup>15</sup> Ver a secção de Recursos para: OIT, 2009, Rural Skills Training: A Generic Manual on rural Economic Empowerment (TREE). Op.cit.

ao desenvolvimento de competências de pessoas com deficiência, assim como de outras pessoas com necessidades específicas, tais como os jovens, as pessoas pouco qualificadas e os grupos étnicos minoritários.<sup>16</sup>

A OIT também tem um relatório sobre Gestão das questões relativas à deficiência no local de trabalho: repertório de recomendações práticas da OIT (2001) que oferece orientações práticas sobre a gestão da deficiência no local de trabalho, entre outras, zelar pela igualdade de oportunidades e melhorar as perspectivas de emprego das pessoas com deficiência<sup>17</sup>.

O mandato da OIT, no sentido da inclusão das pessoas com deficiência, ficou reforçado e obteve oportunidades de promoção com a entrada em vigor da *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*, segundo a qual os Estados-Partes devem assegurar que as pessoas com deficiência possam aceder à formação profissional e a outros tipos de formação em igualdade de condições com as restantes e efetuar adaptações razoáveis. Além disso, a Convenção estabelece que as pessoas com deficiência devem ser aceites no mercado de trabalho e trabalhar num ambiente aberto, inclusivo e acessível.

*Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a esses instrumentos.*

■ **Estratégias inclusivas.** Inclusão da deficiência significa promover e assegurar a participação das pessoas com deficiência em todos os aspetos da sociedade, incluindo a educação, a formação e o emprego, assim como a prestação do apoio necessário e a realização de adaptações razoáveis, com vista à sua plena participação<sup>18</sup>.

Devido à natureza diversificada da deficiência, as pessoas portadoras de deficiência têm diferentes competências de empregabilidade. Cada tipo de deficiência tem várias necessidades específicas associadas, a que pode ser necessário atender para aproveitar ao máximo a produtividade das pessoas em causa. Por exemplo, as pessoas surdas, ou com dificuldades auditivas, talvez necessitem que os seus supervisores ou colegas utilizem métodos de comunicação alternativos, como a linguagem gestual ou escrita ou mensagens de texto. As pessoas com problemas de mobilidade podem necessitar que se preste mais atenção à distribuição física e à acessibilidade do local de trabalho. As pessoas com deficiência intelectual talvez necessitem que as tarefas sejam analisadas e divididas em sequências de etapas que se tornem mais facilmente compreensíveis. As pessoas com deficiência psicossocial podem ter de fazer pausas mais frequentes, se tiverem dificuldades de concentração.

A integração de uma pessoa no mundo do trabalho e a sua capacidade para ser produtiva também poderão depender de a pessoa sofrer de uma determinada deficiência desde o nascimento ou desde os primeiros anos da infância, ou se a tiver adquirido numa fase posterior. Neste último caso, a pessoa pode ter relativamente menos problemas para aceder às oportunidades de desenvolvimento de competências e talvez já faça parte da população ativa; pelo contrário, no primeiro caso, pode tratar-se de uma situação muito mais complexa, em que tenham sido negadas oportunidades de educação, formação e trabalho. Por sua vez, as diferentes circunstâncias culturais e sociais das pessoas com deficiência podem ter uma influência importante no desenvolvimento das suas competências e da sua capacidade para realizar atividades económicas produtivas.

● **Inclusão da deficiência** significa promover e assegurar a participação das pessoas com deficiência em todos os aspetos da sociedade, incluindo a educação, a formação e o emprego, assim como a prestação do apoio necessário e a realização de adaptações razoáveis, com vista à sua plena participação

<sup>16</sup> OIT, 2009. Rural Skills Training: A Generic Manual on rural Economic Empowerment (TREE), OIT, Genebra

<sup>17</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: Managing Disability in the Workplace: An ILO Code of Practice, 2002: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09\\_340\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_340_engl.pdf)

<sup>18</sup> OIT, 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities. Op.cit.

● O Artigo 31 da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência dá orientações sobre uma Recolha de Dados Eficaz

● O empreendedorismo é uma estratégia importante, que pode abrir oportunidades para as pessoas com deficiência e habilitá-las a superar as armadilhas da pobreza e da exclusão económica

O Egito e a Jamaica criaram programas especiais para ajudar as pessoas com deficiência a constituírem uma empresa

■ **Resolver problemas relacionados com a recolha de dados.** O problema da escassez de dados para a formulação de políticas não se limita à informação sobre pessoas com deficiência, mas caracteriza toda a economia informal em geral. Também não é um problema fácil de resolver, principalmente devido às diferentes formas de compreensão e definição da deficiência e ao facto de se tratar de um conceito que está em evolução. Existem modalidades de recolha de dados, como os recenseamentos e os inquéritos às famílias e às forças de trabalho, que não são suficientemente utilizadas para coligir informação sobre as pessoas com deficiência. Não obstante, cada vez mais se reconhece a necessidade de melhores dados e metodologias de recolha de dados para formular políticas inclusivas que tenham em conta as necessidades das pessoas com deficiência e lhes permitam desfrutar dos seus direitos. Por exemplo, o Artigo 31 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência determina que os Estados-Partes recolham informação adequada e dá orientação sobre os métodos mais adequados para o fazer. Por sua vez, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Comissão Económica e Social para a Ásia e o Pacífico (ESCAP), das Nações Unidas, elaboraram conjuntamente um manual de formação sobre a recolha de dados em matéria de deficiência<sup>19</sup>.

■ **Alargamento das oportunidades no mercado de trabalho.** Muitos países adotaram medidas para ultrapassar a discriminação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Em muitos casos, uma abordagem em duas vertentes revela-se mais eficaz: por um lado, garantir um quadro inclusivo de políticas gerais do mercado de trabalho, que ofereça às pessoas com deficiência oportunidades no mercado de trabalho formal; e, por outro: uma estratégia de discriminação positiva, para superar as desvantagens persistentes e arraigadas no mercado de trabalho. As medidas relacionadas com esta última são normalmente de carácter temporário e têm por objetivo reforçar os resultados equitativos até ultrapassar as desvantagens enraizadas. Entre os exemplos de discriminação positiva, refira-se o da Bolívia, em que 4% dos trabalhadores das empresas que fazem negócios com o governo têm de ser pessoas com deficiência. O Egito e a Jamaica reservam 5% dos cargos públicos às pessoas com deficiência. Além disso, tanto o Egito como a Jamaica adotaram medidas especiais para ajudar as pessoas com deficiência a constituir empresas. Por seu turno, a Argentina dá apoio económico a microempresários com deficiência<sup>20</sup>. O México criou o programa Espaço Aberto, destinado a ajudar as pessoas com deficiência a obter emprego. Os Ministérios de Trabalho da Argentina, do Panamá e do Uruguai dispõem de programas de apoio à formação e colocação seletiva de pessoas com deficiência<sup>21</sup>.

A iniciativa empresarial é outra área fundamental que pode oferecer oportunidades a pessoas com deficiência e permitir-lhes ultrapassar as armadilhas da pobreza e da exclusão social e económica. A experiência das atividades de cooperação técnica da OIT demonstrou que as pessoas com deficiência, em particular as mulheres, têm um enorme potencial produtivo e, não obstante conceitos errados comuns, podem administrar empresas viáveis, orientadas para o crescimento. Cinco países da África Subsariana (Etiópia, Quênia, República Unida da Tanzânia, Uganda e Zâmbia) apoiaram a integração de mulheres com deficiência em atividades empresariais, através de um maior acesso à formação de competências profissionais, assim como o acesso ao crédito e aos serviços de desenvolvimento empresarial. (Ver a Caixa abaixo).

<sup>19</sup> Ver <http://www.unescap.org/stat/disability/manual/Chapter3-Disability-Statistics.pdf> para mais informações.

<sup>20</sup> Para mais pormenores, ver a seção de recursos para aceder ao Relatório do Secretariado Geral da Assembleia das Nações Unidas, de 2009, sobre a Concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio para as Pessoas com Deficiência, através da implementação do Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência e as Convenções sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, Sexagésima Quarta Sessão, Item 62, da Agenda Provisória para o Desenvolvimento Social, incluindo a questão relativa à situação social mundial e aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e à família A/64/180

<sup>21</sup> Para mais pormenores, ver OIT, Cinterfor, Formação e Economia Informal: <http://www.cinterfor.org.uy/public/english/region/ampro/cinterfor/temas/informal/grupos/discap.htm>

## Desenvolvimento do Empreendedorismo entre as Mulheres com Deficiência (DEWD)

O projeto DEWD foi testado na Etiópia, entre 2001 e 2004, com o apoio da Irish Aid. A estratégia representa uma abordagem inovadora e flexível de cooperação técnica da OIT no que se refere à deficiência. Trata-se de uma abordagem baseada em parcerias com organizações não-governamentais de pessoas com deficiência (DPOs) a nível local. Esta abordagem foi concebida e executada também em estreita cooperação com as DPOs, prestadores de serviços de formação, instituições de microfinanças e autoridades governamentais nacionais e locais. Os elementos fundamentais foram:

- A consolidação das empresas de mulheres com deficiência já existentes e o estímulo às possíveis empresárias para criar os seus negócios.
- A criação de capacidades das Organizações Nacionais de Pessoas com Deficiência para:
  - Facilitar o acesso das potenciais empresárias com deficiência à formação empresarial e profissional e ao crédito.
  - Assumir uma maior responsabilidade pela execução dos projetos, em cooperação com os governos nacional e locais, através de um contrato com a OIT.
  - Mobilizar e diversificar as fontes de financiamento (por exemplo, para lhes permitir manter atividades com projetos a mais longo prazo).
- Garantir a participação efetiva das mulheres com deficiência na gestão de atividades de projetos, através da criação de uma Comissão de Gestão de Projetos, integrada principalmente por representantes femininas de organizações participantes de pessoas com deficiência.
- Recorrer às fontes nacionais de conhecimentos técnicos, instituições de desenvolvimento de competências profissionais e de microfinanças.
- Encontrar formas de “aumentar a escala” do projeto, a fim de incluir mais mulheres com deficiência.
- Documentar a repercussão das atividades de projeto através de estudos de casos, inquéritos, fotografias e gravações em vídeo.<sup>22</sup>

Com base na experiência do projeto DEWD, foram formuladas diretrizes de apoio à integração das mulheres com deficiência nas atividades de desenvolvimento da Iniciativa Empresarial da Mulher (WED). Estas diretrizes, denominadas: *Count Us In!* dão aconselhamento técnico aos prestadores de serviços gerais e especializados, incluindo as associações de mulheres empresárias, as organizações de pessoas com deficiência e outras que pretendam assegurar a participação plena de mulheres com deficiência nas atividades da WED.

O Serviço de Apoio para a Inclusão da Deficiência (INCLUDE), outro projeto da OIT, baseado no Programa de Cooperação OIT-Irish Aid, surgiu de dois projetos anteriores de apoio às mulheres com deficiência: DEWD e “Desenvolvimento do Empreendedorismo das Mulheres e a Igualdade de Género” (WEDGE). O objetivo do INCLUDE consiste em promover a inclusão das pessoas com deficiência nos programas e serviços relacionados com o emprego em geral, incluindo a formação profissional, o desenvolvimento empresarial, os serviços de emprego e a microfinança<sup>23</sup>. A estratégia do Projeto INCLUDE centra-se principalmente na

<sup>22</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ILO Developing Entrepreneurship Among Women with Disabilities (DEWD) Skills and Employability Fact Sheet [OIT, Desenvolver a Iniciativa Empresarial das Mulheres com Deficiência (DEWD). Ficha Informativa sobre Competências e Empregabilidade]

<sup>23</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Promoting Decent Work for People with Disabilities through a Disability Inclusion Support Service (INCLUDE). Fact Sheet [Promover um Trabalho Digno para as Pessoas com Deficiência através do Serviço de Apoio à Inclusão de Pessoas com Deficiência (INCLUDE). Ficha Informativa.] Julho de 2009.



criação de capacidades dos organismos regionais e nacionais para apoio à inclusão, de modo a prestar serviços de promoção, sensibilização, apoio técnico e outros serviços de apoio, consolidando assim a capacidade nacional de apoio à inclusão da deficiência, em especial das pessoas com deficiência que sofrem de VIH/SIDA.<sup>24</sup>

A abertura do acesso à economia formal começa pela educação. As boas práticas da Argentina, Equador, Jamaica, Montenegro e República do Quirguistão, em abordagens inclusivas de educação, incluem leis sobre o acesso universal, políticas de integração, bolsas de estudo, estabelecimento de objetivos, quotas, alterações de infraestruturas.

● As políticas inclusivas para colmatar as lacunas em matéria de competências implicam assegurar a participação das pessoas com deficiência na formação e proceder a adaptações razoáveis para lhes permitir essa participação.

■ **Políticas educativas inclusivas em resposta às baixas taxas de participação na educação e na alfabetização.** Conforme se refere na secção anterior, relativa aos desafios fundamentais, as pessoas com deficiência têm maiores probabilidades de não frequentar a escola e de se enquadrarem nos segmentos de população de analfabetos e semianalfabetos, devido ao seu acesso não equitativo à educação desde os primeiros anos da infância. Isso tem consequências extremamente gravosas nas suas oportunidades de acesso à formação e ao emprego, tanto na economia formal como informal. Contudo, à medida que se reconhece cada vez mais o potencial produtivo das pessoas com deficiência, os países esforçam-se por oferecer às crianças e aos adultos com deficiência oportunidades equitativas. Vários governos adotaram os princípios da educação inclusiva e estão a aplicar políticas ativas de acesso. Por exemplo, a Argentina promulgou uma Lei Nacional de Educação que garante a educação inclusiva, através de políticas universais, e concede bolsas de estudo para o ensino superior a pessoas com deficiência. O Equador está em vias de criar um Projeto Nacional de Educação Inclusiva e a Jamaica está a tentar tornar a educação mais acessível e inclusiva, através da sua Política Nacional da Educação Especial. A República do Quirguistão está a promover a educação inclusiva e a facilitar o acesso das crianças com deficiência às escolas comuns. O Montenegro está a adotar medidas para garantir a inclusão e a acessibilidade de todas as crianças e jovens com deficiência, e as Filipinas estão em vias de melhorar a acessibilidade das estruturas educacionais em geral<sup>25</sup>.

■ **Preencher as lacunas de competências.** Além de apoiar a participação no ensino superior e o reforço da alfabetização, o desenvolvimento das competências das pessoas com deficiência é uma estratégia fundamental que lhes permite obter melhores rendimentos e ter acesso a empregos na economia formal, quebrando assim o ciclo de pobreza e desvantagem que confina muitas pessoas com deficiência à economia informal. As políticas inclusivas da deficiência no que se refere à formação profissional compreendem a promoção e o estímulo à participação de pessoas com deficiência na educação, na formação e no emprego, bem como o apoio e realização de adaptações razoáveis e necessárias para lhes permitir essa participação. A inclusão da deficiência não se limita a convidar as pessoas com deficiência a participar, já que também implica facilitar o seu acesso, eliminar os obstáculos à sua participação e dar-lhes apoio<sup>26</sup>. Os obstáculos podem ser de natureza física e estar relacionados com a informação e a comunicação, ou ser de natureza jurídica, política, institucional, de atitude e também baseados no género<sup>27</sup>. Alguns países estabeleceram políticas de não discriminação eficazes, que se aplicam à educação. Por exemplo, a Índia aplica um sistema de quotas para garantir que as pessoas com deficiência sejam incluídas na educação e na formação técnica e profissional (TVET). A Austrália também lançou uma iniciativa especial de políticas para promover a inclusão da TVET.

<sup>24</sup> A colaboração é essencial para obter a máxima eficiência e os resultados finais pretendidos. O Projeto reúne os esforços de Desenvolvimento da Iniciativa Empresarial Feminina e da Igualdade de Género (WEDGE); o Centro Internacional de Formação da OIT em Turim; o Programa de Desenvolvimento de Pequenas Empresas da OIT (SEED); a Unidade Financeira Social da OIT; a Comissão da OIT para a Igualdade de Género; e o Programa sobre o HIV/SIDA e o Mundo do Trabalho (OIT/SIDA).

<sup>25</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Relatório do Secretariado Geral da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 2009, sobre a Concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio para as Pessoas com Deficiência, através da implementação do Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência e das Convenções sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Op.cit.

<sup>26</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2009, Rural Skills Training: A Generic Manual on Rural Economic Empowerment (TREE). Op.cit.

<sup>27</sup> Ibid.

Embora em muitos casos uma abordagem de integração possa permitir a algumas pessoas com deficiência participar na formação, noutros será necessário proceder a adaptações razoáveis (ver a caixa na página 3), no âmbito de um sistema global de formação, a fim de ter em conta problemas de alfabetização, transporte, acessibilidade ou das próprias características da deficiência de que a pessoa sofre. Contudo, isso não implica um sistema de segregação que, em última instância, corre o risco de reforçar a exclusão social. Um quadro de formação inclusiva para a deficiência implica<sup>28</sup>:

- A integração num sistema geral
- A participação das pessoas com deficiência em todos os aspetos do sistema
- Um ambiente livre de obstáculos
- Métodos de ensino especialmente adaptados e dispositivos de ajuda
- Orientação profissional
- Uma abordagem voltada para o mercado, a fim de maximizar os resultados do emprego
- Promover atitudes positivas
- A capacitação dos formadores
- Recursos adequados
- Uma preparação adequada

Além das abordagens de formação na sala de aula, metodologias como a formação em grupos de autoajuda, a formação no posto de trabalho, a tutoria (*coaching*) no posto de trabalho, a formação entre pares e a aprendizagem informal, demonstraram ser técnicas eficazes para a aquisição de competências pelas pessoas com deficiência. No Camboja, por exemplo, especialistas da OIT testaram a formação entre pares, no terreno, para grupos de pessoas sujeitas a obstáculos que dificultavam em grande medida outros tipos de formação. O método envolveu a localização de empreendedores bem-sucedidos, em aldeias, dispostos a dar formação a outras pessoas em atividades ou microempresas geradoras de rendimento. É importante certificar-se de que o negócio desses empreendedores é rentável e de que o mercado tem condições para acomodar um negócio semelhante. A formação é geralmente de curta duração e supervisionada por um membro do pessoal devidamente qualificado. Este tipo de formação revelou-se muito útil para grupos analfabetos e semialfabetizados, portadores de deficiências, tais como surdez ou mobilidade reduzida, que não conseguiam aceder a outras formas de formação<sup>29</sup>. O acompanhamento Individual é um método de formação no posto de trabalho em que um formador dá formação a indivíduos ou grupos com deficiência, no ambiente de trabalho. O formador vai-se retirando gradualmente do ambiente de trabalho, à medida que o(s) formando(s) for(em) dominando as tarefas, ganhando confiança no exercício das suas funções e estando adaptado(s) à situação laboral. O técnico de acompanhamento está geralmente disponível para o *follow-up* com o formando ou o empregador, se necessário. Esta modalidade tem sido bem-sucedida em ambientes de trabalho formal, com pessoas com deficiências intelectuais ou psicossociais e também cada vez mais com pessoas com deficiências físicas<sup>30</sup>.

- **Tornar a formação acessível.** Tornar a formação mais acessível a todos os tipos de pessoas, incluindo as pessoas com deficiência, exigirá muitas vezes uma série de mudanças. Poderá envolver, por exemplo, alterações das infraestruturas físicas, mas também, o que é importante, mudanças de atitude em relação ao potencial produtivo que se percebe existir nas pessoas com deficiência. Também podem ser necessárias modalidades de formação flexíveis. Por exemplo, para as pessoas com carências de literacia, como é frequentemente

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2009. Rural Skills Training:

A Generic Manual on rural Economic Empowerment. Op.cit.

<sup>30</sup> Ibid.

- Os grupos de autoajuda, a formação no posto de trabalho, o acompanhamento profissional individual, a formação entre pares e a aprendizagem informal demonstraram ser técnicas eficazes para dar formação às pessoas com deficiência na economia informal

O Gana, o Afeganistão, o Vietname e o Nepal encontram-se entre os países que desenvolveram a formação baseada na comunidade de uma forma integrada, participativa e multissetorial, que envolve as comunidades locais na formação das pessoas com deficiência.

- Os países estão cada vez mais a reconhecer a necessidade de alterar os seus quadros jurídicos, de modo a refletirem melhor os princípios da não discriminação e da igualdade de direitos de uma abordagem da deficiência baseada nos direitos

o caso daquelas a quem foi negado o acesso à educação básica, é possível utilizar métodos de formação prática ou de formação não baseada na alfabetização, como a demonstração ou a aprendizagem pela prática. Ao mesmo tempo, quando a pessoa já estiver a trabalhar, a alfabetização pode ser desenvolvida em paralelo com as competências profissionais<sup>31</sup>. É necessário prestar atenção à avaliação do nível de competências fundamentais e ao seu desenvolvimento. Os métodos de encenação, o recurso a mentores e tutores durante e após a formação, ensaios no trabalho e formação no posto de trabalho, ou experiências profissionais, ajudarão a desenvolver essas aptidões a par das competências técnicas. Algumas pessoas com deficiência podem possuir competências de resolução de problemas, bem desenvolvidas com base nos anos ou numa vida inteira a descobrir como superar desafios e barreiras. Essas competências podem ser transpostas para uma situação de formação e de trabalho.<sup>32</sup>

- **Reabilitação baseada na comunidade.** A Reabilitação Baseada na Comunidade é outra estratégia eficaz para atender às necessidades de formação dos vários grupos de pessoas com deficiência. Em sentido lato, trata-se de uma estratégia no âmbito do desenvolvimento da comunidade, para a reabilitação, a igualdade de oportunidades e a integração social de todas as pessoas com deficiência. A Reabilitação Baseada na Comunidade é implementada através dos esforços combinados das próprias pessoas com deficiência, das suas famílias e comunidades e de serviços adequados de saúde, educação, orientação profissional e apoio social.<sup>33</sup> Muitos países do mundo inteiro desenvolveram programas de Reabilitação Baseada na Comunidade, incluindo comunidades no Gana, no Afeganistão, no Vietname e no Nepal, entre outros. Não existe um modelo único de Reabilitação Baseada na Comunidade, porque as diferentes comunidades se caracterizam por contextos culturais e sociopolíticos diferentes. Porém, a abordagem geral é de um programa de desenvolvimento comunitário integrado e participativo, que evoluiu consideravelmente desde o seu aparecimento, como uma estratégia de reabilitação médica, para uma abordagem de carácter multissetorial mais abrangente, com acesso a cuidados de saúde, educação, formação, criação de rendimento e inclusão na comunidade.
- **Modificação dos quadros jurídicos e de políticas.** Em muitos casos, os quadros jurídicos e de políticas aplicáveis às pessoas com deficiência podem refletir medidas antiquadas e discriminatórias que necessitam de ser reformadas. Os países estão cada vez mais a reconhecer a necessidade de alterar os seus quadros jurídicos, de modo a refletirem melhor os princípios da não discriminação e da igualdade de direitos de uma abordagem da deficiência baseada em direitos. Os quadros jurídicos devem promover ativamente a igualdade de tratamento e de oportunidades para as pessoas com deficiência, em particular no que se refere ao emprego. Essa legislação deve usar uma linguagem amplamente inclusiva, destinada a proteger contra a discriminação baseada na deficiência. Deve ainda ter em consideração as adaptações razoáveis (atendendo às necessidades das pessoas com deficiência), questões de género e discriminação positiva, se necessário. A legislação pode estar incluída no direito constitucional, no direito penal ou no direito civil ou do trabalho, sendo que este último é o que tem mais impacto prático na expansão das oportunidades para as pessoas à procura de emprego e trabalhadores<sup>34</sup>. Sendo certo que a economia informal está muitas vezes desprotegida pelos quadros jurídicos, mesmo quando estes existem (devido à sua aplicação inadequada ou a falta de aplicação), continua a ser essencial que os quadros jurídicos alarguem o seu âmbito para proteger os direitos humanos das pessoas com deficiência. Nessa altura, o desafio está em assegurar a sua aplicação e implementação efetivas.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Documento de posição conjunta da OIT, da UNESCO e da OMS sobre a Reabilitação Baseada na Comunidade, de 1994

<sup>34</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2007. Achieving Equal Opportunities for People with Disabilities through Legislation: Guidelines, OIT, Genebra

O projeto da OIT “Promover a Empregabilidade e o Emprego das Pessoas com Deficiência através de Legislação Eficaz” promove a revisão e a reforma das leis e políticas relativas à formação e ao emprego das pessoas com deficiência e à sua implementação efetiva em determinados países da África Oriental e Austral e da Ásia<sup>35</sup>. Envolve os governos, os parceiros sociais e as organizações de pessoas com deficiência em atividades e eventos ligados à revisão ou ao desenvolvimento de legislação e políticas em matéria de deficiência. Além disso, o Projeto visa a colaboração com as entidades de formação nacionais, os serviços de emprego e as faculdades de direito, a fim de garantir o compromisso da inclusão da perspetiva da deficiência nos seus programas, serviços e currícula.<sup>36</sup>

■ **Sensibilização e intercâmbio de conhecimentos.** As campanhas de sensibilização pelos parceiros sociais e os governos são fundamentais para mudar as atitudes negativas e os equívocos acerca da deficiência. Tal como já se observou, as barreiras de atitude estão entre os maiores obstáculos ao acesso das pessoas com deficiência às oportunidades de formação e trabalho e ao exercício dos seus direitos como cidadãos. Em resultado disso, muitas pessoas com deficiência estão confinadas à economia informal e veem-se numa posição de grande dependência em relação à família que, muitas vezes, já faz parte da classe trabalhadora mais pobre. As referidas campanhas de sensibilização podem ser direcionadas para as instituições de microfinanças, as entidades de formação, os empregadores ou o público em geral.

Em 2010, a Jordânia lançou uma campanha denominada “Capacidades Diferentes”, com o apoio da UNESCO, que está a percorrer as escolas e é apoiada por Anúncios de Serviço Público, na televisão, por exposições de fotografia, folhetos e cartazes, e cujo objetivo é sensibilizar os jovens para as capacidades, direitos e necessidades das pessoas com deficiência. O Montenegro lançou uma campanha semelhante com o apoio da UNICEF. A campanha “Trata-se de capacidade” está a ser acompanhada de um inquérito ao público, a fim de avaliar o seu impacto. No Bangladesh, o Fórum Nacional para as Organizações que Trabalham com Pessoas com Deficiência tem sensibilizado o público em geral e defendido a implementação de leis e políticas que facilitem a inclusão de pessoas com deficiência<sup>37</sup>.

Em África, um grande objetivo da Declaração de Lusaca, em 2010, emanada da conferência regional da OIT sobre “Pessoas com Deficiência Intelectual – Abrir Caminhos para a Formação e o Emprego na Região Africana” consistia em sensibilizar o público e especificar as funções e responsabilidades dos parceiros sociais e do governo para garantir o acesso equitativo a oportunidades de formação e emprego para pessoas com deficiência intelectual na região<sup>38</sup>.

A partilha de conhecimentos é um aspeto importante da sensibilização, porque se está a obter um grande contributo e as lições aprendidas com as atividades podem apoiar os esforços de sensibilização. As boas práticas devem ser partilhadas de modo a poderem ser adaptadas ou reproduzidas noutros contextos. A OIT está a trabalhar no sentido de promover a partilha de conhecimentos sobre a deficiência, entre os seus constituintes. Por exemplo, produziu um vídeo intitulado ‘Dos Direitos à Realidade’, para destacar os esforços dos sindicatos no sentido de atender às necessidades de trabalho digno das pessoas com deficiência, em todo o mundo, incluindo aquelas que se veem confrontadas com situações de trabalho

● As campanhas de sensibilização pelos parceiros sociais e os governos são fundamentais para mudar as atitudes negativas e os equívocos acerca da deficiência e para abrir o acesso à economia formal.

A Jordânia e o Bangladesh estão entre os países que lançaram campanhas de sensibilização, socorrendo-se de vários meios para mudar as perceções sobre a deficiência.

As iniciativas de responsabilidade social das empresas (RSE) podem percorrer a cadeia de valores até à economia informal. As boas práticas de RSE incluem estratégias de desenvolvimento rural, oportunidades de microcrédito, acesso à formação e apoio na procura de emprego para as pessoas com deficiência.

<sup>35</sup> O PEPDEL é implementado em três países da Ásia (China, Tailândia e Vietname) e quatro países da África Oriental e Austral (Etiópia, República Unida da Tanzânia, Uganda e Zâmbia)

<sup>36</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Promover a Empregabilidade e o Emprego das Pessoas com Deficiência através de Legislação Eficaz (PEPDEL). Op.cit.

<sup>37</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Relatório do Secretariado Geral da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 2009, sobre a Concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio para as Pessoas com Deficiência, através da implementação do Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência e das Convenções sobre os direitos das Pessoas com Deficiência. Op.cit.

<sup>38</sup> Ver [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/meetingdocument/wcms\\_141158.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/meetingdocument/wcms_141158.pdf), para mais pormenores



informal<sup>39</sup>. A Rede Global de Empresas e Deficiência, da OIT, foi constituída entre empresas multinacionais e a organização de empregadores. Embora o foco não seja propriamente a economia informal, visa partilhar conhecimentos entre as empresas e os empregadores sobre a deficiência, sobre contratação e retenção de trabalhadores, sobre produtos e serviços e sobre responsabilidade social das empresas (RSE). Os aspetos da RSE, em particular, são os tipos de iniciativas que podem percorrer a cadeia de valores até à economia informal. Os exemplos de esforços das empresas incluem a constituição de fundos para o desenvolvimento rural e o microcrédito, o acesso à educação e a procura de emprego para pessoas com deficiência em países em desenvolvimento e, o que é importante, o reconhecimento do papel das novas tecnologias para vencer os obstáculos no acesso ao mercado de trabalho, através de instrução baseada nas TI, para as pessoas com deficiência, nos países em desenvolvimento<sup>40</sup>.



*Confeção de velas por um trabalhador com deficiência, Líbano.*

<sup>39</sup> O vídeo pode ser obtido mediante pedido por escrito a: [disability@ilo.org](mailto:disability@ilo.org).

<sup>40</sup> Os dados sobre as boas práticas de RSE aqui mencionadas estão disponíveis na publicação recente: OIT, 2010, 'Disability in the workplace: Company practices, Documento de Trabalho 3 (OIT, Genebra)





*Músico com deficiência, Angkor, Província de Siem Reap.*

## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas e contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e da ONU e conclusões da Conferência Internacional do Trabalho

Convenção (N.º 159) sobre a Readaptação Profissional e o Emprego de Deficientes, 1983  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C159>

Convenção (N.º 111) sobre a Discriminação (Emprego e Profissão), 1958  
Recomendação (N.º 168) sobre a Reabilitação Profissional e o Emprego (Pessoas com Deficiência), 1983  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C111>

Recomendação (N.º 99) sobre a Readaptação Profissional (Pessoas com Deficiência), 1955  
Recomendação (N.º 111) sobre a Discriminação (Emprego e Profissão) 1958  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R111>

Recomendação (N.º 195) sobre a Valorização dos Recursos Humanos: Educação, formação e aprendizagem ao longo da vida, 2004  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R195>

OIT, 1998. General survey report on vocational rehabilitation and employment of disabled persons International Labour Conference, Conferência Internacional do Trabalho, 86.ª Sessão. OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_108136.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents/publication/wcms_108136.pdf)

OIT, 2002. Managing Disability in the workplace: a code of practice. OIT, Genebra.  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09\\_340\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_340_engl.pdf)

OIT, 2004. Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities Through Legislation: Guidelines. OIT, Genebra  
<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=gladnetcollect>

Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.  
<http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>

### Publicações Pertinentes

Buckup, S. The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work. Employment Sector working paper 43, 2009 (Genebra: OIT)

OIT, 2010. 'Disability in the workplace: Company practices. Documento de Trabalho 3 (OIT, Genebra)  
[http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/working\\_paper\\_n3.pdf](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/working_paper_n3.pdf)

OIT, 2007. Strategies for skills acquisition and work for persons with disabilities in Southern Africa (OIT, Genebra)

OIT. The employment of people with disabilities: the impact of legislation (country specific series) (OIT, Genebra)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_bk\\_pb\\_90\\_en.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_90_en.pdf)

NT

Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub\\_deficiencia.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_deficiencia.pdf)

O'Reilly, A., 2007. The right to decent work of persons with disabilities (OIT, Genebra)  
[http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_091349/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091349/lang-en/index.htm)

Powers, T. Recognizing Ability: the skills and productivity of persons with disabilities: a literature review. Employment sector working paper N.º 3, 2008 (OIT, Genebra)  
[http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS\\_103984/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103984/lang-en/index.htm)

Relatório do Secretariado Geral da Assembleia das Nações Unidas, de 2009, sobre a Concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para as Pessoas com Deficiência, através da implementação do Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência e as Convenções sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, Sexagésima Quarta Sessão, Item 62, da Agenda Provisória para o Desenvolvimento Social, incluindo as questões relativas à situação social mundial e aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e à família A/64/180.  
<http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1463>

## Outros instrumentos

OIT, UNESCO, OMS, 2010. Community Based Rehabilitation: CBR Guidelines, OMS, Genebra  
<http://apps.who.int/bookorders/anglais/detart1.jsp?sesslan=2&codlan=1&codcol=15&codcch=792>

OIT, 2009. Promoting Decent Work for Persons with Disabilities through a Disability Inclusion Support service (INCLUDE).  
[http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS\\_111460/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_111460/lang-en/index.htm)

OIT, 2009. Rural Skills Training: A Generic Manual on Rural Economic Empowerment (TREE). OIT, Genebra  
<http://www.ilo.org/skills/areas/skills-training-for-poverty-reduction/lang-en/index.htm>

OIT, 2009. Promover a Empregabilidade e o Emprego das Pessoas com Deficiência através de Legislação Eficaz (PEPDEL).  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_111458.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_111458.pdf)

OIT. Desenvolvimento do Empreendedorismo das Mulheres com Deficiência (DEWD). Ficha Informativa sobre Competências e Empregabilidade  
<http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/lusaka/download/tc/wedge/trainingtools/dewdfactsheet.pdf>

OIT, 2008. Skills development through community based rehabilitation (CBR): a good practice guide (OIT, Genebra)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_132675.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_132675.pdf)

OIT, 2008. Replicating Success Tool Kit: A guide for peer trainers. ILO Regional office for Asia and the Pacific, Bangucoque

OIT, 2008. Count us in!: How to make sure that women with disabilities can participate effectively in mainstream women's entrepreneurship development activities. OIT, Genebra  
[http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_106558.pdf](http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_106558.pdf)

OIT, 2007. Achieving Equal Opportunities for People with Disabilities through Legislation: Guidelines. OIT, Genebra.  
[http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_091340/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_091340/lang-en/index.htm)

OIT, 2007. Link and learn: progress assessment of the approach adopted to promoting the inclusion of women entrepreneurs with disabilities into the WEDGE programme in four African countries. OIT, Genebra



- OIT, 2004. Achieving Equal Employment Opportunities for People with Disabilities Through Legislation: Guidelines. OIT, Genebra  
<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=gladnetcollect>
- OIT, UNESCO, OMS, 1994. Joint Position Paper on Community Based Rehabilitation  
[http://www.who.int/disabilities/030507\\_CBR\\_guideline\\_3rd\\_meeting\\_report.pdf](http://www.who.int/disabilities/030507_CBR_guideline_3rd_meeting_report.pdf)
- UNESCO, 2010. Reaching the Marginalized: Education for All: Global Monitoring Report, (UNESCO), Paris  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001866/186606e.pdf>
- OMS, UNESCAP 2008. Training Manual on Disability Statistics United Nations, Banguécoque  
<http://www.unescap.org/stat/disability/manual/Training-Manual-Disability-Statistics.pdf>

**Para mais informações, consultar o sítio da *internet* da unidade da OIT ‘Inclusão das Pessoas com Deficiência’**

**<http://www.ilo.org/skills/areas/inclusion-of-persons-with-disabilities/lang--en/index.htm>**

## Referências

- Buckup, S. The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work. Employment Sector working paper 43, 2009 (Genebra: OIT)
- OIT, 2009. Think Piece – Inclusions of Persons with Disabilities, (document interno), agosto de 2009, ILO Department of Skills and Employability
- OIT, 2009. Rural Skills Training: A Generic Manual on rural Economic Empowerment (TREE), OIT, Genebra
- OIT, 2009. Promoting Decent Work for People with Disabilities through a Disability Inclusion Support Service (INCLUDE). Fact Sheet (Ficha informativa). Julho de 2009.
- OIT. Developing Entrepreneurship Among Women with Disabilities (DEWD). Skills and Employability Fact Sheet  
[http://wedgeilo.weebly.com/uploads/01-09-2002/8/1928277/dewd\\_fact\\_sheet\\_300506.pdf](http://wedgeilo.weebly.com/uploads/01-09-2002/8/1928277/dewd_fact_sheet_300506.pdf)
- OIT, 2007. Achieving Equal Opportunities for People with Disabilities through Legislation: Guidelines. OIT, Genebra
- OIT, 2002. Managing Disability in the Workplace: An ILO Code of Practice, 2002
- OIT, 1983. Convention on Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons), (N.º 159), 1983.
- OIT. Cinterfor, Training and the Informal Economy  
<http://www.oitcinterfor.org/en/general/about-ilocinterfor>
- OIT, UNESCO, OMS, 1994. Joint Position Paper on Community Based Rehabilitation  
[http://www.who.int/disabilities/030507\\_CBR\\_guideline\\_3rd\\_meeting\\_report.pdf](http://www.who.int/disabilities/030507_CBR_guideline_3rd_meeting_report.pdf)
- ONU, 2007. Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
- UNESCO, 2010. Reaching the Marginalized: Education for All; Global Monitoring Report, UNESCO, Paris, 2010
- ONU, Assembleia Geral, 2009. Report of the Secretary General Realizing the Millennium Development Goals for Persons with Disabilities through Implementing the World Programme of Action Concerning Disabled Persons and the Conventions on the Rights of Persons with Disabilities. 64.ª Sessão, Item 62 of the Provisional Agenda Social Development Including question related to world social situation and to youth, ageing, disabled persons and family A/64/180
- OMS; UNESCAP, 2008. Training Manual on Disability Statistics, Nações Unidas, Banguécoque  
<http://www.unescap.org/stat/disability/manual/Training-Manual-Disability-Statistics.pdf>

NT

Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub\\_deficiencia.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_deficiencia.pdf)

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: Conceitos fundamentais

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: Políticas de apoio à transição para a formalidade

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

- 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

- 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

- 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

#### 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

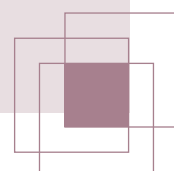
# Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspectos Financeiros



*Venda de panquecas numa rua de Banguecoque, Tailândia.*

## 7.1 EMPRESAS INFORMAIS: APOIO DE POLÍTICAS PARA PROMOVER A FORMALIZAÇÃO E A MODERNIZAÇÃO

■ Viabilizar a transição das empresas informais para a formalidade exige a compreensão das causas e das múltiplas dimensões da informalidade no setor privado. É essencial aplicar abordagens integradas – desde uma conjuntura empresarial propícia, a adaptação dos mecanismos para atingir os diferentes segmentos da economia informal e dos incentivos para sair da informalidade, incluindo o acesso aos mercados e à formação, a melhoria das condições de trabalho e a racionalização dos custos e procedimentos de registo. Para ser eficaz, a formulação de políticas também requer o diálogo periódico e estruturado com representantes das empresas informais, compreender os diversos constrangimentos enfrentados pelas empresas informais e a conquista da confiança dos empresários e das empresárias marginalizados. Este fascículo deve ser lido em conjunto com os fascículos sobre as Micro e Pequenas Empresas (MPE) e sobre as Estratégias para o Desenvolvimento Local.



- **Desenvolvimento empresarial e informalidade**
- **As nuances da informalidade nas empresas**
- **Fatores que conduzem à informalidade**
- **Sair da informalidade**
- **Questões de género**
- **A diversidade das empresas informais**
- **Empresários por necessidade e não por opção**
- **Problemas enfrentados pelas empresas e trabalhadores informais**

■ **Desenvolvimento empresarial e informalidade.** Nos países em desenvolvimento, as empresas informais são uma das maiores fontes de emprego para homens e mulheres. Com efeito, uma das formas de medir a dimensão da economia informal é através do número de empresas não registadas. (Ver também o fascículo sobre a Medição da Economia Informal). O não cumprimento dos quadros jurídicos e de regulação significa que estas empresas muitas vezes não têm acesso ao apoio e aos serviços de que necessitam, o que afeta a sua rentabilidade e sustentabilidade, assim como a qualidade do emprego que oferecem aos seus trabalhadores. Esse incumprimento pode dever-se ao facto de as suas atividades não se enquadrarem no âmbito da legislação, levando-as a operar fora do alcance oficial da lei; ou de não estarem cobertas na prática, o que significa que mesmo que exista legislação, esta não é aplicada nem controlada, ou que os procedimentos inadequados e excessivamente gravosos e dispendiosos desincentivam o cumprimento da regulamentação aplicável.<sup>1</sup>

■ **As nuances da informalidade nas empresas.** As empresas informais podem funcionar tanto na economia formal como na informal, embora o não cumprimento do enquadramento legal tenha tendência a limitar a sua participação nos mercados formais. Incluem micro e pequenas empresas e trabalhadores por conta própria, assim como médias e grandes empresas. Por vezes considera-se que “empresa informal” é sinónimo de “microempresa”, mas isso não corresponde necessariamente à realidade. Nem todas as microempresas são informais, além de que muitas empresas de maior dimensão podem operar de modo informal, por exemplo, ao contratar informalmente trabalhadores ocasionais ou trabalhadores sazonais, ou ao distribuir os seus produtos em pontos de venda informais. Raramente existe uma separação clara entre empresas formais e informais<sup>2</sup>. As empresas podem ser formais segundo alguns critérios regulamentares e informais segundo outros. Portanto, embora o termo “empresa informal” possa parecer óbvio, a verdade é que é difícil especificá-lo. Para algumas pessoas, informalidade significa falta de registo. Porém, os estudos realizados demonstram que uma empresa pode estar registada em alguns organismos, mas não em todos<sup>3</sup>. Compreender estas nuances é decisivo para encontrar soluções efetivas de políticas de apoio à saída da informalidade.

### O que é que, para as empresas, significa *upgrade* e sair da informalidade?

O conceito de “formalização” designa o processo de incentivar uma empresa a passar da informalidade para o cumprimento total do quadro legal e institucional que rege as empresas e o emprego.

O termo “*upgrade*” é utilizado para descrever uma mudança na empresa, que se mede pela sua capacidade para obter uma maior rentabilidade e sustentabilidade e que favorece as condições de trabalho das pessoas que contrata e a qualidade do emprego que oferece. Os desafios da passagem para a formalidade e do *upgrade* das empresas informais são questões distintas, ainda que inter-relacionadas. A formalização refere-se ao grau de cumprimento dos quadros jurídico e regulamentar pela empresa, ao passo que o *upgrade* designa o acesso das

<sup>1</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2002. Conclusions concerning decent work and the informal economy.

<sup>2</sup> Reinecke, G.; White, S. (2004). Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs. Genebra: OIT

<sup>3</sup> Ibid.



empresas informais aos serviços e mercados de que necessitam para se tornarem mais rentáveis e sustentáveis. O incumprimento leva muitas vezes ao assédio do proprietário e dos trabalhadores de uma empresa pelos funcionários públicos e à opção pela invisibilidade. Nessa medida, o incumprimento contribui para o processo de marginalização, em que o Estado não reconhece oficialmente as empresas informais e as entidades de formação públicas e privadas ignoram-nas ou desconhecem-nas. O *upgrade* e a formalização das empresas são processos fundamentais para a promoção de empresas sustentáveis que oferecem emprego digno e produtivo aos trabalhadores de ambos os sexos. As Conclusões relativas à promoção de empresas sustentáveis, adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho, de 2007, reconhecem que a criação e o crescimento ou a transformação de empresas de uma forma sustentável combinam o objetivo legítimo de obter rentabilidade, um dos principais estímulos ao crescimento económico, com a necessidade de um desenvolvimento que respeite a dignidade humana, a sustentabilidade do meio ambiente e o trabalho digno.

■ **Fatores que conduzem à informalidade.** A informalidade no setor empresarial não é um caso isolado. Deve-se a uma grande variedade de contextos económicos, sociais e culturais que determinam a dimensão e a natureza da economia informal em diferentes países e regiões.<sup>4</sup> As respostas políticas aos desafios enfrentados pelas empresas informais devem basear-se numa análise cuidadosa dos sistemas que criam e mantêm a economia informal, bem como na presença de empresas informais em cada país.

A existência de um número considerável de empresas informais é sintomática da diversidade de questões que influenciam o comportamento das empresárias e dos empresários pobres, a sua falta de poder político e económico e a natureza das instituições sociais e económicas dominantes. É provável que a existência de empresas informais traduza uma combinação de todos estes fatores, ainda que em proporções diferentes, conforme o país e a região. As empresas informais são dirigidas por atores nacionais, frequentemente marginalizados, desfavorecidos, não organizados, vulneráveis e carecidos de informação.

A Comissão de Alto Nível para a Capacitação Jurídica dos Pobres sugere a presença de diversos fatores que contribuem para a existência e o crescimento da informalidade, incluindo a migração das zonas rurais para as urbanas, uma cultura de elitismo político e corrupção, práticas e costumes tradicionais, sistemas judiciais frágeis e um setor financeiro pouco desenvolvido. A Comissão salienta as opções racionais dos proprietários de empresas pobres, na tentativa de melhorar a sua situação.

*“A informalidade pode ser uma opção racional, tendo em conta as opções disponíveis”, declara a Comissão, “mas muitas vezes é uma resposta dispendiosa (em termos tanto de custos reais como de oportunidades perdidas) e definida de forma negativa. A missão dos reformadores é converter a formalidade numa opção viável e atrativa para os pobres.”*<sup>5</sup>

■ **Saída da informalidade.** Sair da informalidade é um passo importante para o *upgrade* das empresas. Os estudos realizados mostram que é mais provável as empresas formais criarem mais emprego do que as informais. Isso deve-se ao facto de a formalidade lhes permitir ser reconhecidas pelo governo e por outros atores do mercado, o que as ajuda a obter os recursos necessários para criar mais emprego do que as suas congéneres informais. Existem duas razões: em primeiro lugar, a formalização é um sinal de compromisso, já que os proprietários ou administradores de empresas que se esforçam por cumprir as exigências do Estado e são bem-sucedidas estão mais empenhados no crescimento das suas empresas a longo prazo; em segundo lugar, o cumprimento das obrigações para com o Estado traz reconhecimento às pequenas empresas. As empresas formais têm mais possibilidades de aceder aos serviços empresariais e financeiros de que necessitam para crescer.<sup>6</sup>

■ **A diversidade das empresas informais.** Um dos maiores desafios da questão das empresas informais é que elas não são todas iguais. Existem muitos graus de informalidade e muitos tipos de empresas informais<sup>7</sup>. Por exemplo, as empresas informais e os trabalhadores por conta própria independentes

<sup>4</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2007. The informal economy: enabling transition to formalization. Documento de Apoio

<sup>5</sup> A Comissão de Alto Nível para a Capacitação Jurídica dos Pobres [The High Level Commission on Legal Empowerment of the Poor] (2006) destaca o papel da regulamentação e dos pesados códigos legais na promoção da informalidade. As empresas informais prosperam «quando a entrada e a participação no setor formal são complexas e dispendiosas». Ver a secção de Recursos para aceder ao relatório

<sup>6</sup> Reinecke, G.; White, S. (2004). Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs. Genebra: OIT

podem dedicar-se à venda (incluindo a venda ambulante), à produção no domicílio, ao trabalho manual e à prestação de serviços, bem como à produção em pequena escala, tanto no setor agrícola como no setor não agrícola.

Não obstante a diversidade de empresas informais, é possível encontrar algumas generalizações. Como sucede com muitas outras generalizações, estas podem basear-se em factos reais, mas raramente se aplicam a todas as empresas informais. Por conseguinte, os decisores políticos devem analisar cuidadosamente cada uma delas, a fim de avaliarem a sua pertinência concreta para os tipos de empresas informais em causa.

■ **Questões de género.** As mulheres têm mais probabilidades de trabalhar na economia informal do que os homens. Isso deve-se a várias razões, entre as quais o facto de, muitas vezes, terem de conciliar as suas funções de obtenção de rendimentos e execução de tarefas domésticas com a sua qualidade de principais responsáveis pelos cuidados a prestar a idosos e crianças. Além disso, as mulheres são vítimas de discriminação e têm menos acesso à educação, à formação e a outros recursos sociais e económicos.<sup>8</sup> (Ver o fascículo sobre a Igualdade de Género).

■ **Empresários por necessidade e não por escolha.** Uma característica importante de muitos proprietários de empresas informais e trabalhadores independentes de países em desenvolvimento é que, muitas vezes, se veem obrigados a operar na economia informal por falta de outras opções. A impossibilidade de obterem um emprego formal empurrou muitas mulheres e homens pobres para a economia informal.

O *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), de 2001, aponta duas causas importantes para o facto de as mulheres enveredarem por atividades empresariais: apercebem-se que essas atividades constituem uma oportunidade económica (isto é, optam por constituir uma empresa como uma de várias opções profissionais), ou consideram que criar uma empresa é o seu último recurso (sentem-se obrigadas a constituir a empresa porque carecem de outras opções de trabalho ou estas não são satisfatórias). Nessa base, o GEM dividiu estas pessoas em empresários “de oportunidade” ou “de necessidade”.<sup>9</sup> Em 2008, afirmou: “parte-se do princípio de que a motivação por oportunidade é um sinal de melhor planificação, uma estratégia mais elaborada e expectativas de maior crescimento, comparativamente com a motivação por necessidade<sup>10</sup>”.

Muitos proprietários de empresas informais são empresários porque é o seu último recurso; se tivessem a oportunidade de um emprego formal, deixariam a sua empresa. Isto tem repercussões importantes na transição para a formalidade e no *upgrade* das empresas informais. Muitos desses proprietários atribuem às suas atividades empresariais um carácter provisório, ou seja, uma estratégia de sobrevivência e não uma solução a longo prazo. Por isso, investir no crescimento da empresa, seja cumprindo leis e regulações gravosas, adquirindo competências de gestão empresarial, investindo em equipamento e tecnologia, seja dando formação aos trabalhadores, não é considerado uma questão a ponderar por uma empresa, de transição, que não vai durar muito tempo. Em contrapartida, o proprietário de uma empresa que tenciona manter o seu negócio a longo prazo, provavelmente está mais disposto a investir tempo e outros recursos no crescimento e desenvolvimento da empresa. São estes que têm mais probabilidades de beneficiar das respostas de políticas concebidas para incentivar a saída da informalidade o *upgrade* das empresas informais.

● A diversidade de empresas informais significa que as respostas políticas uniformes não são apropriadas

● Em muitos casos, os empresários estão na economia informal devido à falta de outras opções e escolhas.

● As respostas políticas devem ter em conta a distinção entre os empresários que estão na economia informal como último recurso e aqueles que constituem empresas a mais longo prazo.

<sup>7</sup> Peattie, L. (1987.) An idea in good currency and how it grew: the informal sector. *World Development*, 15, 851-860.

<sup>8</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: UNIFEM, 2005. *Progress of the world's women; women, work and poverty*; e ILO. 2002. *Decent work and the informal economy*. Genebra.

<sup>9</sup> Em 2002, 61% das pessoas envolvidas em atividades empresariais em todo o mundo referiram estar a tentar aproveitar uma oportunidade de negócio, enquanto 37% indicaram estar a fazê-lo por não terem mais nenhuma alternativa. Estas percentagens variam significativamente entre as economias desenvolvidas e as que estão em desenvolvimento, sendo que, nestas últimas, a percentagem de “empresários por necessidade” é muito mais elevada (Reynolds et al., 2002).

<sup>10</sup> Bosma et al., 2009, p. 38

■ **Problemas enfrentados pelas empresas informais e os trabalhadores.** Os elevados níveis de informalidade são motivo de preocupação para muitas economias em desenvolvimento. A informalidade pode manifestar-se de formas distintas. É possível encontrar empresas informais não registadas, sem licença, sem proteção (por exemplo, não dispõem de seguros), que não podem oferecer garantias, não organizadas e não representadas. Estas experiências específicas das empresas informais, criam oportunidades para as reformar de políticas e concepção de programas que podem contribuir para o processo de formalização e *upgrade* das empresas.

Existem problemas comuns que afetam as empresas informais e os seus trabalhadores.

**Falta de reconhecimento oficial:** O não-cumprimento do quadro jurídico e regulador leva ao não-reconhecimento oficial pelo Estado e por muitos fornecedores privados de serviços financeiros e empresariais fundamentais. Se as empresas não são reconhecidas, oficialmente não contam e muitas vezes o seu contributo para o emprego e o crescimento económico é ignorado – os organismos nacionais de estatística raramente observam as empresas informais e daí que estas sejam «invisíveis» para os planos e programas oficiais de desenvolvimento, ficando assim excluídas do diálogo social.

**Baixos rendimentos e lucros marginais:** Habitualmente, as empresas informais obtêm menos rendimento e lucro do que as formais, pois muitas operam em mercados muito competitivos e com poucas barreiras à concorrência. Os níveis de investimento, por exemplo em instalações e equipamento, incluindo as novas tecnologias, são baixos.

**Qualidade do emprego insuficiente:** Os trabalhadores das empresas informais são geralmente mal remunerados, carecem de contratos de trabalho por escrito e têm pouca segurança de trabalho. É habitual trabalharem em condições inseguras e insalubres e não terem direito a férias ou outras licenças pagas nem a oportunidades de desenvolvimento das suas competências.

**Vulnerabilidade:** Os analistas observaram que “as empresas da economia informal enfrentam alguns obstáculos que às vezes são semelhantes aos existentes nas empresas formais.” Porém, as empresas informais são muito mais vulneráveis a esses problemas<sup>11</sup>. Muitos proprietários e trabalhadores de empresas informais não podem fazer parte de sistemas de proteção social ou de planos de saúde formais e daí serem vulneráveis às crises que ameaçam mergulhá-los ainda mais na pobreza.

**Pouca organização e falta de representação:** As empresas e os trabalhadores informais geralmente não fazem parte de organizações formais de empregadores ou de trabalhadores. Por isso, não podem participar nos diálogos com o governo e outros parceiros sociais.

**Marginalização:** Devido a todos ou apenas a alguns dos fatores referidos, as empresas informais ficam impedidas de participar na economia formal. Vêm-se impotentes perante as autoridades, por quem podem ser perseguidos ou ameaçados.

Para muitas empresas informais, as dificuldades de relacionamento com o Estado ocorre a nível local. Normalmente é a polícia ou outras autoridades locais que controlam o cumprimento da lei, por vezes através do assédio e da tentativa de subornos. Num estudo sobre vendedores ambulantes, realizado em seis países africanos, concluiu-se que as autoridades dos governos locais eram um obstáculo importante ao desenvolvimento das atividades do setor informal. Muitas aplicam medidas políticas, estatutos e regulamentos restritivos e obsoletos, inicialmente concebidos para controlar e regular o crescimento das empresas autóctones<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Becker (2004), p. 46

<sup>12</sup> Mitullah (2003)



*Vendedor numa banca de mercado, Peru.*





*Padaria caseira no souk de Saida.*

- O papel dos Governos
- O papel das organizações de empregadores e de trabalhadores
- Desenvolvimento de políticas tripartidas sobre a informalidade
  - Apoio à modernização e possibilidade de transição para a formalidade
- Incentivo às empresas informais com vista à sua transição para a formalidade
  - Registo e concessão de licenças de empresas
  - Política e administração fiscal
  - Propriedade e títulos de propriedade dos terrenos
  - Questões laborais e afins
  - Reforma judicial
  - Serviços financeiros
  - Criação de uma conjuntura favorável às empresas
  - Criação de incentivos à reforma e comunicação dos mesmos às empresas informais
- Upgrade das empresas informais
  - Redução da vulnerabilidade
  - Melhoria da qualidade dos empregos
  - Melhoria do acesso aos mercados
  - Melhoria do acesso aos serviços
  - Melhoria do apoio e da organização inter-pares
- Integração do desenvolvimento empresarial nas estratégias de desenvolvimento local

■ **O papel dos Governos.** Na perspetiva das políticas, a OIT atribui aos governos um papel central na transição das empresas da informalidade para a formalidade.<sup>13</sup> Com esse objetivo, os governos deveriam:

- Criar quadros macroeconómicos, sociais, jurídicos e políticos propícios à criação em grande escala de emprego digno e sustentável e de oportunidades empresariais;
- Conceber e aplicar leis, políticas e programas específicos para abordar os fatores que originam a informalidade;
- Alargar a proteção e a segurança social a todos os trabalhadores;
- Remover os obstáculos ao ingresso na economia *mainstreaming*;
- Assegurar que os parceiros sociais e os potenciais beneficiários da economia informal participem na formulação e aplicação das políticas;
- Criar um quadro propício, a nível nacional e local, para apoiar os direitos de representação.

■ **O papel das organizações de empregadores e de trabalhadores.** Como complemento do papel dos governos, as organizações de empregadores e de trabalhadores devem chamar a atenção para as causas subjacentes à informalidade, mobilizar os parceiros tripartidos em torno das respostas a essas causas e tornar públicas e partilhar as estratégias e as boas práticas inovadoras e eficazes que as organizações de empregadores e de trabalhadores utilizaram em diferentes regiões do mundo para poderem aceder a empresas

<sup>13</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2007b. "The informal economy: enabling transition to formalisation". Documento de Apoio

informais. Além disso, as organizações de empregadores podem ajudar as empresas informais a ter acesso à informação, ao financiamento, aos seguros, às tecnologias e aos serviços de desenvolvimento empresarial e a elaborar um programa de atividades nesse sentido. As organizações de empregadores também podem constituir-se como um meio para o estabelecimento de relações entre as empresas informais e formais. (Ver o fascículo sobre o Papel das Organizações de Empregadores). As organizações de trabalhadores podem sensibilizar os trabalhadores de empresas informais para a importância da representação coletiva e incluí-los nos contratos coletivos, assim como fornecer serviços especiais, nomeadamente aconselhamento jurídico e informação. (Ver fascículo sobre os Sindicatos).

Alguns países, como a Mongólia, desenvolveram políticas nacionais tripartidas para a economia informal

■ **Desenvolvimento de políticas tripartidas sobre informalidade.** Alguns países formularam políticas nacionais para a economia informal. Um quadro de políticas pode reunir todos os atores-chave e apresentar uma resposta coerente. Se se basear numa avaliação realista e na compreensão dos problemas que as empresas e os trabalhadores informais enfrentam, bem como no diálogo com os atores informais, pode proporcionar benefícios importantes e uma abordagem integrada para facilitar a transição para a formalidade e o *upgrade* das empresas informais.

Por exemplo, na Mongólia, o governo lançou programas nacionais e setoriais, destinados a reforçar e a aplicar os quadros nacionais de desenvolvimento, reconhecendo a economia informal. O Programa de Ação do Governo, aprovado pelo parlamento em 2004, determina explicitamente que o objetivo de reduzir a pobreza e o desemprego será alcançado aumentando os tipos e opções de segurança social, melhorando o acesso à assistência e aos serviços sociais, garantindo assistência e serviços de qualidade aos grupos vulneráveis e aumentando o emprego. O Plano de Ação Nacional para o Trabalho Digno 2005-2008 foi adotado em 2005, com o apoio técnico da OIT, tendo como propósito, entre outras iniciativas, aumentar o número de postos de trabalho e o rendimento em todos os setores económicos. Por sua vez, o Programa de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (PME) tem como finalidade desenvolver ou aumentar a competitividade destas empresas, melhorar as condições para a formalização das empresas informais e criar novos postos de trabalho. Por último, em janeiro de 2006, o Parlamento aprovou uma política governamental para a economia informal, destinada à sua formalização gradual, prestando serviços públicos a pessoas em empregos informais, estabelecendo garantias de proteção jurídica, económica, laboral e social, e assegurando o crescimento económico.<sup>14</sup>

- **Apoio ao *upgrade* e à transição para a formalidade.** Ao conceber respostas políticas para os problemas das empresas informais e os seus trabalhadores, é importante:
  - Compreender as necessidades, limitações e oportunidades das empresas informais. Nesse sentido, torna-se essencial fazer um diagnóstico cuidadoso das questões que se colocam a estas empresas, por exemplo, através de consultas com empresas informais, com as organizações que as representam, representantes governamentais e outros representantes de organizações de empregadores e de trabalhadores.<sup>15</sup>
  - Dar prioridade às necessidades de reforma e de programas baseadas nas opções mais viáveis e estratégicas. A avaliação acima mencionada pode servir de ponto de partida para as reformas e sequência destas. Os analistas observaram que a identificação do conjunto de reformas

<sup>14</sup> OIT. Informal Economy Poverty and Employment Project 2006. Ver a secção de Recursos para aceder ao Relatório Final, de 2006

<sup>15</sup> Uma ferramenta importante para facilitar este processo é a *Assessing the influence of the business environment on small enterprise employment – An assessment guide*. [Um guia de avaliação]. Para aceder a este guia, ver a secção de Recursos: White, S., 2005

adequadas e das respetivas sequências pode ser uma tarefa esmagadora. O desafio está em identificar as respostas-chave que estimularão uma oferta rápida e firme, que defina as bases para a próxima ronda de reformas essenciais<sup>16</sup>.

- Criar uma plataforma para o diálogo entre as empresas informais, o governo e outras organizações representativas, como as de empregadores e de trabalhadores<sup>17</sup>. Isto é extremamente importante para melhorar o ambiente empresarial através do diálogo social e de consultas apropriadas com as associações da economia informal. A Comissão de Alto Nível para a Capacitação Jurídica dos Pobres (2006) insta os reformadores a chegar a um consenso: “os reformadores devem estabelecer um consenso amplo em relação às iniciativas dirigidas ao setor informal, com base em dados empíricos, na compreensão comum dos verdadeiros efeitos e riscos, no conhecimento profundo dos contextos e conjunturas locais, em consultas com os principais interessados, e numa plataforma partilhada entre as principais instituições que promovam a transição para a formalidade”.
- As respostas políticas devem ser concebidas em função dos aspetos acima referidos e assegurar a participação de todos os principais interessados nos processos. Devem ser analisados os possíveis resultados das políticas, tanto os desejados como os indesejados, incluindo os resultados sociais que afetam as empresas que são propriedade de mulheres e os seus trabalhadores, assim como os resultados ambientais na medida em que afetem o uso de recursos naturais<sup>18</sup>. A Comissão de Alto Nível para a Capacitação Jurídica dos Pobres (2006) aconselha os responsáveis pela formulação das políticas a adotarem uma visão global e a não se coíbiarem do debate sobre direitos individuais em detrimento dos efeitos macro.
- Criar um mecanismo de diálogo social de alto nível, para gerir as reformas das políticas e as respostas dos programas. Esta medida requer um consórcio de representantes do governo, do setor privado, das organizações de trabalhadores e dos representantes de empresas informais, que reúna periodicamente e acompanhe os progressos.
- Garantir que o progresso e o impacto sejam acompanhados e discutidos regularmente<sup>19</sup>. De um modo geral, muitos programas de reformas não fizeram o acompanhamento nem mediram o impacto das suas reformas<sup>20</sup>. Porém, trata-se de um elemento essencial ao processo de desenvolvimento de políticas.

■ **Encorajar às empresas informais à sua transição para a formalidade.** A relação entre a legislação, as regulações e o seu impacto na informalidade é uma questão política chave. Deveria ser dada prioridade à simplificação, à harmonização e à redução dos custos e procedimentos de registo das empresas e promover mecanismos de registo de empresas, sob a forma de balcões únicos, para um maior reconhecimento e integração das unidades da economia informal.<sup>21</sup> (Ver também o fascículo sobre as MPE e a legislação laboral).

<sup>16</sup> Kikeri, S.; Kenyon, T. & Palmade, V. (2006). Managing investment climate reforms: what are we learning? Washington DC: Private Sector Development Vice-Presidency, Banco Mundial/IFC.

<sup>17</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2007<sup>a</sup>. The Informal Economy

<sup>18</sup> Donor Committee for Enterprise Development, 2008: <http://www.enterprise-development.org/page/measuring-and-reporting-results>

<sup>19</sup> Estão disponíveis várias ferramentas para facilitar o acompanhamento e a avaliação, incluindo por exemplo o GTZ-IFC 2008 Monitoring and evaluation for business environment reform: a handbook for practitioners:

<http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/Content/BEE+Toolkits>

<sup>20</sup> Kikeri et al., 2006

<sup>21</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2007, parágrafo 22



Embora exista grande diversidade, consoante o país e a região, há vários domínios de políticas comuns em que a reforma dos quadros jurídico, regulador e de políticas é importante para as empresas informais saírem da informalidade. Esses âmbitos são:

- **Registo e concessão de licenças de empresas.** A simplificação e racionalização dos regimes de registo e concessão de licenças para empresas, de forma a tornar o registo um processo administrativo simples e separado da concessão de licenças é um aspeto importante do apoio à formalização. A necessidade de licenças deveria limitar-se às atividades em que a mesma se justifica por razões de saúde, segurança, meio ambiente ou outras. As licenças múltiplas deveriam ser evitadas, a fim de facilitar a apresentação dos pedidos<sup>22</sup>. Embora a melhoria dos procedimentos de registo e concessão de licenças seja decisiva para incentivar as empresas informais a registarem-se, é evidente que nem sempre basta. Por exemplo, num estudo realizado em Lima (Peru), observou-se que a informalidade das empresas estava associada a outros tipos de informalidade. Não basta simplificar os procedimentos e reduzir os custos<sup>23</sup>.
- **Política e administração fiscal.** Os sistemas fiscais inadequados podem ser um fator importante de estímulo para a informalidade. Muitas vezes é necessário simplificar a administração fiscal e vários países têm experimentado a aplicação de um imposto único para microempresas e PME como forma de reduzir o número de pagamentos, oferecendo diferentes formas de pagamento (um único pagamento ou em parcelas). Além disso, é importante divulgar informação sobre a utilização do dinheiro dos impostos e a forma como os empresários irão beneficiar de melhores serviços. Os dados empíricos indicam que as taxas de cumprimento aumentam quando as empresas sabem o que obtêm como contrapartida dos seus pagamentos.
- **Propriedade e títulos de propriedade sobre os terrenos.** A propriedade dos terrenos a capacidade para angariar capital através de garantias baseadas nos terrenos é uma preocupação básica de muitas empresas informais. Numerosas reformas neste domínio centram-se em atualizar os registos incompletos e em corrigir os sistemas onerosos e caros de registo predial, assim como em permitir às mulheres a propriedade da terra e de outros ativos. Estas reformas tiveram como efeito um aumento do valor da sua incorporação nas estatísticas de contas nacionais, um primeiro passo para a formalidade, mas também podem mudar as características da informalidade, já que têm maiores repercussões nas empresas informais de setores ou atividades comerciais que usam a terra de uma forma relativamente intensiva<sup>24</sup>.
- **Questões laborais e afins.** É necessária uma regulação adequada e eficaz para diminuir a carga e o custo do cumprimento das disposições reguladoras para as empresas e simultaneamente manter a proteção dos trabalhadores. O desafio que representa o equilíbrio entre as condições necessárias ao crescimento económico e a manutenção da proteção dos trabalhadores exige um papel ativo do Estado, especialmente através da disponibilização e aplicação efetiva de um quadro legal do mercado de trabalho<sup>25</sup>. As normas internacionais do trabalho são um importante instrumento de referência das reformas laborais e afins. Os governos devem desempenhar um papel direto e importante na promoção da proteção social e no funcionamento eficaz dos mercados de trabalho. (Ver o fascículo sobre as Micro e Pequenas Empresas, a Informalidade e a Legislação Laboral).

<sup>22</sup> O IFC dispõe de várias ferramentas relacionadas com estas questões: IFC (2006). Business licensing reform: a toolkit for development practitioners e IFC (2006). Simplification of business regulations at the sub-national level: a reform implementation toolkit for project teams: <http://rru.worldbank.org/Toolkits/BusinessLicenses/>

<sup>23</sup> Jaramillo (2009)

<sup>24</sup> Zinnnes (2009)

<sup>25</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Fenwick. C., et al., 2007. Labour and Labour – Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative regulatory approaches.

- **Reforma judicial.** Normalmente abrange quatro áreas: (1) reduzir os custos operacionais e melhorar o acesso a mecanismos formais de resolução de conflitos; (2) fortalecer e melhorar a qualidade dos métodos de governação consuetudinários e tradicionais; (3) melhorar as relações entre os sistemas de justiça formais e informais e os conhecimentos acerca dos mesmos; e (4) melhorar o acesso à justiça na administração pública, por exemplo através do aumento da participação pública na adoção de decisões administrativas e da introdução de procedimentos relativos à liberdade de informação e aos mecanismos de recurso<sup>26</sup>.
- **Serviços financeiros.** Não obstante o recurso a mecanismos financeiros e instituições de microfinanças no apoio às empresas informais para obtenção de acesso ao financiamento, o processo de incentivos à transição para a formalidade implica a implementação de reformas capazes de melhorar o acesso das mulheres e dos homens pobres a toda uma variedade de serviços financeiros.<sup>27</sup> (Ver o fascículo sobre Microfinanças).
- **Criação de uma conjuntura favorável às empresas.** Parte deste processo passa pela melhoria da prestação de serviços, por exemplo, através da criação de balcões únicos em locais acessíveis, que ajudem as empresas a compreender e cumprir com as suas obrigações, e que estabeleçam a ligação entre as empresas e os serviços governamentais, pressionando os governos a melhorarem a prestação dos serviços quando necessário.
- **Criação de incentivos à reforma e comunicação dos mesmos às empresas informais.** Apesar das suas numerosas desvantagens, as empresas informais também obtêm benefícios óbvios no facto de se libertarem de regulação governamental dispendiosa e difícil e do pagamento de impostos elevados e complexos. Contudo, como foi observado por um analista, as eventuais vantagens da informalidade são apenas função da gravidade dos problemas do ambiente envolvente.<sup>28</sup>

Ao melhorar o ambiente empresarial em que as empresas informais operam, é necessário garantir que a reforma não crie condições que incentivem as empresas informais a manter a informalidade. A passagem para a formalidade deve trazer os benefícios do cumprimento dos quadros jurídico e regulamentar. Para as MPE, a saída da informalidade deveria ser uma oportunidade para ter um acesso facilitado aos mercados e ao crescimento. Em alguns casos, os governos tentaram convencer os bancos comerciais a diminuir o custo do crédito às empresas que assumissem o compromisso da formalização e às quais a autoridade fiscal permitia cobrar uma taxa de IVA sobre os seus produtos superior à que pagavam aos seus fornecedores, concedendo-lhes efetivamente um benefício fiscal<sup>29</sup>.

Um elemento-chave deste processo consiste em garantir que os governos comuniquem os seus programas aos potenciais beneficiários<sup>30</sup>. É determinante que os benefícios da reforma e os incentivos obtidos com a passagem para a formalidade sejam comunicados às empresas informais.<sup>31</sup> No Uganda, o apoio da OIT às estratégias destinadas a melhorar os quadros jurídico e regulamentar relativos às MPE, divulgadas na comunicação social, destacou que as mudanças no ambiente empresarial permitiram triplicar os rendimentos de 25.000 agricultores<sup>32</sup>.

• A transição para a formalidade deve introduzir os benefícios que advêm do cumprimento dos quadros jurídico e regulamentar. As PME devem encarar a formalidade como uma oportunidade para terem acesso facilitado aos mercados e ao crescimento.

<sup>26</sup> Zinnes (2009)

<sup>27</sup> O apoio da OIT às Finanças Sociais recorre a instrumentos financeiros para promover o Trabalho Digno. Trata-se de crédito, poupança e outros produtos que ajudam os pobres a lidar melhor com o risco, aproveitar as oportunidades geradoras de rendimento, organizar-se e fazer ouvir a sua voz. As Finanças Sociais também têm que ver com a promoção e incentivo das instituições que atendem às necessidades financeiras dos trabalhadores pobres, incluindo grupos de mulheres e pequenas e médias empresas que criam emprego.

<sup>28</sup> Becker (2004, p. 46)

<sup>29</sup> Kenyon (2007)

<sup>30</sup> Zinnes (2009)

<sup>31</sup> Ver também McKenzie e Sakho (2007)

<sup>32</sup> Anderson e Eliot (2007)

O Gana introduziu mecanismos destinados a garantir a cobertura da segurança social para a economia informal.

A Tailândia aumentou progressivamente a cobertura do seguro social a empresas de diferentes dimensões.

No Camboja estão a ser aplicadas medidas práticas de baixo custo para melhorar a segurança e a saúde nas empresas informais.

■ **Upgrade das empresas informais**<sup>33</sup>. Melhorar a produtividade, a competitividade e a sustentabilidade das empresas informais exige programas direcionados para os importantes desafios seguintes.

- **Redução da vulnerabilidade.** A vulnerabilidade aos choques sociais, económicos e políticos reduz a capacidade de muitas empresas informais para crescer e chegar à sustentabilidade. Portanto, são necessárias iniciativas para garantir maiores níveis de proteção social. Por exemplo, no Gana, o Fundo de Segurança Social e Seguro Nacional criou um plano para o setor informal, que foi alargado para cobrir aproximadamente 85% da população economicamente ativa que não está protegida pelo sistema nacional de pensões.<sup>34</sup> (Ver o documento informativo sobre a Segurança Social).

Na Tailândia, o Sistema Nacional de Seguro Social estava inicialmente limitado aos trabalhadores de empresas com vinte ou mais trabalhadores. Gradualmente começou a abranger empresas que tinham entre dez e vinte trabalhadores e o último passo foi a inclusão de todos os trabalhadores. Tanto as contribuições exigidas aos empregadores, aos trabalhadores e ao governo, como os benefícios concedidos (subsídios de desemprego, cuidados de saúde, deficiência, doença, proteção da maternidade e indemnizações) foram gradualmente ampliados.<sup>35</sup> (Ver o fascículo sobre a Segurança Social).

- **Melhoria da qualidade dos empregos.** Criar locais de trabalho mais seguros e saudáveis é fundamental para manter as capacidades de trabalho dos trabalhadores informais e melhorar a produtividade das empresas mais pequenas<sup>36</sup>. É muito comum as empresas verem um maior cumprimento da sua parte como uma carga crescente sem vantagens comerciais visíveis. Torna-se difícil justificar a proteção dos trabalhadores numa perspetiva empresarial, porque muitos proprietários de empresas estão convencidos de que os custos da melhoria das condições de trabalho e da proteção social podem inviabilizar-lhes os negócios.

A OIT, através dos seus programas I-WEB (Melhore o seu Local de Trabalho e a Sua Empresa) e WISE (Programa para a Melhoria do Trabalho nas Pequenas Empresas), está a conseguir obter melhorias graduais das condições de trabalho, ligadas ao aumento da produtividade. Por exemplo, no Camboja estão a ser aplicadas medidas de baixo custo e medidas participativas para ajudar os trabalhadores no domicílio e as pequenas empresas a melhorar a segurança e a saúde através do programa de formação WISH (Melhoria do Trabalho para um Lar Seguro). Ver a caixa abaixo.

<sup>33</sup> Ver G. Joshi. Policy Brief: Resource Guide on Upgrading Informal Enterprises (OIT, Genebra 2008)

<sup>34</sup> Ghana Broadcasting Corporation, 2009

<sup>35</sup> OIT, 2004, pp. 39-42

<sup>36</sup> Ver OIT, 2007

## Melhoria das condições de trabalho nas empresas: instrumentos práticos

As ferramentas descritas mais adiante têm sido muito utilizadas no apoio às empresas informais, através de metodologias acessíveis e eficazes para melhorar as condições de trabalho.

### **Work Improvement for Safe Home (WISH), Manual Prático**

O Manual Prático *Work Improvement for Safe Home* (WISH), da OIT, promove melhorias da segurança, da saúde e das condições de trabalho dos trabalhadores no domicílio, através de ideias práticas, fáceis de aplicar. Estas melhorias também contribuem para aumentar a produtividade e a eficiência do trabalho e promovem a participação e a cooperação ativas dos trabalhadores no domicílio, no mesmo local de trabalho ou na mesma comunidade. O manual reflete a experiência prática adquirida na formação de trabalhadores no domicílio no Camboja, na Mongólia e na Tailândia, no âmbito do Projeto sobre Economia Informal, Pobreza e Emprego da OIT, com o apoio financeiro do Governo do Reino Unido. [http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/lang--en/docName--WCMS\\_099070/index.htm](http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/lang--en/docName--WCMS_099070/index.htm)

### **Programa para a Melhoria do Trabalho nas Pequenas Empresas (WISE)**

Este Programa da OIT foi concebido para promover a adoção voluntária de medidas práticas para que os proprietários e administradores das PME melhorem as condições de trabalho. Baseia-se em seis princípios básicos de formação: (1) Tirar partido das experiências locais; (2) Centrar-se nas realizações; (3) Articular as condições de trabalho com outros objetivos de gestão; (4) Recorrer à aprendizagem através da prática (aprender fazendo); (5) Estimular o intercâmbio de experiências; e (6) Fomentar a participação dos trabalhadores. Utiliza listas de verificação orientadas para a ação, em que os proprietários e administradores de pequenas empresas podem basear-se para detetar oportunidades de melhorias eficientes e planificar a sua aplicação. Está disponível uma publicação complementar sobre Organização do Trabalho e Ergonomia que apresenta ideias de medidas para empresas mais avançadas. <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/i-web.htm>

### **Melhore o Seu Ambiente de Trabalho e a Sua Empresa (I-WEB)**

Trata-se de um programa de formação que integra as abordagens da OIT para a melhoria das condições de trabalho (WISE) e o desenvolvimento empresarial (Inicie e Melhore o Seu Negócio (SIYB)) nas MPE. É uma ferramenta prática, que os proprietários das empresas podem utilizar para introduzir melhorias de baixo custo nas suas empresas, especialmente as que estão relacionadas com outros aspetos de melhorias empresariais. O I-WEB aplica um processo de aprendizagem para adultos, através do qual os participantes retiram lições das suas empresas e das suas experiências na aula, aprendendo novas formas de fazer negócio e de organizar o seu trabalho. Alia o autodiagnóstico, exercícios de aprendizagem estruturada e implementação na prática depois do curso, permitindo aos participantes refletir sobre as suas empresas, aprender com outros participantes, encontrar as suas próprias soluções e pô-las à prova. O Manual foi concebido para ser utilizado num processo de aprendizagem que combina a formação, a autoavaliação e o aconselhamento, enquanto o Guia para Formadores apresenta diretrizes e planos de sessões utilizando diferentes metodologias de aprendizagem. <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/i-web.htm>

- **Melhoria do acesso aos mercados.** Expandir o acesso aos mercados é um aspeto essencial do apoio aos empresários informais<sup>37</sup>. Concretamente, envolve a análise da oferta e da procura e o alargamento do acesso aos mercados locais e mundiais, bem como as relações com empresas formais. O trabalho da OIT destacou igualmente as abordagens integradas dos Programas de Desenvolvimento Empresarial, incluindo a necessidade de estabelecer parcerias público-privadas e ligações com as cadeias de valor. A OIT apoia a adoção de estratégias centradas em determinados subsectores e grupos de empresas que beneficiam os grupos mais marginais e socialmente excluídos, como os jovens e as mulheres.

<sup>37</sup> OIT, (2007a), parág. 22



O papel que as principais empresas das cadeias de valor nacionais e mundiais desempenham é decisivo para ajudar as empresas a aceder a novas oportunidades de mercado. Se as principais empresas reconhecerem a importância de se abastecerem por intermédio de pequenas empresas e de estabelecer sistemas de *franchising* com elas, bem como de melhorar a produtividade em toda a cadeia de valor, rapidamente se observarão melhorias das práticas comerciais e das condições de trabalho. Compreender as relações existentes entre as empresas informais e as formais requer uma análise da natureza do sistema de produção no qual interagem. O abastecimento e a oferta de bens e serviços podem realizar-se através de transações individuais, de uma rede de relações comerciais num subsector, ou de uma cadeia de valor de relações de subcontratação.<sup>38</sup> A divisão de poderes e riscos entre a empresa informal e a formal varia consoante a natureza do sistema de produção.

Alguns países, como a África do Sul, estabeleceram ligações entre as grandes e as pequenas empresas, para facilitar a melhoria ao longo da cadeia de valor

O Projeto de Pequenas Empresas na África do Sul criou seis centros de ligação às empresas no período entre 1998 e 2003, estabelecendo o contacto entre as pequenas empresas e mais de 80 grandes empresas. Esta iniciativa traduziu-se na criação de mais 3000 postos de trabalho e mil milhões de Rands sul-africanos em novos investimentos<sup>39</sup>. O Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) da Tanzânia iniciou, em 2001, um projeto idêntico, conhecido por Iniciativa para o Setor Privado, que criou um “Fórum de Compradores”, de oito grandes empresas, que trabalha com pequenos fornecedores ao longo da cadeia de valor<sup>40</sup>. No setor do latão de Moradabad (Índia) conseguiram-se melhorias semelhantes graças ao entusiasmo das “empresas principais” em melhorar a produtividade ao longo da cadeia de valor. Embora a maioria das PME de muitos países africanos continue subdesenvolvida e isolada, as das Maurícias ilustram diferentes formas de ligações que podem ser criadas especialmente através do agrupamento na Zona Franca Industrial para a Exportação. A integração vertical no setor têxtil das Maurícias também se destaca como um interessante exemplo de sucesso<sup>41</sup>.

• A organização das empresas e dos seus trabalhadores é um aspeto essencial do *upgrade* e da saída da informalidade

- **Melhoria do acesso aos serviços.** As empresas necessitam de aceder a serviços de desenvolvimento financeiro e empresarial para poderem crescer e chegar à sustentabilidade. O trabalho da OIT neste domínio adota uma visão sistémica dos mercados e das instituições (governo, empresas, trabalhadores, assim como das organizações empresariais e cooperativas), para concretizar as oportunidades de *upgrade* das empresas. Envolve a análise das cadeias de valor e o desenvolvimento dos mercados de serviços empresariais para melhorar o acesso das empresárias e dos empresários às oportunidades de crescimento das suas empresas ao longo dessas cadeias, assim como o desenvolvimento da capacidade para aproveitar as oportunidades<sup>42</sup>.
- **Melhoria do apoio e da organização interpares.** A marginalização de muitas empresas informais isola muitos proprietários, administradores e trabalhadores de empresas. Portanto, é necessário ajudar as empresas informais e os seus trabalhadores a desenvolver mecanismos de apoio pelos pares, através da criação de organizações baseadas na filiação de empresas e de associações de trabalhadores informais. A OIT realizou vários projetos que dão apoio à organização de empresas e trabalhadores informais em associa-

<sup>38</sup> Chen, M. (2004). “Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment”, documento apresentado em *Unleashing Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors*, Helsinquia, 17-18 de setembro, ECDI-WIDER

<sup>39</sup> SBP (2003). *Business growing business: SBP's business linkages programme 1998-2003*, Joanesburgo, SBP. <http://www.sbp.org.za/index.php?id=23>

<sup>40</sup> Bekefi (2006)

<sup>41</sup> Hussain (2000)

<sup>42</sup> Os pacotes de formação da OIT «Inicie e Melhore o seu Negócio» (SIYB) integram as dimensões do trabalho digno e destacam os ganhos de produtividade obtidos através da melhoria da proteção, da saúde e segurança e das condições de trabalho dos trabalhadores, assegurando o diálogo social. O SIYB demonstrou ser uma via para a formulação de políticas, por exemplo, no Vietname.

ções mais alargadas de pequenas empresas, sindicatos ou associações de trabalhadores e grupos de autoajuda comunitários ou setoriais. Por exemplo, na Tanzânia, a associação VIBINDO atua como coordenadora de pequenos produtores e empresas em Dar-Es-Salaam e nos arredores.<sup>43</sup> O projeto SYNDICOOP, no Ruanda, Tanzânia, Uganda e Quênia, organiza os trabalhadores informais no âmbito de uma cooperativa sindical, permitindo-lhes que se façam ouvir e dando-lhes a oportunidade de crescer e aceder a créditos e outros recursos produtivos.<sup>44</sup> Nos quatro países em que foi executado o projeto SYDICOOP, as MPE, muitas das quais pertenciam a mulheres, receberam apoio para facilitar o seu acesso ao crédito. Na Tanzânia, o sindicato filiou MPE e a OIT deu apoio a grupos de mulheres para solicitarem a filiação em Associações de Poupança e Crédito. (Ver também o fascículo sobre Cooperativas).

Em Madhya Pradesh e Tamil Nadu (Índia) foi dada formação a trabalhadoras rurais como trabalhadoras de extensão rural, as quais, com a ajuda de vários sindicatos, formaram sindicatos de trabalhadores rurais, estabeleceram uma série de iniciativas de autoajuda para gerar rendimentos e asseguraram um maior apoio e assistência social. Também na Índia, a Associação de Mulheres Trabalhadoras por Conta Própria (SEWA) organiza mulheres trabalhadoras de baixos rendimentos, da economia informal, desde 1972. Como organização baseada nos seus membros, o trabalho da SEWA foca-se nas necessidades destes. Os seus programas e serviços são induzidos pela procura e pelas necessidades. Frequentemente, os próprios membros os concebem e executam, muitas vezes com o objetivo de ampliar, melhorar ou complementar os programas e planos governamentais existentes<sup>45</sup>. (Ver também o fascículo sobre os sindicatos).

■ **Integração do desenvolvimento empresarial nas estratégias de desenvolvimento local.** O *upgrade* das empresas é especialmente eficaz no quadro das iniciativas de desenvolvimento local. Por exemplo, no Gana, o *upgrade* das empresas informais foi promovido através da integração de todos os parceiros na implementação de uma estratégia de apoio à criação de associações e cooperativas. Parte dessa estratégia baseia-se nas parcerias público-privadas de desenvolvimento económico local destinadas a facilitar o acesso a sistemas de segurança social, desenvolvimento profissional e melhores oportunidades comerciais<sup>46</sup>. (Ver o fascículo sobre o Desenvolvimento Local).

<sup>43</sup> A VIBINDO é uma organização coordenadora, baseada na filiação de operadores do setor informal na região de Dar-Es-Salaam, que trabalha com empresas e produtores de pequena dimensão. Em junho de 2003 era integrada por 295 grupos com 39.955 membros individuais, dos quais 65% eram jovens de ambos os sexos, dos 15 aos 35 anos.

<sup>44</sup> A SYNDICOOP foi criada pelo *Bureau* da OIT para as Atividades dos Trabalhadores (ACTRAV) e o seu Serviço de Cooperativas em Genebra, como iniciativa conjunta da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), da Confederação Internacional de Organizações Sindicais Livres (ICFTU) e da OIT. Teve início em 2002, começando por se concentrar nos trabalhadores da economia informal do Ruanda, Tanzânia e Uganda. O Quênia aderiu ao projeto mais recentemente. Ver o fascículo sobre as Cooperativas.

<sup>45</sup> Para mais pormenores sobre as modalidades de colaboração da SEWA com as empresas informais, ver Chen, et al. (2003).

<sup>46</sup> OIT (2007c)





*Empresária na sua empresa, Costa do Marfim.*





*Trabalhadores numa pequena fábrica de calçado. Jordânia.*



## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas e contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e Conclusões da Conferência Internacional da OIT

OIT, 2007. Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises. Conferência Internacional do Trabalho, 96.<sup>a</sup> Sessão, 2007  
[http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/96thSession/lang-en/docName-WCMS\\_093970/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/96thSession/lang-en/docName-WCMS_093970/index.htm)

OIT, 2008. Conclusions concerning Promotion of Rural Employment for Poverty Reduction. Conferência Internacional do Trabalho, 97.<sup>a</sup> Sessão, 2008.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_098017.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_098017.pdf)

OIT, 2009. Recovering from the Crisis: A Global Jobs Pact. Conferência Internacional do Trabalho, 98.<sup>a</sup> Sessão, Genebra, 2009.  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09\\_101\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_101_engl.pdf)

### Outras Publicações

Chacaltana, J., 2009. Economic Implications of Labour and Labour-Related Law on MSEs: A Quick Review of the Latin American Experience. Employment Sector Working Paper 31, OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_115966.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_115966.pdf)

Fenwick, C.; Howe, J.; Marshall, S.; Landau, I., 2007. Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches. SEED Working Paper 81, OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_093618.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_093618.pdf)

Lucas de Rezende, T.; Christenson, J.D., 2009. Supporting Entrepreneurship Education: A Report on the Global Outreach of the ILO's Know About Business Programme, OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_117393.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_117393.pdf)

High Level Commission on the Legal Empowerment of the Poor. 2006. Overview paper, UNDP.  
[http://www.undp.org/legalempowerment/pdf/HLCLEP\\_Overview.pdf](http://www.undp.org/legalempowerment/pdf/HLCLEP_Overview.pdf)

OIT, 2006. Informal Economy Poverty and Employment Project Final Report  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_bk\\_pb\\_124\\_en.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_124_en.pdf)

– 2007a. The informal economy. Committee on Employment and Social Policy, Governing Body. GB.298/ESP/4, março de 2007, Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_gb\\_298\\_esp\\_4\\_en.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_298_esp_4_en.pdf)

– 2007b. The informal economy: enabling transition to formalisation. Documento de Apoio apresentado no Simpósio Interregional Tripartido sobre a Economia Informal: Enabling Transition to Formalization, Genebra, 27-29 de novembro  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms\\_110324.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110324.pdf)

NT

Disponível em Português em: [http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub\\_pacto.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_pacto.pdf)

- 2009. Micro, Small and Medium-Sized Enterprises and the Global Economic Crisis: Impacts and Policy Responses. OIT, Geneva  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_108413.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_108413.pdf)
- UNIFEM, 2005 Progress of the world's women: women, work and poverty. Nova Iorque, UNIFEM.  
<http://www.un-ngls.org/orf/women-2005.pdf>

## Outros instrumentos

- Donor Committee for Enterprise Development 2008. Supporting Business Environment Reforms: Practical Guidance for Development Agencies,  
<http://www.enterprise-development.org/home>
- ILO HelpDesk. Helping companies put Decent Work principles into practice  
[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_106376/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_106376/index.htm)
- OIT. Start and Improve Your Business (SIYB) Programme  
<http://www.siyb.org.pg/>
- OIT, 2008. The Labour Principles of the United Nations Global Compact – A Guide for Business, OIT, Geneva  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---multi/documents/instructionalmaterial/wcms\\_101246.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/instructionalmaterial/wcms_101246.pdf)
- OIT, 2009. ILO Tools for Women's Entrepreneurship Development Assessment Framework for GOWEs (Growth Oriented Women Entrepreneurs)  
[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_111370/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111370/index.htm)
- FAMOS Check (Service Quality Check for Supporting Female and Male Operated Small Enterprises)  
[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_111369/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111369/index.htm)
- GET Ahead (Gender and Entrepreneurship Together)  
[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_111368/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111368/index.htm)
- A Guide to Gender-Sensitive Value Chain Analysis  
[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_111373/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111373/index.htm)
- Guide to planning the Month of the Women Entrepreneur  
[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_111374/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111374/index.htm)
- WED Capacity Building Guide (Women's Entrepreneurship Development Capacity Building Guide)  
[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_111367/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111367/index.htm)
- Guide to Women Entrepreneurs' Association Capacity Building  
[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_111372/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_111372/index.htm)
- OIT, 2009. Value Chain Development for Decent Work: A Guide for Development Practitioners. Government and Private Sector Initiatives. OIT, Geneva  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_182600.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_182600.pdf)
- Mayoux, L.; Mackie, G., 2009. Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development. OIT  
[http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_106538/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_106538/lang--en/index.htm)

White, S., 2005. Assessing the influence of the business environment on small enterprise employment – An assessment guide. OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/instructionalmaterial/wcms\\_093631.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_093631.pdf)

**Para mais informações, consultar o sítio da *internet* do Departamento de Criação de Emprego e Empresas da OIT: <http://www.ilo.org/empent/lang--en/index.htm>**

**E o Programa para as Pequenas Empresas: <http://www.ilo.org/empent/units/boosting-employment-through-small-enterprise-development/lang--en/index.htm>**

## Referências

Anderson, G. & Elliot, D. 2007. Making markets work for the poor; case studies series on the role and impact of radio in reforming the rural business environment in Africa. Berna: Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação (SDC).

Becker, K. F., 2004. The informal economy. Estocolmo.

Bekefi, T., 2006. Tanzania: lessons in building linkages for competitive and responsible entrepreneurship. Viena e Cambridge: MA, UNIDO e Kennedy School of Government, Harvard University.

Bosma, N.; Acs, Z.J.; Autio, E.; Coduras, A. & Levie, J., 2009. Global entrepreneurship monitor. Relatório Executivo 2008, Babson College, Universidad del Desarrollo, e London Business School

Carr, M. & Chen, M.A., 2002. Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor. Working Paper on the Informal Economy, Genebra.

Chen, M. 2004. "Rethinking the informal economy: linkages with the formal economy and the formal regulatory environment". documento apresentado em Unleashing Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors, Helsínquia, 17-18 de setembro, EGDI-WIDER

Chen, M.; Jhabvala, R. & Nanavaty, R., 2003. The investment climate for female and informal businesses: A case study from urban and rural India. Washington DC.

Donor Committee for Enterprise Development 2008. Supporting business environment reforms: practical guidance for development agencies. Cambridge: DCED.

Ghana Broadcasting Corporation 2009. Informal sector scheme to facilitate government efforts. Consultado em;  
<http://www.gbcghana.com/>

Hussain, N., 2000. Linkages between SMEs and large industries for increased markets and trade: an African perspective. African Development Bank. Economic Research Papers, 53.

OIT 2002. Conclusions concerning decent work and the informal economy. Conferência Internacional do Trabalho, 90.<sup>a</sup> Sessão, junho 2002, Genebra.

Informal Economy Poverty and Employment Project 2006. Informal Economy, Poverty and Employment: Cambodia, Mongolia and Thailand, Good Practices and lessons learned. Final Report of the ILO's Informal Economy, Poverty and Employment (IEPE) Project in Mongolia, agosto 2005 - julho 2006], OIT.

International Finance Corporation, 2006a. Business licensing reform: a toolkit for development practitioners. Washington DC: Grupo Banco Mundial.

– 2006b, Simplification of business regulations at the sub-national level: a reform implementation toolkit for project teams. Washington DC: Grupo Banco Mundial.

– 2007. Designing a tax system for micro and small businesses: guide for practitioners. Washington DC: Grupo Banco Mundial.

- 2008. Monitoring and evaluation for business environment reform: a handbook for practitioners. Washington DC: International Finance Corporation, German Technical Co-operation, and the UK Department for International Development.
- Conferência Internacional do Trabalho 2007. Conclusões sobre a promoção de empresas sustentáveis. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- Organização Internacional do Trabalho, 2002. Trabalho digno e a economia informal. Genebra.
- 2004. Technical note on the extension of social security to the informal economy in Thailand. Banguecoque: OIT, Sub-regional Office for East Asia.
- 2007a. The informal economy. Genebra.
- 2007b. "The informal economy: enabling transition to formalisation". Documento de Apoio. Comunicação apresentada no Simpósio Interregional Tripartido sobre a Economia Informal: Enabling Transition to Formalization, Genebra, 27-29 de novembro.
- 2007c. "Symposium Highlights", documento apresentado no Simpósio Interregional Tripartido sobre a Economia Informal: Enabling Transition to Formalization, Genebra, 27-29 de novembro,
- Kenyon, T., 2007. A framework for thinking about enterprise formalization policies in developing countries. Policy Research Working Paper 4235, Washington DC.
- Kikeri, S., Kenyon, T. & Palmade, V. 2006. Managing investment climate reforms: what are we learning? Washington DC: Private Sector Development Vice-Presidency, Banco Mundial/IFC.
- McKenzie, D. & Sakho, Y.S., 2007. Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability, Washington DC.
- Mitullah, W. 2003. Street vending In African cities: a synthesis of empirical findings from Kenya, Cote D'Ivoire, Ghana, Zimbabwe, Uganda and South Africa. Documento de Apoio para o Relatório de Desenvolvimento Mundial 2005, Washington DC: Banco Mundial.
- Organisation for Economic Co-operation and Development 2001. Summary report on regulatory reform, Paris: OCDE.
- 2005. Removing barriers to formalization. Paris: OECD DAC Network on Poverty Reduction.
- Peattie, L., 1987. An idea in good currency and how it grew: the informal sector. World Development, 15, 851-860.
- Reinecke, G. & White, S., 2004. Policies for small enterprises; Creating the right environment for good jobs. Genebra: International Labour Office.
- Reynolds, P.D.; Bygrave, W. D.; Autio, E.; Cox, L.W. & Hay, M., 2002. Global Entrepreneurship Monitor.
- Reynolds, P.D.; Camp, S.M.; Bygrave, W.D.; Autio, E. & Hay, M., 2001. Global entrepreneurship monitor; 2001 executive report. GEM Consortium.
- Rozdeicz, L. & Campa, A.A. d. I., 2007. Alternative dispute resolution manual: implementing commercial mediation. Washington DC: Grupo Banco Mundial.
- SBP, 2003. Business growing business: SBP's business linkages programme 1998-2003. Joanesburgo: SBP.
- United Nations Development Fund for Women, 2005. Progress of the world's women; women, work and poverty. Nova Iorque: UNIFEM.
- Zinnes, C., 2009. Business environment reforms and the informal economy. Cambridge: Donor Committee for Enterprise Development.





*Oficina de molduras. Tbilisi.*

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: Conceitos fundamentais

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: Políticas de apoio à transição para a formalidade

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

- 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

- 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

- 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

#### 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

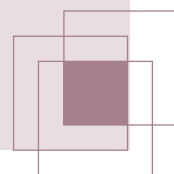
# Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspectos Financeiros



*Uma jovem estudante de mecânica de automóveis na oficina do Centro Regional de Formação Profissional e Serviços de Dar Es Salaam.*

## 7.2 MELHORAR AS COMPETÊNCIAS E A EMPREGABILIDADE: FACILITAR O ACESSO À ECONOMIA FORMAL

■ Este fascículo analisa os obstáculos à melhoria das competências na economia informal: desde a falta de coerência das políticas a nível macro, até à fragilidade institucional das entidades de formação a nível meso e a uma prestação de serviços inadequada e pouco flexível a nível micro, o documento realça várias inovações nas medidas de política em todo o mundo, que abrem vias de entrada na economia formal. Estas incluem o reforço da capacidade das entidades existentes para abrangerem a economia informal; o reconhecimento das competências adquiridas na economia informal; a coerência das políticas de recursos humanos e outras de nível macro para assegurar uma melhor harmonização entre a oferta e a procura; e a melhoria da qualidade, a aplicação e a pertinência das competências para satisfazer as necessidades das pessoas que se encontram na economia informal.





## DESAFIOS FUNDAMENTAIS

- **Formação profissional e informalidade**
- **Falta de coerência das políticas com as políticas de recursos humanos**
- **Falta de capacidade das entidades formadoras existentes para atender às necessidades de formação da economia informal**
  - **Sistemas públicos de educação e formação profissional**
  - **Organizações não-governamentais (ONG)**
  - **Entidades de formação do setor privado**
  - **Sistemas de aprendizagem informal**
- **Desajuste entre a oferta e a procura: a relevância da formação**
- **Falta de acesso à formação**
- **Prestação de formação inadequada**
- **Exclusão de grupos vulneráveis de mulheres**
- **Falta de reconhecimento das competências adquiridas na economia informal**

■ **Formação profissional e informalidade.** A melhoria das competências pode ser um meio essencial para aumentar a produtividade e os rendimentos na economia informal e gerar oportunidades de relacionamento com a economia formal. É um elemento importante para a capacitação no âmbito de quadros de crescimento favoráveis aos pobres e para prestar apoio às estratégias destinadas a facilitar a transição para a formalidade. Numa abordagem integrada que englobe a formação empresarial, o crédito e o apoio pós-formação, assim como o quadro jurídico e regulador propício ao desenvolvimento do setor privado, a formação profissional pode ajudar nas estratégias de médio prazo para a integração na economia estruturada, oferecendo ao mesmo tempo um conjunto de benefícios imediatos aos empresários e trabalhadores da economia informal. Por exemplo, as competências técnicas e profissionais podem melhorar a qualidade dos produtos, diminuir o desperdício e estimular a inovação. As competências empresariais podem melhorar a saúde e a segurança no trabalho e estimular melhores condições de trabalho. As competências de base podem melhorar a alfabetização e a aritmética funcional, enquanto as competências transversais (*softskills*) relacionadas com a capacidade de autonomia (*empowerment*), como as de negociação, comunicação, resolução de problemas e promoção da confiança, são suscetíveis de aumentar o poder de negociação e aperfeiçoar o processo de tomada de decisões<sup>1</sup>. Nas economias nacionais, a melhoria das competências pode diminuir os défices de mão-de-obra em setores de elevado crescimento, incentivar o investimento estrangeiro direto, melhorar a competitividade mundial e estimular a inovação e o crescimento económico. Além disso, a melhoria das competências pode dar mais dinamismo às economias locais e contribuir para a inclusão de atividades económicas da economia informal nas cadeias de valor nacionais e internacionais.

Contudo, para que a formação profissional melhore a produtividade das empresas e a empregabilidade e as competências dos trabalhadores e contribua para a sua integração na economia formal é necessário vencer múltiplos desafios ao nível político, institucional e micro. As questões do acesso à formação, a pertinência das competências, os custos de formação e a qualidade das competências são tão relevantes na economia informal como na economia formal, em particular devido às características de muitas atividades da economia informal.

● A melhoria das competências pode oferecer benefícios imediatos aos trabalhadores e empresários da economia informal e apoiar as estratégias de médio prazo para sair da informalidade

<sup>1</sup> Haan, H. Training for Work in the Informal Economy (não publicado) Skills and Employability Department, OIT, Genebra.



Embora a economia informal seja diversificada – abrangendo desde segmentos dinâmicos até atividades de sobrevivência – no seu nível mais marginal, as reduzidas barreiras para entrar na economia informal agudizam os problemas de saturação e concorrência no mercado. A baixa produtividade, uma posição frágil nos mercados, a remuneração reduzida e o acesso limitado aos recursos produtivos ameaçam permanentemente a viabilidade das empresas e as atividades na base das cadeias de valor.

Para as mulheres da economia informal, os problemas podem ser ainda mais graves. A discriminação no acesso à educação e à aquisição de competências começa normalmente numa idade precoce, limitando as opções económicas na vida adulta. A divisão das tarefas domésticas por género muitas vezes reflete-se nas atividades económicas, pelo que muitas ocupações femininas estão relacionadas com obrigações domésticas. O reduzido número de profissões e empregos disponíveis para as mulheres relega-as frequentemente para a marginalização económica, em empregos mal remunerados e muito precários. Mesmo na economia informal as mulheres costumam obter rendimentos inferiores aos dos homens, possuir menos património e ter menos competências, opções de emprego mais limitadas e empresas mais frágeis. (Ver também o fascículo sobre a Igualdade de Género).

O baixo nível de qualificações mantém as mulheres e os homens presos num ciclo vicioso de poucas competências, baixa produtividade e pobreza. Muitos obstáculos reforçam esse baixo nível de competências: limitadas oportunidades de formação, analfabetismo (que constitui uma barreira de acesso à formação profissional), elevados custos de educação e formação formais e falta de flexibilidade de muitos das entidades de formação para satisfazer as necessidades de determinados grupos da economia informal, como os jovens, as mulheres mais pobres, as pessoas com deficiência, os pobres e os analfabetos.

Para que a formação profissional atinja o seu potencial, constituindo-se como um elemento importante de apoio à integração na economia estruturada, há que vencer diversos desafios políticos e institucionais. Este fascículo examinará sete desafios importantes, que também serão abordados na secção Novas Abordagens abaixo, a saber: (I) o nível de políticas (em particular a falta de coerência das políticas no quadro de políticas mais amplas, assim como a necessidade de realinhar as políticas de recursos humanos para se ocuparem da economia informal); (II) as deficiências das entidades de formação existentes e a sua capacidade para chegar à economia informal; (III) a necessidade de melhorar a pertinência da formação ministrada pelos centros de formação e reduzir o desequilíbrio entre os resultados alcançados na formação e as oportunidades de emprego; (IV) os problemas de acesso à formação profissional; (V) a prestação inadequada de formação; (VI) a exclusão de grupos vulneráveis e a necessidade de conseguir resultados mais equitativos; e (VII) a falta de reconhecimento das competências existentes, adquiridas na economia informal.

● A política de formação para aquisição de competências deve ser articulada de forma coerente com políticas económicas mais abrangentes, incluindo políticas setoriais, comerciais, agrícolas e industriais, bem como com as que estão ligadas ao crescimento do setor privado

■ **Falta de coerência das políticas com as políticas de recursos humanos.** Os governos formulam as suas políticas de recursos humanos e de formação profissional para respeitar os seus compromissos em matéria de educação e de aprendizagem ao longo da vida como um dos direitos humanos fundamentais e como um meio para alcançar objetivos económicos e de desenvolvimento mais alargados. O ideal é que a política de formação profissional esteja estritamente ligada a políticas económicas mais amplas, incluindo as políticas setoriais, comerciais, agrícolas e industriais e políticas relacionadas com o crescimento do setor privado. Não obstante, raramente se cumpre este ideal, o que se traduz num desajustamento considerável entre a procura e a oferta de competências. As fragilidades das políticas a nível macro podem criar um ambiente que não favoreça o contributo da formação profissional para a saída da informalidade.

A formação deve fazer parte de um conjunto mais amplo e integrado de medidas políticas num quadro de desenvolvimento centrado no emprego. Um quadro macroeconómico orientado para um crescimento económico capital intensivo tem normalmente custos elevados em termos de emprego, sobretudo para a população em situação de pobreza. A falta de coordenação entre o crescimento económico, a política de emprego e as estratégias de redução da pobreza pode impedir a população em situação de pobreza de participar no crescimento económico e usufruir dos benefícios desse crescimento. Muitas vezes não existem estratégias orientadas a favor dos pobres que destaquem o carácter central da melhoria das competências para uma maior capacidade de autonomia da população pobre, ou estas não são adequadamente aplicadas.

As políticas de formação profissional também devem estar bem articuladas com as políticas de crescimento do setor privado. Os procedimentos pesados, complexos e caros de registo podem inibir o crescimento do setor privado e desencorajar o registo das empresas informais. As oportunidades de formação profissional também podem fazer parte da estrutura geral de incentivos que visam encorajar o registo das empresas informais. (Ver também o fascículo sobre as Empresas Informais). Ao nível da política em matéria de competências propriamente dita, os recursos podem ser direcionados prioritariamente para a economia formal, negligenciando o elevado número de trabalhadores e empresários da economia informal. Para concretizar os objetivos de redução da pobreza e de trabalho digno impõe-se uma nova orientação das políticas e da formação profissional, embora isso se torne mais complexo pela grande dimensão e heterogeneidade da economia informal.

■ **Falta de capacidade das entidades de formação existentes para atender às necessidades de formação da economia informal.** Existem muitos tipos de entidades de formação. Porém, só alguns são suficientemente flexíveis e diversificados, têm suficientemente em conta, a procura do mercado de trabalho, ou são suficientemente acessíveis e eficazes para satisfazer as necessidades dos trabalhadores e operadores da economia informal. Referem-se sucintamente os vários tipos de entidades de formação profissional, a fim de identificar deficiências inerentes na formação prestada à economia informal.

- **Sistemas públicos de educação e formação profissional<sup>2</sup>.** Dum modo geral foram criados para dar resposta às necessidades da economia formal. Normalmente exigem à entrada um nível de educação significativo, incluindo alfabetização, aritmética ou ensino secundário, marginalizando desse modo uma grande parte da população pobre. Estes cursos habitualmente são de maior duração e, portanto, não respondem às necessidades dos mais pobres que necessitam de auferir rendimentos continuamente. Frequentemente o conteúdo destes cursos restringe-se a profissões concretas tais como carpinteiro ou mecânico e, dum modo geral, não se destina aos trabalhadores independentes. As opções disponíveis para as mulheres são geralmente ainda mais limitadas, reforçando assim a segmentação do mercado de trabalho e a segregação profissional. Os sistemas públicos de educação e formação profissional também são muitas vezes criticados por serem induzidos pela oferta e não responderem às necessidades de procura do mercado de trabalho e do setor privado.
- **As ONGs.<sup>3</sup>** As ONGs, como entidades não formais de formação, têm laços muito fortes com as comunidades locais e muitas vezes preenchem lacunas na prestação de serviços públicos de educação e formação, orientando os seus serviços para as áreas desfavorecidas e rurais. Oferecem a vantagem de ser menos burocráticas e mais flexíveis do que as entidades públicas, mas o seu âmbito é normalmente mais limitado. As que têm vocação social

● Os recursos nacionais para a formação profissional são frequentemente direcionados para a economia formal, negligenciando as grandes franjas da população que trabalha em situações de informalidade

● Poucas entidades de formação são suficientemente flexíveis e diversificados, têm em conta, na medida do necessário, a procura do mercado de trabalho ou são suficientemente acessíveis e eficazes para satisfazer as necessidades dos trabalhadores e operadores da economia informal.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

muitas vezes debatem-se com problemas de falta de capacidade de resposta à procura da economia local e do setor privado. Muitas vezes oferecem cursos de longa duração orientados para o emprego por conta de outrem. Outras têm uma orientação mais empresarial e ligações ao setor privado e oferecem cursos de menor duração, determinados pela procura. Todos os tipos de ONG têm o problema da angariação de fundos externos e o impacto da sua atividade pode ser ainda mais limitado por falta de critérios de seleção de formandos apropriados e por um reduzido apoio posterior à formação.

● A aprendizagem informal é uma das maiores fontes de aquisição de competências na economia informal

- **As Entidades de Formação do Setor Privado.**<sup>4</sup> Estas entidades oferecem frequentemente cursos que complementam os do setor público, incluindo competências ligadas ao trabalho administrativo, empresariais e informáticas. Devido à sua estrutura de custos e aos requisitos de admissão, estes cursos muitas vezes são inacessíveis para as pessoas da economia informal, mas o seu conteúdo é muito relevante para os trabalhadores por conta própria independentes e empresários. As empresas privadas também fazem formação, embora os destinatários sejam principalmente os seus próprios trabalhadores ou trabalhadores de diferentes níveis da sua cadeia de subcontratação, incluindo o trabalho no domicílio, na base da sua cadeia de valor. Embora frequentemente se limite a um produto ou serviço de formação específico, pode permitir que os operadores da economia informal conheçam práticas empresariais eficientes, tais como de controlo de qualidade e de especificações de projeto. A penetração da formação das entidades do setor privado na economia informal é limitada, já que o baixo nível de competências e a falta de equipamento tendem a não atrair as empresas formais.
- **Sistemas de aprendizagem informal<sup>5</sup> (AI).** Constituem uma das maiores fontes de aquisição de competências na economia informal e são comuns em muitos países em desenvolvimento, sobretudo da África<sup>6</sup>. Evoluíram ao longo de um período de tempo considerável e estão firmemente implantados no ambiente sociocultural de muitas sociedades. Ainda que os laços familiares e a posição do mestre-aprendiz na comunidade sejam importantes, a aprendizagem informal, enquanto sistema de prestação de serviços de formação inicial para um ofício ou profissão, continuou a evoluir nas últimas décadas, criando novas regras e estendendo-se a novas e modernas profissões, como as relativas a mecânica automóvel ou os serviços de eletricidade<sup>7</sup>. Os mestres escolhem cuidadosamente os seus aprendizes, com base nas redes sociais ou nas características pessoais, como o talento, a competência e a fiabilidade e, em alguns casos, o nível de instrução. A formação propriamente dita é ministrada através da observação e coloca a tónica na aprendizagem prática. O nível de conteúdos teóricos varia consoante a profissão, mas geralmente não é muito significativa. A aprendizagem informal rege-se por regras e normas informais, a maioria das quais não estão escritas<sup>8</sup>. Oferece muitas vantagens: por exemplo é menos dispendiosa do que as outras modalidades, permite aos aprendizes criar redes sociais e empresariais e engloba diversas competências, como cálculo de custos, comercialização, relações com fornecedores e clientes e atitudes em relação ao trabalho, ao mesmo tempo que introduz o aprendiz numa cultura empresarial. Porém, tem algumas deficiências consideráveis. As condições de trabalho podem ser difíceis, com uma remuneração baixa e risco de exploração pelos mestres. Dado que os conteúdos teóricos costumam ser limitados e a aprendizagem

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> A aprendizagem informal designa o sistema através do qual um jovem formando (ou aprendiz) adquire as competências para um ofício ou profissão numa micro ou pequena empresa, aprendendo e trabalhando lado a lado com um artesão experiente. O aprendiz e o mestre artesão firmam um acordo de formação em conformidade com as normas e tradições de uma sociedade. Os custos da formação são partilhados entre o aprendiz e o mestre artesão.

<sup>7</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Nübler, I. et al. (2009). Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania.

<sup>8</sup> Ibid.

se baseia na observação e na repetição, o aprendiz não adquire uma grande compreensão teórica do ofício, nem existem incentivos à inovação e à diversificação. Note-se que, por estar incorporada em tradições socioculturais, em geral a aprendizagem informal é mais orientada para os homens jovens do que para as mulheres jovens, não obstante existirem aprendizes em ofícios dominados por mulheres, como é o caso das cabeleireiras e das bordadeiras. Apesar de o acordo de formação se reger por regras informais, a falta de regulação e certificação formais implica que os aprendizes não costumem adquirir competências normalizadas. Além disso, a qualidade da formação é muito variável, dependendo da capacidade pedagógica dos mestres, alguns dos quais possuem instrução de nível secundário ou formação técnica e profissional, enquanto outros têm um nível de educação muito mais básico. Os esforços para consolidar e melhorar a aprendizagem informal devem ter o cuidado de não violar as regras informais que regem o quadro institucional e a estrutura de incentivos em que se inscreve a delicada relação entre o mestre-artesão e o aprendiz<sup>9</sup>.

### ■ **Desajuste entre a oferta e a procura: a relevância da formação.**

Uma crítica que é feita a muitas entidades de formação, tanto na economia formal como na informal, é a de que estas habitualmente se baseiam na oferta e dão pouca relevância à procura do mercado de trabalho, ou à resposta aos setores de elevado crescimento e inovações tecnológicas. O diálogo social e as parcerias com o setor privado são muitas vezes inexistentes ou insuficientes para determinar a procura de qualificações. O funcionamento inadequado dos sistemas de informação do mercado de trabalho exacerba ainda mais a inexistência da previsão das necessidades de competências e a escassez de pessoal qualificado. Ao nível comunitário, a falta de uma análise de mercado da economia local antes da formação contribui para a oferta excessiva de competências em determinadas áreas, traduzindo-se numa saturação do mercado e num baixo retorno do investimento. Em particular, as mulheres que costumam concentrar-se num conjunto limitado de atividades económicas, carecem da orientação necessária para identificar as áreas de elevada procura, mais lucrativas e muitas vezes não tradicionais.

■ **Falta de acesso à formação.** Conforme já foi referido a propósito do alcance limitado das entidades de formação existentes, os obstáculos financeiros e não financeiros são importantes uma vez que podem impedir o acesso das pessoas da economia informal à formação profissional. Os rigorosos requisitos de admissão, os preços elevados e os custos de oportunidade da formação em relação à necessidade de auferir rendimentos de sobrevivência são obstáculos fundamentais para a melhoria das competências na economia informal. Uma barreira não financeira importante é o baixo nível de instrução existente na economia informal. O escasso investimento em educação básica e as elevadas taxas de analfabetismo excluem da economia estruturada muitas pessoas que trabalham na economia informal.

■ **Realização inadequada da formação.** As pessoas da economia informal, incluindo as populações analfabetas, podem necessitar de métodos pedagógicos diferentes. Em geral não existem cursos intensivos de curta duração suficientes, com acompanhamento posterior à formação, que articulem a formação prática com a teórica. As técnicas de demonstração, as visitas a empresas ou outras organizações, a formação baseada na empresa e as oportunidades de aprendizagem a distância, em particular para as pessoas que vivem em zonas remotas e rurais, são geralmente mais adequadas para os trabalhadores da economia informal, mas raramente existem<sup>10</sup>. Os calendários flexíveis são especialmente importantes para as mulheres, atendendo às suas obrigações domésticas.

● As tentativas de reforçar a aprendizagem informal como um sistema de formação têm de ser cuidadosas para evitar violar as regras informais que regem o quadro institucional e a estrutura de incentivos que orientam a delicada relação entre o mestre e o aprendiz

● As entidades de formação formais e não formais podem orientar-se pela oferta e não prestar atenção suficiente à procura e à análise do mercado de trabalho

● Uma variedade de barreiras financeiras e não financeiras impede o acesso ao desenvolvimento de competências para as pessoas que se encontram na economia informal

● As pessoas que se encontram na economia informal, incluindo as populações não alfabetizadas, podem necessitar de métodos pedagógicos diferentes

<sup>9</sup> Ibid. e Aggarwal, A.; Hofmann, C.; Phiri, A. 2010. A study on informal apprenticeship in Malawi, Employment Report No. 9, Skills and Employability Department, Decent Work Team for Eastern and Southern Africa (Genebra: OIT).

<sup>10</sup> Haan, H. Training for Work in the Informal Economy (não publicado) Skills and Employability Department, OIT, Genebra.



● Há vários fatores que estão subjacentes ao baixo nível de qualificações da mulher na economia informal, incluindo o acesso limitado ao ensino, as responsabilidades familiares não remuneradas, e o leque restrito de opções e de atividades a que têm acesso.

● Existem poucos mecanismos para validar as competências adquiridas na economia informal

■ **Exclusão de grupos vulneráveis de mulheres.** As mulheres estão muitas vezes desproporcionadamente representadas na economia informal e, regra geral, no extremo mais marginalizado. O seu baixo nível de qualificações, devido à dificuldade de acesso à educação, é um fator que contribui significativamente para esse fenómeno. As taxas de alfabetização mundiais das mulheres são inferiores às dos homens, embora a diferença esteja a diminuir, até certo ponto graças a esforços nacionais para alcançar o Segundo Objetivo de Desenvolvimento do Milénio (MDG 2). A divisão das tarefas domésticas por género, nas quais as mulheres são as principais responsáveis, dificulta muito o seu acesso às oportunidades de formação. A segregação profissional por género persiste devido aos estereótipos e limita o acesso das mulheres à formação e à aprendizagem informal em trabalhos não tradicionais. A falta de oportunidades de serviços de guarda e acolhimento de crianças, de subsídios específicos para a formação, de facilidades de transporte e de flexibilidade de calendários e locais de formação são obstáculos graves no acesso a novas qualificações. A situação pode agravar-se se existirem barreiras culturais que restrinjam a mobilidade da mulher. No entanto, nem só as mulheres são vulneráveis à exclusão social e ao acesso limitado à formação profissional. As pessoas que vivem em comunidades rurais, as pessoas com deficiência, os trabalhadores migrantes, os trabalhadores mais velhos, as minorias étnicas, os grupos indígenas e os jovens, também se veem frequentemente manietados num ciclo vicioso de baixo nível de qualificações e trabalhos de baixa produtividade<sup>11</sup>.

■ **Falta de reconhecimento das competências adquiridas na economia informal.** Um obstáculo grave para as pessoas da economia informal no acesso a oportunidades de trabalho na economia formal é a falta de reconhecimento das competências obtidas na economia informal.<sup>12</sup> Em geral, as competências são socialmente reconhecidas, mas apenas nas redes locais e nas proximidades. Existem poucos mecanismos para validar as competências, independentemente de onde tenham sido adquiridas. Se esses mecanismos existissem permitiriam a muitas pessoas da economia informal aceder a sistemas de formação formais e a empregos na economia estruturada. Os processos de certificação e validação de competências são importantes para validar as competências adquiridas e permitir aos empregadores reconhecer mais facilmente as competências e aptidões dos candidatos a emprego, seja na economia formal, seja na informal.

<sup>11</sup> Para uma discussão mais ampla dos grupos alvo, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. "Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development". Relatório V, Conferência Internacional do Trabalho, 2008, Genebra.

<sup>12</sup> Ibid.

- Inovações em matéria de políticas e coordenação de políticas
- Melhoria da capacidade das entidades de formação para satisfazer as necessidades da economia informal
  - Sistemas públicos de educação e formação profissional
  - Entidades de formação do setor privado
  - Organizações não-governamentais (ONGs)
  - Aperfeiçoamento dos sistemas de aprendizagem informal
- Melhoria da pertinência da formação
- Alargamento do acesso a competências
- Melhoria da prestação de formação
- Garantia de resultados alcançados equitativos
- Reconhecimento da aprendizagem anterior

Sempre foi evidente que aperfeiçoar as competências pode ser importante para facilitar o progresso social e económico. Além disso, é cada vez mais óbvio que o desenvolvimento das competências profissionais constitui um elemento-chave do apoio à transição para a formalidade e da abertura de vias de entrada na economia estruturada. As ferramentas, as boas práticas, as estratégias de projeto e as inovações em matéria de políticas, seguidamente indicadas, sublinham as formas como os governos e os parceiros sociais têm tentado responder aos desafios acima mencionados.

■ **Inovações em matéria de políticas e coordenação normativa.** Vários instrumentos recentes da OIT destacaram o papel da formação profissional na melhoria da empregabilidade dos trabalhadores e na produtividade das empresas, a fim de transformar as atividades marginais de sobrevivência em atividades da economia estruturada. (Ver a secção de Recursos para aceder a esses instrumentos).

A formação profissional e a educação devem fazer parte de um conjunto mais vasto, que integre a grande variedade de estratégias de emprego e desenvolvimento ao nível macro. Políticas de recursos humanos eficazes, concebidas para desenvolver as capacidades dos pobres e marginalizados, devem ser integradas em quadros nacionais de desenvolvimento mais vastos, como os planos nacionais de desenvolvimento, as estratégias de crescimento favoráveis aos pobres, os compromissos relativos aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e os Programas de Trabalho Digno por País.

Dispor de um quadro macroeconómico propício, com a criação de emprego como princípio básico, é fundamental para que a formação profissional alcance o seu potencial, no que se refere à saída da informalidade. As políticas em matéria de competências também devem ser coordenadas com várias outras de âmbito fiscal, comercial, industrial, setorial e agrícola.

As medidas normativas para promover o crescimento do setor privado desempenham igualmente um papel decisivo. Os procedimentos simplificados de registo, os incentivos fiscais, a proteção da legislação laboral, a informação de mercado, o acesso a financiamento e a serviços de consultoria empresarial, a inovação tecnológica e o acesso à proteção social, quando combinados com oportunidades de formação, podem constituir incentivos importantes para a formalização das empresas da economia informal. (Ver também o fascículo sobre as empresas informais).

● A formação profissional pode fazer parte de um conjunto mais vasto de incentivos para apoiar o movimento de saída da informalidade

Ao nível das políticas de recursos humanos propriamente ditas, os governos podem fazer muito para que os sistemas de formação deem uma resposta mais favorável à procura do mercado de trabalho, designadamente: criando mecanismos de diálogo social, por exemplo através de comissões tripartidas sobre políticas nacionais de formação para supervisionar as estratégias de formação, estabelecendo parcerias público-privadas, revitalizando os sistemas de informação do mercado de trabalho e a sua orientação para a economia informal, bem como melhorando a coordenação das políticas centradas na procura com as de recursos humanos.

A Comissão de Planeamento da Índia está a desenvolver medidas de certificação, estabelecendo ligações entre os sistemas de formação e a indústria, os serviços e a agricultura, entre outras medidas, para satisfazer a procura de competências técnicas pelos empregadores

A China oferece formação, subsídios e ajuda na deslocalização de migrantes rurais para resolver situações de escassez de mão-de-obra nas cidades

Na Índia, onde a maior parte da mão-de-obra se encontra na economia informal, as elevadas taxas de crescimento de determinados setores traduziram-se num marcado défice de qualificações. A Comissão de Planeamento do país está a tentar corrigir as carências de competências e satisfazer a procura de competências de base e técnicas pelos empregadores do país, através do alargamento da infraestrutura educativa e do fortalecimento das relações com a indústria, os serviços e a agricultura. Esta estratégia passa pela criação de sistemas de certificação, pelo estabelecimento de parcerias público-privadas, sistemas de formação industrial e serviços de formação profissional rápida e intensiva para grupos desfavorecidos, e recursos para a investigação e a inovação tecnológica. Durante a implementação serão testadas várias metodologias para a transmissão e certificação de competências na economia informal<sup>13</sup>.

A China desenvolveu intervenções específicas para trabalhadores rurais, com vista a facilitar o seu ingresso em empregos formais. O Programa *Dew Drop* oferece formação profissional para incentivar os trabalhadores rurais a migrarem para as zonas urbanas onde existe falta de trabalhadores qualificados. Através de uma combinação de formação, de subsídios e de apoio na deslocalização para zonas urbanas, o Programa insere-se numa estratégia mais ampla de redução da pobreza<sup>14</sup>.

A Jamaica tentou resolver o seu problema de baixa produtividade através da melhoria das competências. Uma análise revelou que a economia padece de um baixo nível de qualificações, adoção insuficiente de tecnologias, educação deficiente, uma vasta economia informal e pouca diversificação das atividades económicas. O Plano Nacional de Desenvolvimento criou incentivos para o desenvolvimento das empresas e um quadro nacional de qualificações. O diálogo social desempenha um papel decisivo, sobretudo no funcionamento do Centro de Produtividade da Jamaica, um órgão tripartido que ajuda a diagnosticar as falhas de produtividade e competitividade e a formular soluções eficazes<sup>15</sup>.

As estratégias orientadas a favor dos pobres do Gana têm por objetivo melhorar a economia informal. O Programa Piloto de Trabalho Digno, do Gana, estabeleceu estruturas tripartidas, que puseram em marcha planos de desenvolvimento económico local. A formação profissional foi um dos pilares da estratégia geral de assistência às pequenas empresas, para melhorarem os seus negócios e passarem para a economia formal. As parcerias público-privadas facilitaram uma formação mais pertinente o que, por sua vez, teve um impacto ainda maior através de uma estratégia integrada, que incluiu investimentos em infraestruturas, ligações a seguros de saúde, poupança e créditos, além de pensões.

<sup>13</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Palmer, R. 2008. "Skills and Productivity in the informal economy". Employment Sector Working Paper No.5, 2008, OIT, Genebra

<sup>14</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. "Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development", Relatório V, Conferência Internacional do Trabalho 2008, Genebra

<sup>15</sup> Ibid.

■ **Melhorar a capacidade das entidades de formação para satisfazer as necessidades da economia informal.**<sup>16</sup> Os prestadores de serviços de formação profissional existentes têm a possibilidade de alargar os seus serviços à economia informal, com estratégias adaptadas a cada modalidade.

- **Sistemas públicos de educação e formação profissional.** Têm a vantagem da experiência, dos recursos humanos e técnicos e da infraestrutura para ministrar formação, mas talvez seja necessário reformá-los para melhorar a qualidade da formação e a sua adequação para a economia informal. Pode ser necessário disponibilizar diferentes tipos de formação para chegar à economia informal, passando das meras competências técnicas para as empresariais, destinadas aos trabalhadores por conta própria e incorporando áreas como a preparação para a vida, competências de negociação e empregabilidade, etc. A formação talvez tenha de ser mais flexível, com cursos de menor duração, que aliem conhecimentos práticos e teóricos e abordagens participativas. Podem ser necessários cursos de recuperação para quem tiver níveis de instrução baixos. Incorporar metodologias para selecionar os participantes, por exemplo reconhecendo as suas competências e experiência anteriores fora da economia formal, pode ajudar a expandir os seus serviços com vista a beneficiar muitos trabalhadores e operadores da economia informal. O apoio posterior à formação, sobretudo em articulação com os empregadores, os serviços de assessoria empresarial e os sistemas de informação sobre o mercado de trabalho é importante, a fim de melhorar os resultados, em termos de emprego, de muitas pessoas da economia informal.

As instituições de formação nacionais também podem alargar o seu alcance, combinando abordagens inovadoras, como a formação baseada na comunidade, a aprendizagem a distância, a formação móvel e a formação em competências empresariais, com métodos baseados no trabalho para melhorar as infraestruturas rurais, dando formação em áreas tais como a construção, a manutenção e contratos públicos.

Os governos necessitam de recursos e de ter vontade política para adaptar os sistemas de formação públicos às necessidades das pessoas da economia informal. As iniciativas de reforma dos planos de aprendizagem, o estabelecimento de sistemas de certificação e a criação de subsídios destinados a reduzir a pobreza podem ter efeitos consideráveis no ingresso de atores económicos da economia informal na economia estruturada.

Nas Honduras, os Centros de Educação para o Trabalho (CENETS) visam os pobres de comunidades rurais e urbanas. As avaliações das necessidades locais e a participação das comunidades estão ligadas ao Instituto Nacional de Formação Profissional (INFOP). As competências de base são combinadas com formação de género e alfabetização, além de formação técnica e empresarial<sup>17</sup>.

O Peru articulou os programas de ensino recorrente com os serviços de emprego e com a formação técnica dirigidos aos subempregados pobres e aos desempregados jovens. O Programa de Formação Laboral (CAPLAB) avalia a experiência anterior dos formandos e a procura do mercado de trabalho, em particular das pequenas empresas. Inclui a formação tanto no local de trabalho como em instituições de formação formais e articula-a com os serviços de emprego. Em 2003, o Programa foi integrado no âmbito da Lei Geral de Educação. O Peru também criou o programa de apoio às micro e pequenas empresas (PRODAME), que oferece aconselhamento gratuito às pessoas que pretendam formalizar as suas

● **Combinando abordagens inovadoras, tais como a formação baseada na comunidade, o ensino a distância e a formação móvel podem alargar o alcance das entidades de formação à economia informal**

○ Peru criou igualmente um programa de apoio às micro e pequenas empresas, que oferece aconselhamento gratuito às pessoas que pretendam registar as suas empresas

<sup>16</sup> Para uma análise pormenorizada dos prestadores de serviços de formação que chegam à economia informal, consultar Hans Christian Haan. 'Training for Work in the Informal Economy' (não publicado), Skills and Employability Department, OIT, Genebra.

<sup>17</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. 'Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development'. Relatório V, Conferência Internacional do Trabalho 2008, Genebra



empresas. O Centro de Promoção de Pequenas e Microempresas (PROMPYME), outro programa peruano, tem por objetivo facilitar o acesso das pequenas empresas aos mercados. O acesso aos contratos públicos é um grande incentivo para registar as empresas no programa<sup>18</sup>.

A autoridade de Formação do Botswana pôs em marcha estratégias para alargar o acesso à formação profissional para as mulheres na economia informal, começando pela compilação periódica de dados sobre género em todas as instituições de formação profissional, especialmente no que se refere à segregação profissional e às necessidades de formação de homens e mulheres. Também tratou do problema dos estereótipos nos planos de aprendizagem e deu formação ao pessoal sobre assuntos de género.<sup>19</sup> Na China, as instituições de formação profissional recorrem cada vez mais à aprendizagem a distância para chegar aos trabalhadores da economia informal em zonas mais desfavorecidas. Entre os temas tratados figuram o inglês, as tecnologias de informação e as competências empresariais<sup>20</sup>.

● Os subsídios públicos, os apoios *vouchers* e bolsas de formação podem dar aos clientes mais pobres da economia informal acesso aos fornecedores de serviços de formação do setor privado

● **As entidades privadas de formação** do setor privado poderiam ser ainda mais eficazes na melhoria do desempenho das micro e pequenas empresas da economia informal se a sua estrutura de tarifas de formação não fosse um obstáculo importante. Os subsídios públicos, os apoios, *vouchers* e bolsas de formação podem facilitar o acesso dos clientes mais pobres da economia informal. As estruturas de incentivos podem ser muito eficazes para aumentar a importância das entidades privadas de formação na economia informal. O acesso a capital, incentivos fiscais e apoio técnico de instituições nacionais de formação profissional (novas metodologias, investigação do mercado de trabalho, preparação de planos de estudos, formação de instrutores, testes comerciais e certificação), podem permitir-lhes alargar o seu âmbito à economia informal.

● **Organizações não-governamentais (ONGs).** O alcance e impacto da formação dada pelas ONG podem ser reforçados através da capacitação em áreas como a formação de pessoal, a divulgação de boas práticas e o estabelecimento de parcerias com o governo, as instituições de formação públicas e privadas e os parceiros sociais. As ONGs também devem garantir que a formação seja relevante para a economia local, por exemplo, através de avaliações periódicas das necessidades do mercado e de mecanismos de vigilância, incluindo o acompanhamento dos diplomados após a formação.

● Cursos complementares em vários países revelaram-se muito eficazes para a capacitação de mestres e aprendizes.

● **Aperfeiçoamento dos sistemas de aprendizagem informal.** Os governos reconhecem cada vez mais a importância da aprendizagem informal como um sistema de formação inicial, que é uma alternativa prática, económica e viável à formação ministrada em centros de formação. Vários países tentaram resolver algumas das debilidades inerentes ao sistema, com vista a reforçar a capacidade da aprendizagem informal para melhorar o nível de competências na economia informal. As estratégias incluem a criação de incentivos e estruturas de apoio para procedimentos mais eficazes de seleção de mestres e aprendizes e para dar apoio após a formação.

As mudanças e a reestruturação da aprendizagem informal exigem uma abordagem institucional que reconheça a cultura e as regras informais que a regem. O aperfeiçoamento da aprendizagem informal deveria basear-se em incentivos e benefícios concretos para os mestres e os seus aprendizes. Os cursos complementares demonstraram ser muito eficazes para criar a capacidade tanto dos mestres como dos aprendizes. As novas técnicas pedagógicas, a informação sobre os mercados e os produtos de elevado valor acrescentado, as novas tecnologias, a saúde

<sup>18</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. 'Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development' – Ibid.

<sup>19</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. 'Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development' – Ibid.

<sup>20</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. 'Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development' – Ibid.

e a segurança no trabalho, as competências empresariais e as novas competências técnicas foram eficazes na melhoria da formação dada pelos mestres e no desempenho das suas próprias empresas. Para os aprendizes, a formação complementar, incluindo alfabetização, aritmética, *marketing*, competências empresariais e conhecimentos teóricos da profissão, contribuíram para maximizar os benefícios da sua aprendizagem. Também pode ser necessário dar apoio financeiro aos aprendizes, através de recursos públicos, a fim de permitir a muitos jovens o acesso à formação ou à aquisição de ferramentas e equipamento. Além disso, o apoio posterior à formação é especialmente importante, incluindo, entre outros aspetos, o fornecimento de informação sobre oportunidades de trabalho por conta própria, microcrédito, informação de mercado, serviços de emprego e consultoria empresarial. As intervenções destinadas a aperfeiçoar a aprendizagem informal também devem estabelecer vínculos com as instituições de formação profissional formais existentes. Além disso, a articulação da aprendizagem informal com a criação de sistemas de certificação e validação, ou o aperfeiçoamento destes sistemas, pode facilitar a transmissão aos aprendizes, graças a este tipo de aprendizagem, de um conjunto de competências mais uniforme e normalizado, e ainda introduzir o reconhecimento das competências a nível nacional. (Ver também: Reconhecimento da Aprendizagem anterior).<sup>21</sup> A formalização da aprendizagem informal implica a articulação entre o quadro institucional informal subjacente (regras atribuídas socialmente) e os quadros institucionais formais do sistema de educação e formação profissional formal, além de intervenções cuidadosamente preparadas que não destruam a estrutura de incentivos do sistema de aprendizagem informal<sup>22</sup>. As inovações das estratégias de aprendizagem formal incluem:

- No Quênia, o desenvolvimento de competências profissionais para novos produtos e melhores práticas empresariais traduziu-se em melhorias empresariais tangíveis para os mestres artesãos poderem melhorar os resultados da formação através da aprendizagem.
- O Zimbabué introduziu novos cursos de pre-formação, de curta duração e intensivos, visando uma melhor preparação dos potenciais aprendizes para a aprendizagem informal.
- Nos Camarões, uma abordagem orientada para o mercado, que utiliza ferramentas de análise de mercado na economia local, contribuiu para determinar e criar novas oportunidades para os produtos da região, num quadro de desenvolvimento económico local.
- No Gana foram criados cursos de formação para melhorar as competências dos mestres (por exemplo, dando-lhes formação em interpretação de desenhos, reparação de equipamentos, poupança de matérias-primas, produção de novos artigos, cálculo de preços e gestão do tempo).
- No Benim, várias intervenções diferentes, em colaboração com associações de artesãos, propuseram-se melhorar o sistema de aprendizagem informal. Com base nestas experiências, em 2005, o governo introduziu legislação que estabeleceu um sistema de aprendizagem dual, baseado na prática informal: os aprendizes obtêm formação em centros públicos ou privados, aos sábados, e trabalham na empresa do mestre-artesão durante a semana. Passados os habituais três anos de duração da aprendizagem informal, são submetidos a um exame e recebem um certificado oficialmente reconhecido<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Nübler, I. et al. (2009). Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania, e Haan, H. Training for Work in the Informal Economy (não publicado), Skills and Employability Department, OIT, Genebra

<sup>22</sup> Nübler, I. (2007). Apprenticeship: A Multidimensional Approach. Workshop da OIT sobre Aprendizagem na região da África Ocidental. 3-4 de maio de 2007, OIT. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/presentation/wcms\\_104956.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/presentation/wcms_104956.pdf)

<sup>23</sup> Haan, H. Training for Work in the Informal Economy (não publicado). Skills and Employability Department, OIT, Genebra. Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Walther, R., 2008. Towards a renewal of apprenticeship in West Africa, Agence Française de Développement (AFD), Département de la Recherche Notes et Documents, N.º 40 (Paris: AFD).

Uma deficiência importante da aprendizagem informal é que normalmente beneficia mais os homens jovens do que as mulheres jovens. Muitas vezes, os fatores sociais inibem a participação das mulheres em profissões dominadas por homens e muitas das profissões consideradas “orientadas para as mulheres” não dispõem de sistemas de aprendizagem (exceto cabeleireiros, restauração e alfaiataria, em que a aprendizagem informal está normalmente bem estabelecida). Um projeto da OIT e o Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC), em países de língua inglesa na África Subsariana, tentou resolver este problema, incentivando as mulheres jovens a ingressar em profissões tradicionalmente masculinas, como a carpintaria. O projeto baseia-se numa sólida estratégia de comunicação e sensibilização, dirigida aos pais, aos empregadores e à comunidade em geral<sup>24</sup>.

● Uma série de mecanismos pode facilitar um melhor alinhamento da formação profissional com a procura do mercado de trabalho

■ **Melhoria da pertinência da formação.** É necessário criar mecanismos para que as entidades de formação ajustem a sua oferta à procura de qualificações. O diálogo social a nível empresarial, setorial e nacional é um mecanismo fundamental para melhorar a relevância das qualificações para o mercado de trabalho. As parcerias público-privadas podem assegurar uma melhor coordenação entre as necessidades do mercado de trabalho e as instituições de formação. Os eficientes sistemas de informação do mercado de trabalho também são decisivos para a determinação, o controlo e a previsão das necessidades em matéria de competências e podem ser incorporados nos sistemas de formação. As políticas de formação profissional devem ser ajustadas às políticas industriais, setoriais e comerciais e coordenadas com estas para identificar a escassez de trabalhadores qualificados. A nível comunitário, a análise de mercado da economia local é um primeiro passo essencial antes da formação profissional, em especial para os trabalhadores por conta própria.

No Malawi, na Zâmbia e na Tanzânia foram lançadas iniciativas para coordenar a oferta e a procura, estabelecendo relações com o setor privado. Foram criados órgãos consultivos nacionais para que a formação profissional responda de uma forma mais adequada à procura do mercado de trabalho. Em Madagáscar, um projeto da OIT baseado no conjunto de ferramentas do Programa de Formação para a Habilitação Económica Rural (TREE) promoveu as relações com a indústria, integrando os agricultores locais nas cadeias de valor internacionais de exportações de produtos hortícolas de elevado valor.

● Os cursos de pré-formação breves e intensivos e a formação profissional complementar (incluindo alfabetização, numeracia, capacidades de liderança, competências de gestão, competências de empregabilidade, saúde e segurança no trabalho e competências de vida) revelaram-se eficazes na preparação dos formandos para a formação empresarial e profissional

■ **Melhorar o acesso a competências.** As intervenções políticas devem abordar os obstáculos tanto financeiros como não financeiros do acesso à formação profissional na economia informal. Os rigorosos requisitos de admissão, as tarifas elevadas e os custos de oportunidade da formação face à necessidade de rendimentos de sobrevivência, podem ser ultrapassados através de estratégias concretas de redução da pobreza. Os subsídios para a formação, os subsídios de transporte, as políticas ativas do mercado de trabalho, que colocam a ênfase na formação e na formação contínua têm um papel importante na redução dos custos para os formandos.

Uma barreira não financeira importante é o baixo nível de instrução existente na economia informal. Normalmente são necessários investimentos em educação básica, programas de recuperação, incluindo alfabetização e formação complementar, para que muitos trabalhadores da economia informal possam aperfeiçoar as suas competências e beneficiar delas. A pré-formação rápida e intensiva e a formação profissional complementar (que inclui medidas de alfabetização, aritmética e competências de liderança, gestão, empregabilidade, saúde e segurança no trabalho e preparação para a vida) demonstraram ser eficazes para preparar os formandos para a formação empresarial e profissional e dotá-los da capacidade para aprenderem e se desenvolverem continuamente.

<sup>24</sup> Murray, U. 'Gender and Skills Development: Practical experiences and ways forward' (não publicado) Skills and Employability Department da OIT, Genebra

A OIT criou uma ferramenta importante para o efeito, baseada num quadro de desenvolvimento local e destinada a criar novas oportunidades económicas para grupos pobres e desfavorecidos, especialmente nas zonas rurais. A Ferramenta de Formação Baseada na Comunidade – Formação para a Capacitação Económica Rural (CBT-TREE) – ajuda as comunidades a identificar oportunidades económicas, concebe e ministra formação profissional baseada na comunidade e dá apoio posterior à formação, por exemplo acesso aos mercados e organização de grupos de poupança e crédito. O TREE opera a vários níveis, desde o nível micro até à formulação de políticas de apoio às iniciativas de formação baseadas na comunidade. Ao nível micro não só adequa as competências à procura, como também reconhece que podem ser necessárias diferentes competências complementares. Por exemplo, na formação de mulheres que trabalham por conta própria, vários projetos TREE integraram a alfabetização e o desenvolvimento da autoconfiança. A um outro nível, a conceção e execução da formação muitas vezes envolve uma forte componente de capacitação dos parceiros. O TREE promove um conjunto integrado, que inclui o apoio posterior à formação, como microcrédito, serviços de assessoria empresarial e informação de mercado<sup>25</sup>.

A ferramenta TREE foi eficazmente adaptada para satisfazer as necessidades de comunidades específicas. Por exemplo, o projeto TREE da OIT no Paquistão ocupou-se da questão da mobilidade limitada das mulheres fora do seu domicílio, recorrendo a mulheres instrutoras para dar formação às mulheres em casa. Também deu apoio a formandos do sexo masculino de zonas rurais, sob a forma de alimentação e alojamento. No Paquistão e nas Filipinas, estudos de seguimento indicaram que os aprendizes aplicaram as suas novas competências e obtiveram rendimentos mais elevados. Nas Filipinas, 94% dos inquiridos atribuíram as atividades económicas que estavam a exercer à formação através do TREE. No Paquistão, a componente de alfabetização integrada no TREE melhorou consideravelmente a capacidade dos participantes para beneficiarem da formação profissional. O TREE foi implementado no Sri Lanka, em Madagáscar, em países do Pacífico, no Burkina Faso e no Níger.

O Programa TREE da OIT evoluiu a partir dos seus Programas de Formação Baseada na Comunidade que, por sua vez, assentavam em abordagens participativas a nível local. No Bangladesh, o Projeto de Formação Baseada na Comunidade dirigiu-se às mulheres rurais e combinou a criação de relações de confiança e a sensibilização de género com competências técnicas e empresariais. A conceção do programa de formação foi precedida de uma avaliação de mercado e o apoio posterior à formação também se revelou especialmente importante para permitir às mulheres a criação de empresas. A formação foi desenhada de forma modular e ministrada em horários e locais convenientes para as mulheres participantes. Um modesto subsídio à formação incentivou a participação e ajudou a custear o transporte. No Camboja, a Formação Baseada na Comunidade centrou-se nas necessidades de formação e emprego, na identificação de cursos com as ONG e o setor privado, na elaboração de planos de estudo, na formação de formadores e na seleção dos formandos para o emprego por conta própria. As modalidades flexíveis incluíram tanto a formação baseada em centros como cursos móveis de menor duração. Foi estabelecida a relação entre a formação e as opções de microcrédito. Os estudos de seguimento revelaram que dos 5.500 inscritos, registaram-se taxas de abandono de apenas 0,4% e que 77% dos diplomados conseguiram emprego depois da formação (principalmente por conta própria). Nas Filipinas, a abordagem da Formação Baseada na Comunidade conduziu ao Programa de Formação Baseada na Comunidade e de Desenvolvimento da Iniciativa Empresarial, que se tornou o programa-padrão da Organização Internacional de Desenvolvimento de Competências TESDA. A importância da investigação económica anterior à formação foi amplamente reconhecida e incorporada em todas as ações de formação. O Programa é implementado principalmente a nível municipal, através de parcerias entre organismos públicos e ONG<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Capt, J. (2005). Relatório da Reunião de Peritos sobre "Skills Development for Economic Empowerment using the Community-Based Training Methodology". Chiba, Japan, 22-24 de fevereiro de 2005 <http://ilomirror.library.cornell.edu/public/english/employment/skills/download/cbttreechiba.pdf>

<sup>26</sup> Haan, H. Training for Work in the Informal Economy (não publicado), Skills and Employability Department, OIT, Genebra.



● As inovações na prestação da formação combinaram frequentemente a aprendizagem institucional com a aprendizagem empresarial, articulando a prática com a teoria e incorporando unidades de ensino móveis e oportunidades de aprendizagem a distância, em especial para os habitantes de zonas remotas ou rurais

■ **Melhoria da prestação da formação profissional.** Os sistemas de formação devem ser diversificados e flexíveis e reconhecer que, embora leve muito tempo a adquirir competências, os cursos rápidos e intensivos são geralmente os mais eficazes, se forem acompanhados de apoio posterior à formação. As inovações na prestação da formação combinaram frequentemente a aprendizagem em instituições com a aprendizagem nas empresas, articulando a prática com a teoria e incorporando unidades de ensino móveis e oportunidades de aprendizagem a distância, em especial para os habitantes de zonas remotas ou rurais. As técnicas pedagógicas participativas e os cursos modulares são especialmente relevantes para os grupos não alfabetizados ou pouco instruídos. As técnicas de demonstração, as visitas de estudo e a aprendizagem prática devem ser acompanhadas dos conhecimentos teóricos adequados para facilitar uma compreensão mais completa da profissão e incentivar a diversificação e a inovação. Pode ser necessário rever e normalizar os planos de estudos para permitir uma transmissão mais uniforme das competências. O programa TREE acima mencionado inclui um conjunto de técnicas e metodologias pedagógicas participativas.

■ **Garantia de Resultados Equitativos.** Tendo em conta o nível consideravelmente mais baixo de competências das mulheres, o investimento na educação básica é essencial para o sexo feminino. Muitos países criaram sistemas de incentivos para convencer os progenitores a enviar as filhas à escola. Várias estratégias, como os sistemas de transferências condicionadas em dinheiro para as mães, bolsas, produtos alimentares, programas de alimentação na escola, manuais escolares e uniformes gratuitos, instalações de alojamento para incentivar o regresso à escola e programas de transição para crianças do sexo feminino, foram eficazes para melhorar o acesso destas ao ensino. Em algumas comunidades, as creches subsidiadas também reduziram a carga que o cuidado dos irmãos mais novos representa para muitas meninas e os cursos de preparação para a vida, dirigidos a mães adolescentes, deram-lhes a possibilidade de continuar a estudar. No caso das mulheres adultas, vencer os obstáculos criados pelas suas obrigações domésticas é decisivo para poderem ter acesso a oportunidades de formação profissional. A prestação de cuidados de assistência a crianças, subsídios, transporte, flexibilidade de horários e locais de formação e, para as mulheres com problemas de mobilidade, unidades móveis de formação, ou formação baseada no domicílio, demonstraram ser muito eficazes em diversos ambientes.

Enfrentar os problemas da segmentação do mercado de trabalho, das diferenças salariais por motivo de género e da segregação profissional na economia informal, assim como na economia formal, requer uma série de estratégias paralelas, tais como a orientação profissional para competências muito procuradas, a reforma dos planos de estudo e dos cursos das entidades de formação profissional, objetivos de equilíbrio de género na participação e sensibilização adequada dos empregadores, incluindo os mestres na aprendizagem informal e a comunidade em geral. Para que a formação em competências não tradicionais seja eficaz, primeiro há que efetuar uma avaliação precisa da procura de competências e, em muitos casos, uma campanha de promoção e sensibilização prolongada e sustentada a nível comunitário e institucional, a fim de conseguir o apoio para novas funções da mulher na economia. Nos casos em que as questões de género são especialmente restritivas, a formação em competências não tradicionais deve ser ministrada com extrema precaução e com a colaboração da comunidade em geral, a fim de evitar a marginalização das destinatárias da formação.

Vários projetos da OIT, incluindo os já aludidos projetos TREE, tentaram abordar estas questões através da integração de uma perspetiva de género (segundo a qual as intervenções são desenhadas tendo em conta as diferentes situações, necessidades e impacto nos homens e mulheres por igual) e, se necessário, uma abordagem específica de género (em que as intervenções são desenhadas para discriminar positivamente o género especialmente desfavorecido). O projeto da OIT na Índia, Emprego Digno para Mulheres (DEW), dirigiu os seus esforços a mulheres pobres e não alfabetizadas. Ofereceu um conjunto de módulos de competências, incluindo as empresariais e de preparação para a vida, saúde e

segurança no trabalho para mulheres, igualdade de género, conhecimentos jurídicos básicos, criação de relações de confiança e liderança. O apoio posterior à formação incluiu ligações com empregadores, indústrias, mercados, bancos, instituições de microfinança e o serviço nacional de emprego. Em alguns casos também foi dada formação em competências não tradicionais<sup>27</sup>.

As mulheres muitas vezes necessitam de apoio para expandir as suas atividades a um trabalho mais lucrativo em função da procura. Uma avaliação da etapa inicial de um projeto da OIT para mulheres com deficiência na Etiópia (Projeto para o Desenvolvimento da Iniciativa Empresarial das Mulheres com Deficiência (DEWD)), revelou que as mulheres tendiam a ingressar em atividades, de baixa remuneração, no setor de processamento de alimentos ou similares. Em etapas posteriores, uma avaliação participativa de mercado permitiu às mulheres encontrarem oportunidades económicas mais lucrativas nas suas comunidades<sup>28</sup>.

*Jovens.* Vários países também estão a empreender grandes esforços no sentido de garantir que outros grupos vulneráveis, como os jovens e as pessoas com deficiência, tenham acesso a oportunidades de melhoria das suas competências. Por exemplo, em Trinidad e Tobago, o Centro Nacional para Pessoas com Deficiência oferece formação profissional com dois anos de duração, através de um conjunto de cursos certificados pelo Conselho Nacional de Exames do Ministério da Educação. Além de formação técnica, o programa inclui cursos de aritmética, alfabetização, tecnologias da informação e formação para uma vida independente, assim como competências básicas para dotar as pessoas com deficiência de uma maior empregabilidade. Os diplomados são encaminhados para programas de aprendizagem laboral e formação mais avançada antes de acederem a empregos em empresas locais. Mais de 55% dos diplomados obtêm trabalho no mercado de trabalho aberto e alguns dedicam-se a atividades por conta própria<sup>29</sup>.

No Camboja, sob os auspícios do programa de Redução da Pobreza através da Formação Entre Pares (APPT), as pessoas com deficiência têm a oportunidade de receber formação interna em empresas já estabelecidas. As técnicas pedagógicas baseiam-se no critério de aprendizagem através da ação e numa análise de mercado, a fim de evitar a saturação de determinadas atividades empresariais<sup>30</sup>.

Um projeto do *Africa Educational Trust*, o Programa de Incentivos de Educação para Jovens de Ambos os Sexos, na Somália (SEIGYM), utilizou um sistema de *vouchers* destinados a incentivar os jovens desfavorecidos a adquirirem competências de leitura e profissionais, essenciais em zonas urbanas da Somalilândia e Puntlândia. Os *vouchers* permitiram aos jovens desfavorecidos pagar uma formação básica em alfabetização e aritmética, antes de passarem à formação profissional para o emprego (carpinteiros, instrutores de condução, pintores, alfaiates e enfermeiros). Só podem ser reembolsados se as entidades formadoras certificarem a formação. Foram selecionados mais de 5.000 homens e mulheres jovens do norte da Somália para receberem cheques de acesso ao curso escolhido, por exemplo, alfabetização e informática<sup>31</sup>.

● A formação em competências não tradicionais requer um intenso esforço de sensibilização das comunidades locais e dos empregadores antes e durante a formação

<sup>27</sup> Esta última área foi a única que gerou resultados mistos. Para as mulheres que adquiriram competências profissionais tradicionais foi relativamente fácil obter trabalho ou vender os seus produtos. Já as que receberam formação em domínios não tradicionais tiveram muito mais dificuldade em encontrar saídas profissionais. Muitas mulheres que optaram pela formação para serem canalizadoras e motoristas de táxi não conseguiram emprego, devido às atitudes dos empregadores e da comunidade. A organização limitada dos formandos em grupos e cooperativas de produção também teve influência. Esses problemas podem ser resolvidos através de iniciativas de forte sensibilização da comunidade, de uma avaliação adequada do mercado antes da formação e de melhor articulação entre as instituições de formação, as pequenas empresas e as instituições do mercado de trabalho.

<sup>28</sup> Murray, U., 2008. "Gender and Skills Development: Practical experiences and ways forward". Op. cit.

<sup>29</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. "Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development". Op. cit.

<sup>30</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. "Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development". Ibid.

<sup>31</sup> Para mais pormenores, consultar <http://www.africaeducationaltrust.org/africa.html>

A África do Sul e o Chile estabeleceram diretrizes e procedimentos para reconhecer as competências adquiridas na economia informal.

■ **Reconhecimento da Aprendizagem Anterior.**<sup>32</sup> Uma questão essencial para os trabalhadores e operadores informais é o facto de as suas competências não serem reconhecidas na economia formal, o que constitui um bloqueio à sua entrada no mercado de trabalho formal ou no sistema de formação formal. A Autoridade de Qualificações da África do Sul estabeleceu diretrizes e procedimentos para o reconhecimento da aprendizagem anterior no seu Quadro Nacional de Qualificações. As diretrizes incluem avaliação, *feedback* e gestão da qualidade. Foram elaborados planos específicos da indústria, que incluem sistemas de verificação de competências e a organização de formação atualizada. Vários desses planos visam especificamente a economia informal e a sua transição para a economia formal<sup>33</sup>. No Chile, o programa de Segunda Oportunidade desenvolveu cursos de curta duração, com horários flexíveis, para facilitar a entrada no mercado de trabalho formal. O programa *Chilecalifca* foi lançado em 2002 com o objetivo de melhorar o nível de escolaridade e formação técnica, a certificação nacional de habilitações e competências e os sistemas de informação sobre o mercado de trabalho.<sup>34</sup>

### **Melhorar a aprendizagem informal – um guia de recursos para a África**

Em 2012, a OIT lançou um novo pacote para facilitar o reforço dos sistemas de aprendizagem informal. Esse pacote apresenta orientações práticas detalhadas para superar algumas das deficiências existentes nos sistemas de aprendizagem informais, que têm sido descritas neste documento informativo, em áreas como o financiamento, a qualidade da supervisão, o reforço da igualdade de género e a melhoria das ligações com os sistemas formais

Para aceder a esta publicação, consultar  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_171393.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_171393.pdf)

<sup>32</sup> Note-se, porém, que até à data a experiência em matéria de reconhecimento da aprendizagem anterior, especialmente no contexto dos Quadros de Qualificações Nacionais, é mista. Vários sistemas de reconhecimento são difíceis e dispendiosos, a maior parte dos sistemas instituídos não atingiu grandes números e, em muitos países, as evidências da sua utilização são escassas. Ver, por exemplo, Allais, S. 2010. "The implementation and impact of National Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries", Skills and Employability Department (Genebra: OIT).

<sup>33</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. "Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development". Op. cit.

<sup>34</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. "Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development". Ibid.

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar o tema. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas. Contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e conclusões da conferência

Recomendação (Nº 195) da OIT sobre a Valorização dos Recursos Humanos, 2004

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R195>

OIT, 2000. Conclusões relativas ao desenvolvimento de recursos humanos, Conferência Internacional do Trabalho, 88.ª Sessão, Genebra, 2000.

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#III>

OIT, 2002. Resolução e Conclusões referentes ao Trabalho Digno e à Economia Informal, Conferência Internacional do Trabalho, 90.ª Sessão, 2002, OIT, Genebra

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-25res.pdf>

OIT, 2008. Conclusões sobre 'Skills for improved productivity and employment growth and development' Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, 2008, Genebra

[http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS\\_103457/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_103457/lang-en/index.htm)

### Publicações Pertinentes

OIT, 2007. Apprenticeship in the informal economy in Africa. Relatório do Workshop, Genebra, 3-4 de maio de 2007. Employment sector

<http://www.ilo.org/public/english/employment/download/report/report1.pdf>

2008. 'Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development'. Relatório V, Conferência Internacional do Trabalho, 2008, Genebra

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_092054.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_092054.pdf)

Liimatainen, Marjo-Riitta, 2002. Training and skills acquisition in the informal sector: A literature review. Skills Working Paper no. 9, Infocus Programme on Skills, Knowledge and Employability (Genebra: OIT)

<http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/download/literature.pdf>

Murray, U., 2008. Gender and Skills Development: Practical experiences and ways forward (não publicado). Departamento de Competências e Empregabilidade da OIT (Genebra: OIT)

Nübler, I. et al. (2009) Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania. ILO Skills and Employability Department, Employment Sector, Documento de Trabalho N.º 32 (Genebra: OIT),

[http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS\\_110481/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_110481/lang-en/index.htm)

Palmer, R., 2008. Skills and Productivity in the informal economy. Employment Sector, Documento de Trabalho N.º 5, 2008 (Genebra: OIT)

<http://www.ilo.org/public/english/employment/download/wpaper/wp5.pdf>

Walther, R. 2008. Towards a renewal of apprenticeship in West Africa. Agence Française de Développement (AFD), Département de la Recherche. Notes et Documents, N.º 40 (Paris: AFD).

<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Archives/Notes-etdocuments/40-notes-documents-VA.pdf>

### Outros instrumentos

OIT. The Know About Business (KAB) programme.

<http://www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/whatwedo/kab.htm>

OIT, 2002. Guide for Training Women Economic Groups. OIT, Genebra

<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/policies/retool.htm>

OIT, 2007. Start Your Waste Recycling Business Technical Handouts

[http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste\\_recycle/technical\\_handouts.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/waste_recycle/technical_handouts.pdf)

OIT. Gender and Entrepreneurship Together: GET Ahead for Women in Enterprise. Job Creation and Enterprise Development Department Small Enterprise Development Programme. WED Fact Sheet 3. OIT, Genebra.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_111368.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_111368.pdf)



OIT. Women's Entrepreneurship Development (WED). Capacity Building Guide. Job Creation and Enterprise Development Department. Small Enterprise Development Programme. WED Fact Sheet 2. OIT, Genebra.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_111367.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_111367.pdf)

ILO. Women Entrepreneurs' Associations (WEA). Capacity Building Guide. Job Creation and Enterprise Development Department. Small Enterprise Development Programme. WED Fact Sheet 7. OIT, Genebra.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/publication/wcms\\_111372.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/publication/wcms_111372.pdf)

OIT, 2008. Training for Rural Economic Empowerment (TREE). OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-suva/documents/publication/wcms\\_155854.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-suva/documents/publication/wcms_155854.pdf)

OIT, 2012. Upgrading Informal Apprenticeships: A Resource Guide for Africa. Genebra, Suíça  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ifp\\_skills/documents/publication/wcms\\_171393.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_171393.pdf)

**Para mais informações, consultar o sítio da *internet* do Departamento de Competências e Empregabilidade da OIT <http://www.ilo.org/skills/lang-en/index.htm>**

## Referências

- Aggarwal, A.; Hofmann, C.; Phiri, A. 2010. A study on informal apprenticeship in Malawi. Employment Report No. 9, Skills and Employability Department, Equipa de Trabalho Digno para a África Oriental e Austral (Genebra: OIT).
- Allais, S. 2010. The implementation and impact of National Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries. Skills and Employability Department (Genebra: OIT).
- Capt, J. (2005.) Report on the Experts Meeting on "Skills Development for Economic Empowerment using the Community-Based Training Methodology". Chiba, Japan, 22-24 de fevereiro de 2005
- Gallart, MA. Skills, Productivity and Employment Growth. The case of Latin America. EMP/SKILLS Working Paper No. 7, Genebra, 2008.
- Haan, H. (não publicado). Training for Work in the Informal Economy. Skills and Employability Department (Genebra: OIT)
- Haan, 2006. Training for work in the informal micro-enterprise sector. UNESCO/UNEVOC, Dordrecht.
- OIT, 2007. Apprenticeship in the informal economy in Africa. Relatório do Workshop, Genebra, 3-4 de maio de 2007. Setor de Emprego
2008. Skills for Improved Productivity and Employment Growth and Development, Report V. Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, Genebra: OIT
- Liimateinen, Marjo-Riitta, 2002. Training and skills acquisition in the informal sector: A literature review. Skills Working Paper no. 9, Infocus Programme on Skills, Knowledge and Employability (Genebra: OIT)
- Mitra, A. 2002. Training and skill formation for Decent Work in the informal sector: Case Studies from India. Skills Working Paper no. 8 Infocus Programme on Skills, Knowledge and Employability (Genebra: OIT)
- Murray, U. 2008. Gender and Skills Development: Practical experiences and ways forward (não publicado). OIT Skills and Employability Department (Genebra: OIT)
- Nübler, I. et al. (2009). Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania. ILO Skills and Employability Department, Employment Sector Working Paper No.32 (Genebra: OIT),
- Nübler, I, 2007, Apprenticeship: A Multidimensional Approach. ILO workshop on Apprenticeships in the West African Region, 3-4 de maio
- Palmer, R., 2008. Skills and Productivity in the informal economy. Employment Sector Working Paper No. 5 2008 (Genebra: OIT)
- Silveira, S. e Anaclara Matosas. Género y economía informal en América Latina. Nuevos retos y respuestas posibles desde las políticas de formación para el trabajo. Boletim Cinterfor N.º 155.

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: Conceitos fundamentais

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: Políticas de apoio à transição para a formalidade

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

**7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal**

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

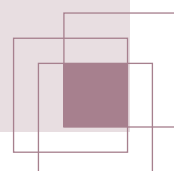
# Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspectos Financeiros



*Pequena banca num mercado em Madrastra, Índia.*

## 7.3 MICROFINANÇA E A ECONOMIA INFORMAL: ESTRATÉGIAS SELETIVAS PARA SAIR DA INFORMALIDADE

■ A microfinança (MF) pode dar um contributo muito importante na transição para a formalidade, através de incentivos para sair da informalidade e da sua posição nas estruturas de supervisão. Tem a vantagem de ser flexível e acessível para os pobres, além de serem regulada. Um outro aspeto importante é o de que podem facilitar o acesso dos operadores informais a outros mercados e oportunidades de criação de rendimento e, portanto, são parceiros interessantes para os operadores da economia informal que pretendem crescer. A MF também oferece muitas vezes a vantagem de não exigir títulos de propriedade oficiais como garantia dos empréstimos e depender menos da documentação escrita do que as instituições financeiras formais. A orientação subjacente da MF para o combate à pobreza permite-lhe cumprir os objetivos tanto de equidade como de eficiência, incluindo a criação de emprego, a redução da vulnerabilidade e a promoção do empoderamento através da organização em grupo.



## DESAFIOS FUNDAMENTAIS

- A microfinança e a informalidade
- O papel da microfinanças na resposta às insuficiências do mercado
  - Forma jurídica
  - Custos de transação
  - Assimetrias da informação
  - Garantias alternativas
  - Passagem para a formalidade através da documentação
- Avaliação do impacto nos indicadores económicos e sociais
- Questões de sustentabilidade

■ **Microfinança e informalidade.** A microfinança tem crescido rapidamente como setor, em todo o mundo, e é um sistema amplamente reconhecido como um instrumento valioso para combater a exclusão financeira das comunidades pobres. Tem-se revelado muito útil como estratégia para a redução da pobreza, por diversas razões: tem um efeito rápido, massivo e verificável; é suscetível de medição e avaliação; frequentemente pode ser rapidamente ajustada às necessidades e pode ser direcionada com precisão para os pobres e até para os muito pobres; e recicla os recursos financeiros gerados na economia local (ao contrário dos programas de redução da pobreza baseados em subsídios ou em transferências em dinheiro). Acima de tudo, a microfinanças é um fator de capacitação: funciona como um catalisador para a organização dos trabalhadores e trata os pobres como pessoas autónomas e responsáveis que se espera e se pretende que assumam o controlo das suas vidas.

Embora geralmente se reconheça que a microfinança tem efeitos positivos de estabilização do rendimento dos trabalhadores independentes e das microempresas na economia informal, sabe-se muito menos acerca do seu impacto nos esforços de saída da informalidade. É provável que tenha uma grande influência porque os empréstimos, depósitos e outros contratos de serviços contêm elementos da economia formal, ainda que sem a complexidade dos serviços bancários tradicionais. Além disso, para poderem crescer, as instituições de microfinança incentivam os seus clientes a crescerem eles próprios, evoluindo de meras atividades de subsistência para microempresas genuínas e destas para pequenas e médias empresas.

O interesse da OIT nesta articulação advém do facto de a saída da informalidade fazer parte integrante da agenda do Trabalho Digno. Tem consequências nos salários dos trabalhadores contratados pelos microempresários. Maiores rendimentos do trabalho oferecem maior margem de proteção contra os riscos. A transição para a formalidade também facilita a criação de condições de trabalho seguras; contribui para o acesso justo e equitativo às oportunidades de emprego, assim como para a erradicação do trabalho infantil e a abolição do trabalho em regime de servidão. Em todas as circunstâncias acima, a microfinança pode fazer a diferença<sup>2</sup>, dando incentivos para a saída da informalidade.

### O que é que se entende por Microfinança?

A microfinança presta serviços financeiros, como poupanças, crédito, seguro e remessas para grupos de baixo rendimento, como é muitas vezes o caso das mulheres. O que distingue a microfinança do financiamento convencional é o objetivo de servir os pobres – e geralmente as pessoas que estão à margem do mercado financeiro formal – através de instituições de microfinança financeiramente sustentáveis. A maioria dos bancos, por exemplo, não está orientada para a pobreza e não tem uma missão social. Pelo contrário, a microfinança incorpora uma combinação viável de equidade e eficiência.<sup>1</sup>

Num mundo em que a maior parte das empresas privadas tem menos de dez trabalhadores e o trabalho independente é predominante, a microfinança facilita a aquisição dos ativos de que os pequenos agentes económicos necessitam para melhorar a sua empresa e aceder aos mercados. Em todo o mundo são muitas as pessoas que se dedicam a atividades informais. É principalmente a essas pessoas que operam na economia informal que as instituições de microfinança (MF) se dirigem.

<sup>1</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2002. "Micro-finance for employment creation and enterprise development."

<sup>2</sup> Atendendo aos novos dados entretanto divulgados, em novembro de 2005, o Conselho de Administração da OIT mandou a Organização para explorar formas de direcionar sistematicamente as microfinanças para mais Trabalho Digno.



A microfinança contribui para:

- a criação de emprego através de produtos que facilitam pequenos investimentos em ativo imobilizado e fundo de maneio (por exemplo, crédito, património, locação, garantias);
- a diminuição da Vulnerabilidade através de produtos (por exemplo, poupança, empréstimos de emergência e produtos de seguros) que estabilizam os rendimentos das pessoas que vivem perto do limiar de subsistência.
- o empoderamento através da organização em grupos que podem fazer ouvir a sua voz.

As próprias instituições de microfinança tem interesse em diminuir os défices de trabalho digno dos seus clientes. Uma das razões é que esta é uma forma de neutralizar a publicidade negativa das controvérsias em torno das taxas de juro excessivamente elevadas e das práticas de cobrança agressivas. Na Bolívia, México, Índia, Bangladesh e muitos outros países, as instituições de microfinanças têm sido criticadas por aquilo que a opinião pública considera taxas de juro excessivas e práticas “abusivas” e “usurárias”. Portanto, a MF tem de mostrar efeitos massivos e tangíveis no bem-estar dos seus clientes, incluindo por exemplo, permitir aos pais mandar os filhos para a escola, facilitar o pagamento dos honorários médicos com os saldos das contas de poupança dos clientes, ou facilitar-lhes o acesso à economia formal. Outra razão pela qual as microfinanças têm interesse em apoiar a transição para a formalidade é que os clientes menos informais tornam-se mais transparentes para as microfinanças e, portanto, representam menos risco.

### ■ O papel da microfinança na resposta às insuficiências do mercado.

Os financiadores formais não podem tratar diretamente com os produtores que trabalham em casa nem com as microempresas, devido à reduzida escala das suas operações. Outro obstáculo é a ausência de uma forma jurídica que permita determinar a situação dos clientes em termos de propriedade<sup>3</sup>:

- **Forma jurídica.** Geralmente as pequenas empresas que não estão registadas não apresentam relatórios financeiros. Além disso, não podem prestar o tipo de garantias que os investidores ou os credores exigem como forma de proteção contra o risco de incumprimento. Por conseguinte, o desempenho de uma pequena empresa depende das características de uma pessoa, ou seja, o empresário – o que aumenta a exposição do mutuante ao risco. Muitas empresas familiares também se caracterizam por uma atitude muito personalizada e possessiva, que leva os proprietários a terem relutância em partilhar com os outros sócios a propriedade e as decisões relativas à sua empresa. Essa atitude debilita a sua situação patrimonial e dificulta ainda mais o acesso ao crédito.
- **Custos operacionais.** A restrição mais importante no acesso aos mercados reside no funcionamento do mercado financeiro propriamente dito. O acesso à informação sobre os riscos e a rentabilidade é essencial para o funcionamento dos mercados financeiros. Reunir e processar informações exatas sobre os clientes e as suas propostas de projetos é dispendioso. A avaliação de um pedido de empréstimo envolve custos fixos elevados, independentemente da magnitude do empréstimo. Por isso, as instituições financeiras preferem as operações de maior envergadura e mais garantidas. Mesmo nos países desenvolvidos, os bancos podem considerar pouco interessante o valor do capital médio inicial solicitado por uma pessoa que pretenda constituir a sua própria empresa para sair do desemprego (6.000 libras no Reino Unido, 22.000 euros na Irlanda, 25.000 euros na Alemanha, 23.000 euros em França e 12.000 dólares canadianos no Canadá).
- **Assimetrias da informação.** Os credores ou investidores consideram que não dispõem de informação suficiente sobre os antecedentes e as intenções do empresário para tomar decisões fundamentadas. Por outro lado, os proprietários de empresas muito pequenas não dispõem de uma contabilidade nem de relatórios financeiros adequados, o que diminui a validade da sua informação.

Ao contrário dos bancos, as instituições de microfinança estão menos constrangidas no que se refere às garantias exigidas para a sua carteira de empréstimos e daí o interesse da microfinança para as pessoas que não dispõem de títulos de propriedade. Entre as técnicas utilizadas pelas empresas de microfinança para ultrapassar as restrições em termos de garantias, é importante referir as seguintes:

<sup>3</sup> OIT, 2002. Microfinance for employment creation and enterprise development. GB. 285/ESP/3. Conselho de Administração. Genebra.

- **Garantias alternativas.** Na ausência de património com título de propriedade verificável nos tribunais,<sup>4</sup> as garantias pessoais, a penhora de bens da casa, as jóias e outros artigos constituem uma obrigação social de pagamento; ao contrário das garantias convencionais, a liquidação de um ativo tem pouco valor residual em dinheiro num processo de recuperação por falta de pagamento. Esta substituição das garantias convencionais é uma das principais características da microfinança.

Algumas instituições de microfinança exigem estrategicamente a responsabilidade conjunta para os clientes mais pobres e menos formais (RCPB no Burkina Faso e OTIV em Madagáscar). A responsabilidade conjunta funciona através da pressão dos pares, principalmente para diminuir as taxas de incumprimento dos pagamentos; e a pressão dos pares, por sua vez, pode servir para sensibilizar os clientes para vias económicas e eficazes para melhorar as normas de um trabalho digno, como a redução do trabalho infantil ou condições de trabalho perigosas. No Mali, o CVEVA utiliza jóias, eletrodomésticos e outras garantias alternativas apenas para as transações de menor monta. Ao aceitar e insistir no uso de determinados eletrodomésticos como garantia, as instituições de microfinança geram informação sobre a empresa familiar. A maioria das cooperativas financeiras exige alguns depósitos prévios.

Contudo, algumas instituições de microfinança estão a abandonar o sistema de substituição de garantias. As que efetuam operações individuais ou coletivas exigem cada vez mais as garantias convencionais nas transações individuais e a responsabilidade conjunta nas transações coletivas. Quando mais elevado for o valor do empréstimo, mais provável é a exigência de garantias convencionais.

- **Passagem para a formalidade através da documentação.** Outra forma de resolver o problema da falta de informação sobre os clientes é insistir para que obtenham a documentação necessária para lhes permitir o acesso a empréstimos mais elevados. Os documentos fornecem informação sobre o cliente e quanto mais informação estiver disponível, mais segura será a operação. A formalidade também dá mais garantias de cumprimento da legislação pelo cliente.

Por exemplo, o governo do Brasil induziu os microempresários a registarem-se, criando um sistema fiscal simplificado.<sup>5</sup> A Associação de Empresas de Alexandria (ABA), uma instituição de microfinança egípcia, condiciona a concessão de novos empréstimos a requisitos progressivamente mais exigentes em matéria de documentação, incentivando assim os mutuários a sair “gradualmente” da informalidade.

Entre os principais desafios que se colocam às instituições de microfinança figura a qualidade dos empregos gerados no âmbito das suas atividades, uma questão que preocupa cada vez mais o setor da microfinança. As principais redes de microfinança referem os efeitos previstos no emprego como um dos benefícios-chave dos seus programas. Por exemplo, a *Opportunity International* afirmou ter criado ou mantido mais de 1,2 milhões de postos de trabalho em 2004, a nível mundial.<sup>6</sup> As instituições de microfinança atendem principalmente os trabalhadores independentes e os que realizam as suas atividades no domicílio, muitos dos quais são trabalhadores por conta própria, que recorrem a trabalhadores familiares não remunerados. Embora os clientes possam gerar emprego, isso não significa necessaria-

<sup>4</sup> B.Balkenhol e H.Schütte, Collateral, collateral law and collateral substitutes. Social Finance Working Paper no. 24, 2.ª Edição, 2004

<sup>5</sup> José Mauro de Moraes, Credit support program for micro, small and medium enterprises in Brazil. Conferência da OCDE, Brasília, Março de 2006, p. 26

<sup>6</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Opportunity International UK Annual report 2004, p. 7

mente empregos a tempo completo, estáveis e remunerados, mas também trabalhos familiares não remunerados. Além disso, o emprego na economia informal é normalmente deficiente: improdutivo, mal remunerado, sem reconhecimento ou proteção pela legislação e carecido de proteção social e de segurança económica. Até agora, os dados parecem indicar que os serviços prestados pelas instituições de microfinança costumam estimular a procura de trabalho familiar não remunerado e o trabalho infantil, de aprendizes e jornaleiros e, em menor grau, trabalhadores por conta de outrem. Isso pode dever-se aos reduzidos aumentos de produtividade que são induzidos pelo microcrédito nas microempresas de subsistência.

- **Avaliação do impacto nos indicadores económicos e sociais.** Além de alguns dados pouco fiáveis, não existe informação suficiente sobre o impacto da microfinança. Isso deve-se ao facto de o cliente médio das instituições de microfinança ser uma “empresa familiar”, onde é difícil efetuar o seguimento das mudanças no emprego, por exemplo: se um posto de trabalho sazonal passa a ser permanente, se um posto de trabalho remunerado perde essa categoria e se transforma num posto de aprendiz ou se crianças que frequentavam a escola a abandonaram para trabalhar.

Uma empresa familiar é uma “caixa negra”, com recursos financeiros muito fungíveis, gerados e utilizados pela família ou a empresa em investimentos, poupanças e consumo. Os objetivos de uma unidade complexa como a empresa familiar são igualmente complexos: estas empresas procuram obter rendimento, gerir os riscos e proteger-se das flutuações de rendimentos, diversificando as suas fontes e desenvolvendo o capital humano a longo prazo, através da educação e dos cuidados de saúde.<sup>7</sup>

Determinar o “impacto” das microfinanças no emprego também envolve desafios metodológicos:

- O emprego é um efeito indireto, filtrado por decisões tomadas pelo cliente e não pela instituição de microfinança que concede o crédito; logo, pode ser difícil determinar se as mudanças no emprego são resultado direto da microfinança ou de outros fatores;
- Na sua maioria, as mudanças e os efeitos de substituição que ocorrem ao longo do tempo, conforme as diferentes formas de emprego remunerado e não remunerado numa empresa familiar, em geral são invisíveis.
- As mudanças na procura de mão-de-obra não melhoram necessariamente a qualidade do trabalho. Se um crédito permitir aos pais dispor de rendimento adicional suficiente para voltar a mandar os filhos à escola, a qualidade do trabalho de toda a empresa familiar terá melhorado. Mas obter um empréstimo também pode significar que os membros da família têm de trabalhar ou que as crianças abandonem a escola para trabalhar mais horas.

● As instituições de microfinança enfrentam desafios importantes, incluindo a qualidade dos postos de trabalho gerados pela sua atividade.

<sup>7</sup> Geração de rendimento: A metodologia mais comum é a prestação de serviços de microfinança (crédito, capital, locação e produtos de pagamento e garantia) para iniciar ou expandir uma atividade geradora de rendimento numa microempresa. Deste modo, os empresários podem acumular património e criar e manter postos de trabalho. Gestão do risco e redução da vulnerabilidade: a microfinança também contribui para que as pessoas vulneráveis possam enfrentar os riscos e atenuá-los. Através de serviços financeiros de gestão do risco adequados, como poupanças, empréstimos de emergência e certos produtos de seguros, a microfinança ajuda os grupos vulneráveis a estabilizar os seus níveis de rendimento e a regular o consumo, permitindo-lhes assim resolver problemas de custos imprevistos e períodos de falta de rendimento. Empoderamento: As abordagens de microfinança, como os empréstimos coletivos e a mobilização de poupanças, permitem às pessoas assumir a responsabilidade financeira das suas vidas, fortalecendo desse modo o seu capital social e capacitando-as, especialmente no caso das mulheres. A documentação que figura na bibliografia de J.D. von Pischke sobre o impacto do crédito, revela que as variáveis dependentes mais comuns são a empoderamento, a gestão do risco e questões comunitárias. J.D. von Pischke, Poverty, Human Development and Financial Services, UNDP Occasional Papers 25, Nova Iorque, 1999.

- **Questões de sustentabilidade.** A sustentabilidade é outro desafio fundamental que as instituições de microfinança enfrentam. Tendo em conta que apenas uma pequena parte das atividades das microempresas têm potencial para acumular capital, aumentar a produtividade, o património e o volume de negócios e posteriormente criar emprego por conta de outrem, algumas instituições de microfinança optaram por se focar nestas empresas orientadas para o crescimento, ou passar diretamente para o “meso” financiamento, ou seja, o financiamento de pequenas e médias empresas (PME). As vantagens para as instituições de microfinança são uma maior rentabilidade com menos custos operacionais, a diversificação da base de clientes e a possível incorporação de novos serviços, como o financiamento de investimentos a mais longo prazo, locações e subsídios cruzados para atividades comerciais que dão prejuízo. Por exemplo, o *African Capacity Enhancement Program* (ACEP), uma instituição de microfinança do Senegal, considera que dos seus 20.000 mutuários ativos, mais de 1.000 têm potencial de crescimento. Introduziu o novo sistema ACEP-PME,<sup>8</sup> destinado a conceder às PME empréstimos até 34.000 dólares dos EUA. Em Madagáscar, a instituição *Action pour le Développement et le Financement des Micro-Entreprises* (ADEFI), com a ajuda da Agence Française de Développement, implementou em 2002 uma linha de crédito a médio prazo para investimentos destinados a PME, com o objetivo de subsidiar serviços dirigidos aos pobres. No Burkina Faso, a rede de bancos em cooperativa – *Réseau des Caisses Populaires du Burkina* (RCPB) – estabeleceu recentemente um centro financeiro para empresários (Centre Financier aux Entrepreneurs), destinado a responder à procura das PME<sup>9</sup>.

• A sustentabilidade é um grande desafio para as instituições de microfinança

<sup>8</sup> African Capacity Enhancement Program – Petites et Moyennes Entreprises (Pequenas e Médias Empresas)

<sup>9</sup> Para mais pormenores, ver

[http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1178721168497\\_Burkina\\_Faso.pdf](http://www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1178721168497_Burkina_Faso.pdf)





*Mulheres jovens a negociar um empréstimo, Bolívia.*

- Resposta às necessidades de proteção (e produção) da economia informal
- Microseguros
- Libertação da servidão por dívidas
- Integração, não discriminação e igualdade de oportunidades
- Criação de emprego por conta de outrem
- Condições de trabalho
- Orientação seletiva
- Subsídios *inteligentes*: resolver o dilema da pobreza e da sustentabilidade
- Combinação de serviços financeiros e não-financeiros
- Função dos bancos e das entidades públicas

■ **Resposta às necessidades de proteção (e produção) da economia informal.** A microfinança continuou a evoluir ao longo dos últimos 30 anos. De um modo geral, as instituições de microfinança (IMF) têm respondido de forma vigorosa e flexível a várias necessidades dos clientes da economia informal, através da inovação da prestação de serviços financeiros e da expansão do leque de produtos financeiros, para além do crédito empresarial e da articulação entre os serviços financeiros e não financeiros. A perceção do âmbito e orientação da microfinança mudou consideravelmente. Todas as IMF diversificaram os seus produtos de crédito, por forma a incluir empréstimos de emergência e empréstimos a mais longo prazo. Muitas também adquiriram a capacidade jurídica necessária para aceitar depósitos dos seus membros (se forem uma cooperativa) ou do público em geral (se se transformarem numa instituição financeira). Várias, sobretudo as que estão mais vocacionadas para a redução da pobreza, oferecem formação, cursos de formação jurídica, cuidados de saúde materna e outros serviços não financeiros.

■ **Microseguros.** Uma das mudanças mais dinâmicas é a procura crescente de microseguros para várias contingências (saúde, vida, bens, acidente, velhice, perda de colheitas, etc.). A BASIX, uma das principais instituições de microfinança da Índia, colaborou com companhias de seguros, a fim de oferecer uma vasto leque de produtos de seguros, como seguros de vida, seguro pecuário, contra chuvas torrenciais e de saúde.<sup>10</sup>

Geralmente, as IMF que fornecem serviços aos trabalhadores e às empresas da economia informal compreendem cada vez mais que os pobres necessitam de proteção contra vários riscos. Qualquer ameaça à sua saúde e bem-estar põe imediatamente em risco os seus meios de subsistência. A GRET criou um programa de microseguros, depois de se tornar evidente que a principal causa de mora e incumprimento por parte de muitos dos seus clientes de microfinança era o pagamento de despesas de saúde.

■ **Libertação da servidão por dívidas.** O Programa Nacional de Apoio Rural (NRSP), uma ONG polivalente do Paquistão, utiliza, desde 1998, uma vasta combinação de mobilização social e microfinança, para se certificar de que os *haaris*, uma casta de trabalhadores que tinham escapado à servidão económica, não voltam a cair nas malhas da servidão por dívidas. Os antigos *haaris* foram protegidos com uma “rede de segurança” para diminuir a possibilidade

● As IMF diversificaram os seus produtos financeiros e passaram a trabalhar com serviços não financeiros para atender melhor às necessidades dos clientes mais pobres

Uma IMF na Índia colaborou com companhias de seguros para oferecer um leque de produtos de seguros, como seguros de vida, seguros de efetivo pecuniário, seguros contra chuvas fortes e seguros de saúde

<sup>10</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ICMR, 2005. An Industry Note - Microinsurance - Taking Risk Management to the Grassroots Report. Center for Management Research.

No Paquistão, o acesso a serviços de microfinança e não financeiros tem ajudado trabalhadores anteriormente em regime de servidão a evitar o regresso ao trabalho forçado

de voltarem a ser explorados ou a cair nas malhas do da servidão por dívidas. Os componentes económicos dessa rede de segurança incluíram o acesso a microcrédito em condições razoáveis, um programa de poupança e um programa de arrendamento de terras que, até à data, permitiu a 54 famílias (num total de 400) tornarem-se proprietárias de um pedaço de terra. A combinação de serviços financeiros e não financeiros, produziu resultados concretos, pois nenhuma das famílias que vivia nas povoações participantes regressou à servidão por dívidas.<sup>11</sup>

■ **Integração, não discriminação e igualdade de oportunidades.** As mulheres e outros grupos discriminados foram especialmente beneficiados pelo acesso à microfinança. Entre os exemplos de iniciativas lançadas pelas IMF para incluir grupos anteriormente discriminados, incluem-se os seguintes:

- FECECAM<sup>12</sup> no Benim, RCPB<sup>13</sup> no Burkina Faso, Kafo e Nyegisio no Mali, entre outros, que desenvolveram produtos específicos para mulheres não alfabetizadas (*le tout petit crédit pour les femmes*)
- Requisitos de garantias flexíveis: os empréstimos entre \$10 and \$50 são cobertos por um Fundo de Garantia (PAMECAS no Senegal)
- descentralização dos pagamentos e das cobranças através de funcionários de crédito itinerantes (AMMACT<sup>14</sup> na Índia, CAME<sup>15</sup> no México)
- criação de pontos de distribuição (Nyegisio no Mali, Kaxa Taon no México) na proximidade dos clientes que trabalham em casa.

## Promoção da igualdade de género através do acesso ao financiamento

As mulheres empresárias em todo o mundo contribuem para o crescimento da economia e de meios de subsistência sustentáveis para as suas famílias e comunidades. A microfinança ajuda a empoderar as mulheres de famílias pobres para darem esse contributo. No final de 2006, os serviços de microfinança tinham beneficiado mais de 79 milhões das mulheres mais pobres do mundo. A justificação económica da atribuição do crédito para o sexo feminino é significativa, baseando-se no facto de as mulheres serem habitualmente mais cumpridoras em termos de reembolso do crédito. Além disso, as mulheres afetam ao consumo doméstico uma parcela mais elevada do seu rendimento do que os homens. Logo, do ponto de vista empresarial e das políticas públicas, o foco nos mutuários femininos faz todo o sentido. Os filhos das mutuárias das microfinança, em particular as meninas, também beneficiam, na medida que têm mais probabilidades de frequentar o ensino a tempo inteiro e apresentar taxas de abandono escolar mais baixas.

Embora os impactos positivos da microfinança no empoderamento das mulheres sejam muito evidentes, pode ser necessário implementar medidas especiais para compensar possíveis resultados negativos. Em alguns casos, os membros masculinos do agregado familiar podem apropriar-se do empréstimo e noutros as mulheres podem ficar sobrecarregadas de trabalho devido à responsabilidade de reembolso do empréstimo. Por outro lado, as diferenças de alfabetização, os direitos de propriedade e as atitudes sociais em relação às mulheres podem limitar o impacto fora do agregado familiar.

As estratégias de promoção da igualdade de género através da microfinança inclui:

- Capacitação do pessoal das instituições de microfinança sobre a integração da perspectiva de género
- Adaptação dos serviços financeiros para responderem melhor às necessidades das mulheres (incluindo produtos financeiros específicos, produtos de poupança para a gestão do risco, microsseguros, ajustamentos das exigências de garantias e incentivo ao registro de propriedade em nome das mulheres)
- Acesso a serviços não financeiros (incluindo alfabetização e formação empresarial)

<sup>11</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: website do Programa Nacional de Apoio às Zonas Rurais (NRSP).

<sup>12</sup> Fédération des caisses d'épargne et de crédit agricole mutuel

<sup>13</sup> Réseau des caisses populaires du Burkina

<sup>14</sup> Acts Mahila Mutually Aided Coop Thrift Society

<sup>15</sup> Centro de Apoyo al Microempresario

- Sensibilização da comunidade para as questões de gênero e geração de rendimento pelas mulheres.
  - Reforçar os grupos de mulheres (não só como meio de reduzir os custos das IFM, mas também para facilitar a prestação de serviços não financeiros, como programas de alfabetização e saúde. Estes grupos também podem ser um meio importante de dar voz às mulheres e fortalecer o seu poder de negociação nas comunidades pobres.
- Ver: *Small Change, Big Changes: Women and Microfinance*, Organização Internacional do Trabalho  
[http://www.ilo.org/gender/Events/lang--en/docName--WCMS\\_091581/index.htm](http://www.ilo.org/gender/Events/lang--en/docName--WCMS_091581/index.htm)

■ **Criar emprego por conta de outrem.** Várias IMF estão interessadas em entrar no segmento de mercado das PME, que se caracteriza pela criação de emprego. Por exemplo, o Burkina Faso criou uma linha de crédito especial para as PME: o *Centre de Financement d'Entreprise* no RCPB, ACEP-PME, no Senegal, ADEFI<sup>16</sup> em Madagáscar. Noutros casos desenvolveram-se produtos especiais: financiamento de equipamentos, fundo de assistência mútua (Fundo TYM no Vietname); seguros de vida, de crédito, de efetivo pecuário, e outros seguros baseados no património (BASIX, ASA<sup>17</sup>, Cashpor, AMACTS/ all India), especialmente adequados para as PME.

■ **Condições de trabalho.** Os programas de microfinança também se constituíram como canais destinados à prestação de informações e incentivos para melhorar as condições de trabalho. Por exemplo, a *Al Amana*, em Marrocos, disponibiliza folhetos sobre melhorias no local de trabalho e algumas instituições de microfinança propõem substituições de garantias como incentivo para melhorias das condições de trabalho. Por exemplo, CVEVA no Mali, RCPB no Burkina Faso, OTIV em Madagáscar.

■ **Orientação seletiva.** A orientação seletiva pode ser um importante meio de apoio à transição para a formalidade. As IMF sempre visaram clientes específicos. Parte da sua missão de combate à pobreza consiste em corrigir as deficiências do mercado e construir pontes com os excluídos pelas instituições financeiras convencionais. Geralmente selecionam os beneficiários com base em características individuais observáveis, como a idade, o sexo ou o perfil de qualificações.

À medida que evoluem, as IMF têm um potencial significativo para obter bons resultados em termos de trabalho digno. Os clientes que satisfaçam os critérios de elegibilidade podem beneficiar de tratamento preferencial, através de uma redução da taxa de juro, requisitos de garantias menos exigentes ou agilização dos procedimentos de concessão de empréstimos.

As IMF também podem optar por apoiar apenas as atividades geradoras de rendimento que não envolvam perigo para a saúde nem trabalho infantil<sup>18</sup>, por exemplo, podem decidir só conceder empréstimos às empresas do setor da construção se estas dispuserem de um seguro contra acidentes de trabalho<sup>19</sup>. Podem ainda orientar-se para segmentos de mercado consoante o volume das transações e as garantias exigidas, ou a localização, incluindo umas empresas e excluindo outras.

A complexidade dos grupos alvo é variável: pode tratar-se de destinatários simples e razoavelmente inclusivos (como “mulheres pobres” ou “pobres de zonas rurais”, “microempresários” ou “empresas informais”), e outros alvos complexos e mais exclusivos (“mulheres de zonas rurais que vivem abaixo do limiar da pobreza em

Em Marrocos uma IMF utiliza as substituições de garantias para uma melhoria das condições de trabalho

● A orientação seletiva pode ser um meio importante para apoiar a transição para a formalidade, nomeadamente visando a obtenção de resultados em termos de trabalho digno

<sup>16</sup> Action pour le Développement et le Financement des Micro-Entreprises

<sup>17</sup> Activists for Social Alternatives

<sup>18</sup> Trata-se de um requisito comparável aos critérios de investimento negativos, estabelecidos, por exemplo, para grandes empresas financeiras nos princípios do Equador.

<sup>19</sup> Em casos extremos podem pretender excluir da sua carteira de clientes qualquer atividade que viole as normas do trabalho digno. Um exemplo de orientação para uma atividade comercial específica, com vista a maximizar a criação de emprego – embora não se insira no âmbito das microfinança – é a iniciativa J for Jobs, de uma companhia de seguros de vida controlada por um sindicato dos EUA.



áreas afetadas pela seca, onde os *Dalits* constituem a maioria da população.”<sup>20</sup> ou “mulheres de famílias pobres, que ganham menos de 6,5 dólares por mês e possuem um patrimônio inferior a 1.000 dólares; e dos 18 aos 55 anos, que se encontram em boas condições físicas.”<sup>21</sup> Algumas IMF têm um âmbito de atuação alargado, mas com exclusões explícitas, como: “exceto os jovens e os trabalhadores por conta de outrem.”<sup>22</sup>

A orientação seletiva é um bom exemplo da considerável margem de manobra de que as IMF dispõem. As metodologias podem evoluir e de facto evoluem ao longo do tempo. Entre as IMF que mudaram de grupos destinatários estão a PRIZMA (Bósnia), que expandiu os seus clientes-alvo, marginalmente, de “só mulheres” para “mulheres e suas famílias”, ou significativamente, como a RCPB, que acrescentou as PME aos seus clientes-alvo, ou a Nyegisio, que passou de destinatários 100% rurais para uma combinação de clientes rurais e urbanos.

■ **Subsídios inteligentes: resolver o dilema entre pobreza e sustentabilidade.** Uma questão fundamental que os profissionais e os doadores têm de resolver é como preservar o duplo compromisso das IMF com a redução da pobreza (e portanto com o trabalho digno) e a rentabilidade. Encontrar o equilíbrio pode ser um desafio, especialmente quando uma missão social implica margens de lucro mais baixas e custos de transação mais elevados para a IMF.

Isso pode significar problemas de sustentabilidade para certas IMF que têm uma missão vincadamente social. Os fundos públicos são uma forma de permitir às IMF continuar a apoiar a redução da pobreza. A promoção das IMF pelo setor público compreende uma série de medidas, incluindo subsídios. O apoio orçamental às IMF não é intrinsecamente positivo nem negativo, tudo depende da sua adaptação, a fim de evitar distorções de mercado e induzir um melhor desempenho institucional das IMF. Vejamos algumas das lições aprendidas neste contexto<sup>23</sup>:

- Os subsídios às redes ou instituições principais criam menos distorções do que os subsídios às IMF individualmente
- Os subsídios a intermediários criam menos distorções do que os subsídios diretos aos clientes.
- Os subsídios que não exigem condições são suscetíveis de ter mais efeitos adversos do que os subsídios relacionados com o desempenho.
- Os subsídios que incluem uma estratégia de saída são preferíveis aos subsídios sem limite de tempo

Alguns requisitos mínimos para facilitar o apoio das políticas públicas aos subsídios “inteligentes” incluem:

- Uma IMF deve ter um coeficiente de autossustentabilidade operacional mínimo de 100%, ou seja, deve cobrir os seus custos operacionais com receitas operacionais, sem ter em conta a inflação, os subsídios e os erros contabilísticos.
- As IMF devem mostrar uma progressão para a sustentabilidade financeira total.
- O seu alcance massivo e profundo pode compensar um défice temporário de sustentabilidade financeira.

As comparações de eficiência só fazem sentido em relação a um conjunto ou grupo de IMF idênticas, que utilizem recursos idênticos, forneçam produtos idênticos e operem em mercados idênticos. Dentro dos seus agrupamentos, as IMF devem progredir para os níveis de desempenho da IMF que esteja a funcionar melhor. Os subsídios condicionados ao desempenho e a uma base contratual não são suscetíveis de distorcer o mercado. Por último, as IMF que são e continuam a ser ineficientes e se mantenham dependentes de subsídios, devem ser excluídas do apoio público.

<sup>20</sup> Action for Social Advancement (ASA), Índia.

<sup>21</sup> TYM, Vietname.

<sup>22</sup> CVECA Burkina Faso.

<sup>23</sup> Balkenhol, Bernd, ed., 2007. Microfinance and public policy: Outreach, performance and efficiency. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

● Os fundos públicos são uma forma de permitir que as IMF continuem a apoiar a redução da pobreza, mas com ressalvas para garantir que os subsídios sejam “inteligentes”

■ **Combinação de serviços financeiros e não financeiros.** Isoladamente, a prestação de serviços financeiros, a formação ou os conhecimentos jurídicos básicos, ou as atividades promocionais, não têm geralmente um impacto significativo na pobreza, mas a combinação destes meios tem efeitos positivos. A formação profissional será mais eficaz se, no final de um curso de formação, existir a perspectiva de financiamento para aplicar os conhecimentos adquiridos; Inversamente, a aplicação dos empréstimos obterá melhores resultados se alguns serviços não financeiros melhorarem as suas competências técnicas e de gestão. Além disso, várias IFM, especialmente as que têm vocação social, veem os serviços financeiros como um meio para transmitir outras mensagens.

Um exemplo deste facto é a *Freedom from Hunger*, que combina o microcrédito para mulheres muito pobres com a educação em saúde, a alfabetização e a formação empresarial. O programa “Crédito com Educação” foi reconhecido como um método eficaz de ajudar as famílias a obter segurança alimentar.<sup>24</sup> Também foi implementado no Burkina Faso (RCPB), no Mali (NYEGISIO) e em Madagáscar (VOLA). Outro exemplo é o NRSP, no Paquistão, onde trabalhadores anteriormente subjugados à servidão por dívidas se organizaram em pequenas unidades, para formação sobre alfabetização, aquisição de conhecimentos jurídicos, mobilização social e – evidentemente – distribuição e cobrança de empréstimos.

Os serviços não financeiros são dispendiosos e têm a grande desvantagem de raramente poderem ser debitados na íntegra ao cliente; por outro lado, as IMF nem sempre podem absorvê-los totalmente através de subsídios cruzados. As tentativas das IMF na África Ocidental de cobrar às mulheres a totalidade dos custos do “Crédito com a Educação”, traduziram-se numa diminuição drástica de clientes. Além disso, em determinadas condições, os serviços não financeiros podem limitar o alcance da instituição: por exemplo, no Bangladesh, a ASA tinha 140.000 membros ativos, em 1990, quando fornecia toda uma gama de serviços característicos de uma ONG polivalente, como formação profissional e sensibilização, poupança e crédito; em 1991, a decisão de se concentrar na microfinança permitiu-lhe aumentar exponencialmente o seu alcance a mais 5 milhões até ao final de 2005.<sup>25</sup> Por essa razão, as IMF tentam cada vez mais externalizar os serviços não financeiros, como os grupos de autoajuda.

Do ponto de vista do apoio à transição para a formalidade a grande variedade de metodologias de microfinança é muito interessante: a articulação dos serviços financeiros com a formação é favorável à criação de emprego, à saída da informalidade, ao combate ao trabalho infantil e à reciclagem da dívida; em geral, estas combinações respondem às necessidades dos clientes e geram oportunidades para as IMF condicionarem a obtenção de financiamento para a aquisição de competências específicas.

■ **Função dos bancos e das entidades públicas.** O papel das entidades públicas, ou seja, dos governos, bancos centrais e doadores, é criar um ambiente propício à diminuição do nível de risco no mercado financeiro. As vias de entrada para intervenções políticas compreendem a defesa do consumidor, as normas de transparência para as instituições financeiras, medidas anti monopólio e de proteção da concorrência, entre outras, que permitem melhorar a infraestrutura financeira. Mais concretamente, há interesse em explorar a necessidade de políticas públicas para garantir que a crescente participação de investidores do setor privado em microfinança não se traduza num desvio da missão, colocando em segundo plano as IMF, com uma agenda mais social e custos de transação por cliente normalmente mais elevados. O conceito de “subsídios inteligentes” identifica a necessidade de garantir a sobrevivência de um setor de microfinança diversificado e ao mesmo tempo evitar as distorções do mercado e o perigo de efeitos morais adversos.<sup>26</sup>

● A combinação de serviços financeiros e não financeiros oferece pontos de entrada para apoiar o movimento de saída da informalidade

● O papel das entidades públicas é criar um ambiente propício à diminuição do nível de risco no mercado financeiro.

<sup>24</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Freedom from Hunger homepage

<sup>25</sup> Para mais pormenores, ver Nurul Shekh. Microfinance and Poverty Reduction: is there a trade-off? Um estudo de caso do Bangladesh rural, Nordic Journal of Development Research No.2 2006, volume 33, Oslo, p. 373

<sup>26</sup> Esta linha de argumentação está desenvolvida em B.Balkenhol (ed.), Microfinance and Public Policy. Palgrave MacMillan/OIT, 2007



*Esta jovem beneficiou de microcrédito para montar o seu próprio negócio. Ruanda.*

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar o tema. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas, e contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Publicações Pertinentes

Aliber, M.A., 2002. Informal finance in the informal economy: promoting decent work among the working poor. (OIT, Documento de Trabalho sobre a economia informal – N.º 14). OIT, Genebra.  
[http://www.hsrc.ac.za/Research\\_Publication-3861.phtml](http://www.hsrc.ac.za/Research_Publication-3861.phtml)

Balkenhol, B., 1999 Credit Unions and the Poverty Challenge - Extending Outreach, Enhancing Sustainability. Employment sector, OIT, Genebra,  
[http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=en&p\\_ieresource\\_id=563](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=563)

Balkenhol B.; Gueye EH., 1994. Tontines and the banking system: is there a case for building linkages? OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=en&p\\_ieresource\\_id=749](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=749)

Chua, R.T e Llanto, G., 1996. Assessing the Efficiency and Outreach of Urban Micro-finance Schemes. Documento de Trabalho 15. OIT, Genebra.  
<http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/download/wpap15.pdf>

Freedom from Hunger homepage:  
<http://www.freedomfromhunger.org/programs/index.php>

ICMR, 2005. An Industry Note - Microinsurance - Taking Risk Management to the Grassroots Report. Center for Management Research.  
<http://www.icmrindia.org/casestudies/catalogue/Business%20Reports/An%20Industry%20Note%20-%20Microinsurance%20-%20Taking%20Risk%20Management%20to%20the%20Grassroots.htm>

IFLIP e ELIFID (documentos de trabalho), 2001-2004. Social Finance Program. OIT, Genebra.  
<http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/policy/iflipub.htm>

OIT, 1998. International Labour Standards and Microfinance: A Review 1998. Documento de Trabalho N.º 20, Social Finance Unit, OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_117999.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_117999.pdf)

OIT, 1998. Women in the Informal Sector and their Access to Microfinance. Documento preparado pelo OIT para a Conferência Anual da União Interparlamentar (UIP), Windhoek, Namíbia, 2-11 de abril de 1998.  
<http://www.gdrc.org/icm/wind/uis-wind.html>

OIT, 2002. "Microfinance for employment creation and enterprise development." GB.285/ESP/3.  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb285/pdf/esp-3.pdf>

Manje, L.; Craig Churchill. The Demand for Risk-managing Financial Services in Low-income Communities: Evidence from Zambia. Setor de Emprego. 2002. OIT, Genebra.  
[http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=en&p\\_ieresource\\_id=455](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=455)

Mayoux, L. Micro-finance and the Empowerment of Women: A review of the key issues. OIT, Genebra.  
<http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/download/wpap23.pdf>

Nagarajan, G. et al. "Introduction to microfinance in conflict-affected communities. A training manual." Employment sector. OIT, Genebra.  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09\\_320\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_320_engl.pdf)

National Rural Support Programme (NRSP) (Programa Nacional de Apoio às Zonas Rurais). (Paquistão)  
<http://nrsp.org.pk/index.htm>



Opportunity International UK Annual report 2004

<http://www.opportunity.org/media-center/publications/annual-report/>

Puri, S. e Ritzema, T. Migrant Worker Remittances, Micro-finance and the Informal Economy: Prospects and Issues. Documento de Trabalho 21. OIT, Genebra.

[http://www.globalmigrationgroup.org/uploads/UNCT\\_Corner/theme5/remittances/Migrant\\_Worker\\_Remittances\\_Micro-finance\\_and\\_Informal\\_Economy.pdf](http://www.globalmigrationgroup.org/uploads/UNCT_Corner/theme5/remittances/Migrant_Worker_Remittances_Micro-finance_and_Informal_Economy.pdf)

Wesselink, B. Monitoring Guidelines for Semi-Formal Financial Institutions Active in Small Enterprise Finance. Employment Sector. 1996

[http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=en&p\\_ieresource\\_id=189](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=en&p_ieresource_id=189)

## Outros instrumentos

Churchill, C. et al., 2003. Making Insurance Work for Microfinance Institutions: A Technical Guide for Developing and Delivering Microinsurance, OIT, Turim, 2003.

Deelan, L. et al., 2003. Leasing for Small and Micro Enterprises: A Guide for designing and managing leasing schemes in developing countries, OIT, Genebra, 2003

Deelan, L.; Molenaar, K., 2004. Guarantee Funds for Small Enterprises – A Manual for Guarantee Fund Managers, OIT, Genebra, 2004

van Doorn, J; Churchill, C., 2004. Microfinance against child labour: Guidelines, OIT, Genebra, 2004. Base de dados da OIT sobre esquemas de microsseguros.

[http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/microfinance\\_guideline.pdf](http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/microfinance_guideline.pdf)

OIT, 2000. Making Guarantee Funds Work for Small and Micro Enterprises, OIT, Turim

OIT, 2003. Mutual Guarantee Associations: What they are and how they work. OIT, Genebra  
[http://europeandcis.undp.org/files/uploads/PR/ILO\\_Mutual%20Guarantee%20Associations\\_Guidelines\\_2001.pdf](http://europeandcis.undp.org/files/uploads/PR/ILO_Mutual%20Guarantee%20Associations_Guidelines_2001.pdf)

OIT /UNHCR, 2002. Introduction to Microfinance in Conflict Afflicted Communities: A Training Manual. OIT, Genebra

**Para mais informações, consultar o *sítio da internet* do Setor de Diálogo Social da OIT <http://www.ilo.org/employment/areas/social-finance/lang--en/index.htm>**

## Referências

Balkenhol, Bernd, ed., 2007. Microfinance and public policy: Outreach, performance and efficiency. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

Balkenhol, B. e H.Schütte, Collateral, collateral law and collateral substitutes. Social Finance. Documento de Trabalho N.º 24, 2.ª Edição, 2004

de Moraes, José Mauro. Credit support program for micro, small and medium enterprises in Brazil. Conferência da OCDE, Brasília, março de 2006, p. 26

ICMR (Centre for Management Research India), 2005. An Industry Note - Microinsurance – Taking Risk Management to the Grassroots Report. Center for Management Research.  
<http://www.icmrindia.org/casestudies/catalogue/Business%20Reports/BREPO27.htm>

OIT, 2002. “Micro-finance for employment creation and enterprise development.” GB.285/ESP/3. Committee on Employment and Social Policy. Conselho de Administração. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

OIT, 2005. ‘Microfinance for Decent Work GB.294/ESP/3 Committee on Employment and Social Policy. Conselho de Administração. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.

Opportunity International. UK Annual report: [www.opportunity.org.uk](http://www.opportunity.org.uk)

Shekh, Nurul.. Microfinance and Poverty Reduction: is there a trade-off? A case study from rural Bangladesh. Nordic Journal of Development Research No.2, 2006, volume 33, Oslo, p. 373

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

**7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade**

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

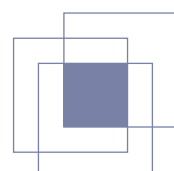
# Alargamento da Proteção Social



*Vendedores ambulantes idosos em Moscovo, Federação Russa.*

## 8.1 ALARGAMENTO DA COBERTURA DA SEGURANÇA SOCIAL À ECONOMIA INFORMAL

■ O presente fascículo informativo analisa os diversos regimes de segurança social e as razões pelas quais a economia informal não está abrangida. Os instrumentos das políticas devem ter em conta a diversidade no seio da economia informal, em termos de grau de formalização, estatuto de emprego, rendimentos, nível de cobertura e capacidade de pagamento dos diferentes grupos da economia informal. Devido a esta diversidade, as soluções uniformes são pouco realistas, mas um piso básico de segurança social que combine diferentes instrumentos pode não só dar um contributo importante para a transição para a formalidade, como também ter um efeito extraordinário na redução da pobreza.



## DESAFIOS FUNDAMENTAIS

- **Segurança social e informalidade**
- **Exclusão dos regimes universais**
- **Regimes de assistência social por categorias**
- **Proteção social de base profissional**

■ **Segurança social e informalidade.** Não obstante estar exposta a maiores riscos e insegurança de rendimentos, a grande maioria dos trabalhadores da economia informal carece de cobertura de segurança social<sup>1</sup>. A falta de proteção social agrava consideravelmente a exclusão social e a pobreza, mas as suas repercussões também se fazem sentir na economia formal, pois os trabalhadores e as empresas da economia formal veem-se obrigados a suportar todos os custos de financiamento do sistema de segurança social através dos impostos ou das contribuições para a segurança social.

Compreender os fatores determinantes da falta de proteção social na economia informal é essencial para formular soluções políticas que ampliem a cobertura. É de salientar a grande diversidade de condições de acesso às prestações de segurança social (transferências sociais<sup>2</sup>). Os beneficiários de prestações sociais podem recebê-las através de um regime de segurança social específico, porque:

- contribuíram para esse regime (regime contributivo); ou
- são residentes (regimes universais para todos os residentes); ou
- cumprem com requisitos de idade específicos (regimes por categorias); ou
- possuem condições de recursos específicas (regimes de assistência social); ou
- cumprem com várias destas condições em simultâneo.
- Além disso, alguns regimes exigem que os beneficiários realizem determinadas tarefas (por exemplo, programas ocupacionais), ou
- adotem determinados comportamentos (por exemplo, transferências em dinheiro sob condição de recursos).

Num país, podem coexistir vários destes regimes e ser concedidas prestações em condições semelhantes a diferentes grupos de população.

A maioria das categorias de regimes acima mencionadas não tem em conta a situação face ao emprego ao definir a elegibilidade. Por exemplo, muitos países, incluindo países em desenvolvimento, adotaram um regime universal para todos os residentes, que garante o acesso aos cuidados de saúde. Alguns países concedem uma pensão fixa a todos os residentes a partir de uma determinada idade.

### O que é a segurança social?<sup>3</sup>

O conceito de segurança social aqui adotado engloba todas as medidas de concessão de subsídios, em dinheiro ou em géneros, para garantir a proteção em caso de:

- (a) falta de rendimento (ou rendimento insuficiente) relacionado com o trabalho, devido a doença, invalidez, maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais, desemprego, velhice ou falecimento de um membro da família;
- (b) falta de acesso ou acesso incomportável à assistência médica;
- (c) apoio familiar insuficiente, especialmente no caso de filhos e/ou de adultos dependentes;
- (d) pobreza extrema e exclusão social.

Portanto, a segurança social tem duas dimensões principais (funcionais), a saber: a “segurança do rendimento” e a “disponibilidade de assistência médica” que estão especificamente identificadas na *Recomendação (N.º 67) sobre a Segurança dos Meios de Vida, 1944* e a *Recomendação (N.º 69) sobre a Assistência Médica, 1944*, respetivamente, da OIT, como “elementos essenciais de segurança social”.

Estas Recomendações determinam que, em primeiro lugar “os regimes

<sup>1</sup> Para algumas pessoas, essa falta de cobertura é precisamente o critério utilizado para definir se o trabalho é informal ou formal.

<sup>2</sup> Todos os subsídios da segurança social são transferências de rendimento, ou seja, transferem rendimento em dinheiro ou em espécie de um grupo de pessoas para outro. Esta transferência pode ser de pessoas economicamente ativas para idosos, de pessoas saudáveis para doentes, de pessoas ricas para pobres, etc.

<sup>3</sup> Excerto de “Extending social security to all: A review of challenges, present practice and strategic options. Projeto para discussão”. Reunião tripartida de peritos sobre as estratégias de alargamento da cobertura da segurança social. Departamento de Segurança Social, OIT. Genebra, 2009.



de segurança (seguro) dos rendimentos deveriam aliviar as situações de necessidade e impedir a pobreza extrema, restabelecendo, num nível razoável, os rendimentos perdidos devido à incapacidade para trabalhar (incluindo a velhice) ou para obter trabalho remunerado ou em caso de morte da pessoa que garante o sustento da família". Em segundo lugar, "o serviço de assistência médica deveria garantir às pessoas a assistência que os profissionais de saúde e afins possam prestar" e "o serviço de assistência médica deveria cobrir todos os membros da comunidade". Esta dualidade também se reflete na formulação da Declaração de Filadélfia que refere: "medidas de segurança social com vista a assegurar um rendimento de base a todos os que precisem de tal proteção, assim como uma assistência médica completa".

O acesso à segurança social é, na sua essência, uma responsabilidade pública, normalmente assumida através de instituições públicas, financiadas por contribuições ou por impostos. No entanto, o serviço de segurança social pode ser delegado a entidades privadas, como aliás sucede frequentemente. Além disso, existem muitas instituições de caráter privado (de seguros, de autoajuda, comunitárias ou mútuas), que podem assumir algumas funções de segurança social e modalidades importantes de segurança do rendimento, incluindo, em particular, os regimes de pensões profissionais, que completam e podem substituir em boa parte alguns elementos dos regimes de segurança social públicos.

■ **Exclusão dos regimes universais.** Mesmo que sejam adotados regimes universais, a exclusão pode ocorrer por várias razões, incluindo a falta de financiamento ou problemas de prestação dos serviços. Os pobres podem estar mais sujeitos à exclusão no acesso aos cuidados de saúde do que as pessoas que se encontram em melhor situação económica, sobretudo porque têm maiores dificuldades em fazer face aos custos indiretos associados ao acesso a esses serviços. Em geral, as pessoas que vivem em zonas rurais são mais propensas à exclusão do que as que vivem em ambientes urbanos, o que resulta do facto de a densidade e a qualidade dos serviços de saúde serem normalmente inferiores. Alguns países dispõem simultaneamente de regimes universais e de regimes de segurança social de base profissional. Nesses casos, os trabalhadores com empregos formais tendem a beneficiar de maior cobertura do que os que se encontram numa situação semelhante, mas têm empregos informais<sup>4</sup>.

■ **Regimes de assistência social por categorias.** Cada vez mais países em desenvolvimento adotam regimes de assistência social por categorias. Estes oferecem benefícios em função dos recursos, a determinados grupos populacionais, como as pessoas com deficiência, os idosos ou as famílias com filhos menores de 15 anos. As pessoas que pertencem a essas categorias e que reúnem as condições exigidas em termos de recursos, podem receber subsídios, independentemente da sua situação profissional. Em princípio, o nível de subsídios que estes regimes concedem é inferior ao obtido através da segurança social ou dos sistemas universais financiados pelos impostos. Alguns exemplos destes regimes são as transferências em dinheiro sob condição de recursos ou os regimes de "pensões sociais" seletivos. A exclusão do acesso às prestações, mesmo para as pessoas que reúnam os requisitos, resulta frequentemente de uma atribuição insuficiente de recursos.

■ **Segurança social de base profissional.** Embora em muitos países existam diversos regimes, o seguro social com uma base profissional continua a ser o pilar central dos sistemas de segurança social.<sup>5</sup> Baseia-se num contrato explícito com as empresas formais, no contexto de uma relação de emprego identificável entre o trabalhador dependente e o empregador. Nos países em desenvolvimento, os trabalhadores que não se encontrem nessa situação não costumam ser abrangidos pela legislação em matéria de segurança social de base profissional. É o que sucede no caso dos trabalhadores independentes, que constituem uma grande parte dos agentes da economia informal e que, na sua maioria, carecem de cobertura. O número crescente de trabalhadores "dependentes", cuja relação de trabalho é imprecisa, ambígua ou dissimulada, constitui outra categoria excluída da cobertura de seguro social (regime contributivo). (Ver também o fascículo sobre a Relação de Trabalho). Por outro lado, algumas leis laborais e de segurança social não incluem as empresas com menos de um determinado número de trabalhadores por conta de outrem, o que deixa estes trabalhadores sem a proteção do seguro social obrigatório. Noutros casos, mesmo que existam leis, estas podem não ser aplicadas, excluindo os trabalhadores do exercício efetivo dos seus direitos laborais. Isso acontece, por exemplo, no caso dos trabalhadores por conta de outrem sem contrato numa empresa formal (trabalhadores não declarados), que representam uma proporção relativamente elevada do emprego informal total em países de rendimentos médios.

<sup>4</sup> No caso de um sistema duplo que garanta o acesso a cuidados de saúde, seria incorreto supor que todos os trabalhadores que têm empregos formais e acesso ao seguro social beneficiam de uma cobertura melhor do que todos os trabalhadores da economia informal, que não têm acesso ao seguro social. Existem outros fatores determinantes a considerar. Por exemplo, os trabalhadores que estão cobertos pelo seguro social, mas que vivem em zonas rurais, podem ter, na prática, menos acesso do que os da economia informal que vivem em zonas urbanas. Por outro lado, os trabalhadores que estão cobertos pelo seguro social, mas que são muito pobres, podem ser vítimas de maior exclusão do que os que têm empregos informais mas auferem um nível de rendimentos mais elevado.

<sup>5</sup> Pelo menos, considerando a despesa pública correspondente à proteção social.

■ **Fatores que determinam a exclusão da economia informal da cobertura de segurança social.** Em alguns países em desenvolvimento, a legislação da segurança social alarga a cobertura do seguro social a algumas categorias de trabalhadores da economia informal, em particular os trabalhadores independentes<sup>6</sup>, os trabalhadores domésticos e alguns grupos de profissionais. Até há pouco tempo, estas tentativas de diminuir a exclusão dos trabalhadores da economia informal obtiveram resultados práticos limitados. As razões são várias:

- Muitos atores da economia informal auferem rendimentos demasiado baixos ou instáveis para pagar as contribuições do seguro social. É o que se verifica com frequência no caso dos trabalhadores independentes que, em muitos países, são obrigados a pagar a contribuição tanto do trabalhador como do empregador.
- Mesmo que os trabalhadores da economia informal tenham capacidade para pagar, podem não querer fazê-lo, por diferentes razões, entre as quais a falta de confiança nas instituições de segurança social, a disparidade que consideram existir entre o tipo de prestações oferecidas e o que pensam ser as suas necessidades prioritárias, a complexidade (e o tempo) dos procedimentos para se registarem e receberem os subsídios.
- Além disso, o longo período de contribuições necessário para ter direito a receber alguns benefícios, em particular as pensões, pode dissuadir muitos trabalhadores da economia informal que frequentemente têm empregos com falta de segurança de emprego e uma trajetória laboral imprevisível.

Embora, conforme já se referiu, existam diversos regimes que não têm em conta a situação profissional na prática são poucos e têm um alcance limitado nos países em desenvolvimento. Na maioria destes países, os sistemas de segurança social estão organizados em torno de um seguro social, de base profissional e noutros regimes obrigatórios que não abrangem os trabalhadores e empresários da economia informal. Ainda que a exclusão também seja evidente no seio da economia formal, os atores da economia informal são normalmente os mais afetados. Esta falta de cobertura da segurança social está frequentemente relacionada com uma elevada exposição ao risco. Os atores da economia informal e, em particular, as mulheres, trabalham muitas vezes nas condições, circunstâncias e empregos mais perigosos. É frequente que as medidas preventivas para diminuir os riscos no trabalho não cheguem à economia informal.

Nem todas as pessoas que trabalham na economia informal são pobres, mas existem muitos trabalhadores pobres na economia informal e, pelo facto de serem pobres, tendem a correr mais riscos do que a população em geral, designadamente no que se refere a uma má-nutrição, escasso acesso a água potável e serviços de saneamento, acesso deficiente a serviços de educação e saúde, habitação precária, etc. A elevada exposição ao risco, aliada à deficiente cobertura de proteção social, coloca a grande maioria dos trabalhadores da economia informal numa situação muito vulnerável.

● Na maior parte dos países, os sistemas de segurança social estão organizados em torno de um seguro com base profissional e noutros regimes obrigatórios que não cobrem os trabalhadores e os empresários da economia informal.

<sup>6</sup> Nesse caso, a cobertura dos riscos do ciclo de vida (por exemplo, a idade avançada e a maternidade) é mais frequente do que a cobertura do risco profissional (por exemplo, o desemprego e os acidentes de trabalho).

- Outros fatores que podem limitar a cobertura são as inconsistências de funcionamento, a incapacidade do Estado para controlar o pagamento das contribuições obrigatórias e a falta de confiança nas instituições públicas.

Note-se que, em certos países, a cobertura do seguro social é limitada, devido a discrepâncias no seu funcionamento, à incapacidade do Estado para controlar o pagamento das contribuições obrigatórias e à falta de confiança nas instituições públicas. Um regime de seguro social mal concebido e mal aplicado pode constituir um incentivo à informalização. Essa é uma das razões pelas quais a governação e a eficiência do seguro social deveriam ser incluídas no conjunto de políticas que são necessárias para diminuir a informalização do emprego e alargar a cobertura.

Não obstante estes desafios, o alargamento da cobertura da segurança social à economia informal é um dos fatores mais importantes no apoio à transição para a formalidade e para reduzir a pobreza e, conforme demonstram os exemplos analisados mais abaixo, está ao alcance dos países, mesmo que os trabalhadores tenham níveis de rendimentos muito baixos.



*Muitas pequenas empresas carecem de proteção social adequada. Pequena oficina, Argentina.*



- Uma abordagem baseada nos direitos
- Ter em conta a diversidade
- Alargar a cobertura do seguro social de base profissional
- Criar um regime de seguro nacional de saúde
- Implementar regimes não contributivos financiados através de impostos
- Combinar instrumentos de política no contexto de uma estratégia de segurança nacional integrada

● A segurança social é, não só um direito humano básico, mas também um meio fundamental para reduzir a pobreza e a exclusão social e melhorar a produtividade económica e a coesão social

● As contribuições, os benefícios e as operações de segurança social devem ser adaptados às especificidades dos atores da economia informal

■ **Uma abordagem baseada nos direitos.** A segurança social é um direito humano básico, como se afirma no Artigo 22 da Declaração Universal de Direitos Humanos: “Qualquer pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social.” Este direito constitui a primeira fonte de legitimidade para o alargamento da cobertura de segurança social a todos. No entanto, a segurança social também é um meio fundamental para reduzir a pobreza e a exclusão social e promover a coesão social. Nos países em desenvolvimento existem cada vez mais evidências do importante contributo da segurança social para melhorar o acesso à saúde, à educação e às oportunidades económicas produtivas, reduzir o trabalho infantil e facilitar a participação dos membros mais pobres da sociedade no mercado de trabalho<sup>7</sup>. O aumento do conhecimento e da compreensão do contributo da segurança social para a agenda do desenvolvimento levou muitos países em todo o mundo em desenvolvimento a adotar iniciativas para alargar a cobertura às pessoas excluídas dos regimes existentes e, em particular, às que trabalham na economia informal. Estas iniciativas são tão necessárias quanto urgentes; no entanto, a transição da economia informal para a economia formal continua a ser uma prioridade para reduzir os défices de trabalho digno e alargar as medidas de proteção associadas ao emprego formal a uma maior percentagem da população.

■ **Ter em conta a diversidade.** A economia informal inclui trabalhadores com características muito diversas no que se refere aos rendimentos (nível, regularidade, sazonalidade), à situação de emprego (trabalhadores por conta de outrem, empregadores, trabalhadores por conta própria, trabalhadores ocasionais, etc.), ao setor de atividade (comércio, agricultura, indústria, etc.) e necessidades. Alargar a cobertura a um conjunto de trabalhadores tão heterógeno exige a aplicação de vários instrumentos (coordenados), adaptados às características concretas dos diferentes grupos, aos imprevistos a que é necessário responder e ao contexto nacional. Não é possível efetuar aqui uma análise das experiências atuais por grupo e contingência no que se refere à extensão da cobertura. As diferentes abordagens apresentadas mais adiante constituem apenas uma visão genérica de algumas formas de alargamento da cobertura. Não se trata de políticas mutuamente exclusivas, mas, na maioria dos casos, complementares.

<sup>7</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2010. Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium; Barrientos, A. e Scott J.. 2008. Social transfers and Growth: A Review. BWPI Working paper; Brière.B e Rawlings L.. 2006. Examining Conditional Cash Transfer Programs: A role for increased social inclusion? Banco Mundial; Tabatabai, H.. 2006. Eliminating Child Labour: the promise of conditional cash transfers, OIT; Williams, M.. 2006. The Social and Economic impacts of South Africa's Child Support Grant; Posel et al., 2004. Labour Migration and Households: a reconsideration of the effects of the social pension on labour supply in South Africa; Medeiros, M. et al., 2008. Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil. IPC.

■ **Alargar a cobertura da segurança social de base profissional.** Os regimes de segurança social começaram por ser dirigidos ao emprego remunerado formal, mas numa etapa posterior os legisladores alargaram a sua cobertura a muitas outras situações. Contudo, na prática, esta extensão, ao incorporar sucessivamente empresas cada vez mais pequenas e/ou incluir novas categorias de trabalhadores, como os trabalhadores por conta própria, ainda não beneficiou, até ao presente, muito mais grupos da população ativa, à exceção de alguns países.

As iniciativas de alargamento da cobertura do seguro social tiveram êxito quando incluíram a adaptação das prestações, das contribuições e das operações às características de algumas categorias de trabalhadores da economia informal, que podem incluir:

- dar aos beneficiários a possibilidade de se filiarem nos regimes de segurança social que pretenderem, conforme as suas necessidades e capacidade contributiva;
- permitir contribuições mais flexíveis, a fim de ter em conta as variações dos rendimentos ou os rendimentos sazonais (por exemplo, no caso dos trabalhadores agrícolas);
- instituir mecanismos específicos para determinar os níveis de contribuição dos trabalhadores por conta e outrem e dos trabalhadores por conta própria quando os rendimentos reais são difíceis de avaliar (capitação ou pagamento de um valor fixo com base na dimensão da atividade económica, da área cultivada, etc.);
- reduzir os custos do registo e oferecer aos pequenos contribuintes “regimes simplificados” em função tanto do registo como do cumprimento das obrigações fiscais.

Na África do Sul, os trabalhadores domésticos foram incluídos no Fundo de Seguro de Desemprego (UIF) em 2003. O Fundo concede prestações de desemprego, de maternidade e de adoção, assim como cobertura, em caso de doença ou morte, a todos os trabalhadores domésticos, incluindo o pessoal de limpeza, os jardineiros, os motoristas particulares e as pessoas que cuidam de outras em suas casas. O empregador deve inscrever os seus trabalhadores e pagar contribuições. O incumprimento é um delito punível. O empregador deve pagar contribuições para o seguro de desemprego, correspondentes a 2% do valor do salário mensal de cada trabalhador, cabendo 1% ao empregador e 1% ao trabalhador. O Fundo simplificou os procedimentos de inscrição e criou um sistema em linha gratuito para reduzir ao mínimo os problemas administrativos dos empregadores e dos trabalhadores. Entre 2003 e 2008, inscreveu mais de 633.000 trabalhadores domésticos e mais de 556.000 empregadores de pessoal doméstico, tendo recebido mais de 395 milhões de rands sul-africanos. Em 2008, mais de 324.000 trabalhadores domésticos temporariamente desempregados tinham recebido pagamentos da segurança social. A maior parte dos beneficiários eram mulheres.

● Alargar a cobertura às diversas realidades da economia informal requer a implementação de vários instrumentos (coordenados)

Na África do Sul, os procedimentos de registo simplificados e o registo gratuito *on-line* têm minimizado as dificuldades administrativas para os empregadores e os trabalhadores

### **Inovações no registo e cobrança das contribuições de trabalhadores independentes na economia informal – os monocontribuintes no Uruguai**

A monocontribuição é um método especial de contribuição para a segurança social, mas implementado como uma categoria de impostos, para trabalhadores independentes com faturação limitada e pequenas atividades comerciais em comunidades e ambientes públicos. Tem principalmente por objetivo promover a cobertura na economia informal.

As pequenas empresas compreendidas na categoria de monocontribuintes podem optar por pagar um único imposto sobre os rendimentos gerados pelas suas atividades, denominado “monocontribuição”, em vez de pagar as contribuições especiais de segurança social e os impostos nacionais existentes, exceto no caso dos rendimentos obtidos com as exportações. A Direção Geral de Impostos transfere de imediato uma fração dos impostos

cobrados através do regime de monocontribuição para o Instituto de Segurança Social, a fim de financiar a cobertura de segurança social (à exceção dos subsídios de desemprego).

As recentes reformas fiscais do regime de monocontribuição levaram à eliminação de algumas restrições para que uma empresa seja considerada “monocontribuinte”, entre outras, a eliminação da restrição relativa ao local de exercício da atividade, o tipo de atividade (incluindo algumas atividades de produção), o tipo de empresa (a cobertura estende-se inclusivamente a empresas que não estão efetivamente registadas), as condições de venda (aceitação de empresas que vendem a crédito), e a faturação máxima e permite a venda (para algumas atividades) não só ao consumidor final mas também a outras empresas e ao governo.

Como consequência destas reformas, em menos de três anos após a entrada em vigor da nova lei (junho de 2007), o número de empresas e trabalhadores compreendidos nesta categoria de cobertura triplicou. Os mecanismos mais flexíveis para financiar e receber contribuições tiveram consequências muito importantes. Este regime baseia-se nos esforços conjuntos das instituições de segurança social e das autoridades fiscais.

● O acesso aos cuidados de saúde é uma das fontes de segurança mais importantes que os grupos vulneráveis e os atores informais procuram

O Gana, o Ruanda e as Filipinas criaram um seguro de saúde nacional com vista a proporcionar o acesso universal a pacotes de benefícios abrangentes.

■ **Criar um seguro nacional de saúde.** A proteção social da saúde, definida como a garantia de acesso efetivo a serviços de saúde de qualidade, a preços razoáveis, e à proteção financeira em caso de doença, é indispensável tanto na perspetiva dos direitos como da eficiência económica. O acesso à saúde é universalmente reconhecido como um dos direitos mais fundamentais e um fator-chave para estimular a produtividade e o crescimento. O acesso garantido aos cuidados de saúde também é, em muitas circunstâncias, a primeira forma de segurança de que as pessoas mais pobres e vulneráveis necessitam. A repercussão dos problemas de saúde na pobreza é também muito grave e afeta milhões de pessoas todos os anos. A proteção social da saúde é cada vez mais considerada um componente fundamental das políticas e reformas que têm por objetivo melhorar os sistemas de saúde e o acesso a serviços de saúde de qualidade.

Embora os sistemas universais de saúde “tradicionais”, financiados pelas receitas fiscais sejam comuns, vários países como o Gana, o Ruanda e as Filipinas, instituíram um seguro nacional de saúde com vista a proporcionar acesso universal a um vasto conjunto de prestações<sup>8</sup>. O estabelecimento e aplicação de um seguro nacional de saúde apresenta muitos problemas ao nível institucional, financeiro e organizativo. O sucesso destes sistemas também depende, em grande medida, da existência de uma boa prestação de serviços de saúde de qualidade. Os regimes atuais são demasiado recentes para permitirem extrair conclusões acerca da sua eficácia e sustentabilidade mas, apesar dos sérios problemas que acabámos de referir, alguns apresentam resultados promissores. Alguns países instituíram outros mecanismos de financiamento baseados na procura, em especial para melhorar a atribuição de subsídios equitativa, melhorar os resultados e aumentar a produtividade dos sistemas de saúde. Os cheques para a assistência na saúde reprodutiva são um exemplo destes mecanismos adotados por alguns países, como o Uganda<sup>9</sup>. Cada um desses mecanismos de financiamento abrange um conjunto de opções de organização das disposições para agrupar fundos e adquirir serviços que permitam uma maior diversidade de sistemas<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Os seguros nacionais de saúde correspondem a planos de seguro que englobam todos os cidadãos e são financiados através das receitas fiscais e das contribuições das pessoas que estão em condições de as pagar.

<sup>9</sup> Durante a gravidez, os custos diretos e indiretos (como o transporte), que são necessários para os serviços maternos e obstétricos, deixam o acesso aos cuidados apropriados fora do alcance de muitas pessoas. A atenção à maternidade pode não só ser dispendiosa para as famílias pobres, mas também ter uma prioridade baixa face aos escassos recursos da família. Sem um acesso efetivo a cuidados de saúde de qualidade, a um custo razoável, e uma proteção contra os encargos financeiros associados, as mulheres pobres e as suas famílias carecem frequentemente de motivação para procurar os cuidados de que necessitam.

<sup>10</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2008. Social health protection: An ILO strategy towards universal access to healthcare?

No Gana,<sup>11</sup> o Sistema de Seguro Nacional de Saúde (SSNS) tem por missão garantir o acesso universal equitativo a serviços essenciais de saúde de qualidade aceitável, sem serem exigidos pagamentos diretos no momento da utilização do serviço. O governo dá apoio financeiro direto aos Regimes Distritais de Seguros de Saúde Mútuos, no âmbito da sua Estratégia de Redução da Pobreza. Assim, os Regimes Distritais de Seguros de Saúde Mútuos, de carácter comunitário, constituem os alicerces sobre os quais o governo está a construir o seu programa nacional de seguro de saúde. Os prémios do Sistema de Seguro Nacional de Saúde (SSNS) baseiam-se geralmente na capacidade de pagamento dos participantes. Existem Comissões de Seguro da Comunidade que identificam e classificam os residentes em quatro grupos sociais: os mais pobres, os pobres, a classe média e os ricos, e calculam as respetivas contribuições em função da categoria a que pertençam. A categoria dos mais pobres<sup>12</sup> (ou indigentes), assim como as pessoas a partir dos 70 anos de idade, estão isentos do pagamento de qualquer prémio ou contribuição. Embora as contribuições variem ligeiramente conforme o distrito, as pessoas que se encontram na economia informal em geral pagam aproximadamente 72.000 cedis (ou 7,2 novos cedis – cerca de 5 dólares dos EUA). As que estão na economia formal e participam no Fundo de Segurança Social e Seguro Nacional (SSNIT) descontam uma contribuição mensal de 2,5% para o seguro de saúde. Portanto, os trabalhadores da economia formal deveriam passar a ser automaticamente filiados no SSNS, mas têm de se inscrever no registo dos Regimes de Seguro de Saúde Mútuo do Distrito correspondente. O Governo também introduziu um imposto de 2,5% sobre as vendas, a título de contribuição para o financiamento do SSNS. Para todos os contribuintes, a cobertura estendeu-se aos filhos e familiares a cargo com menos de 18 anos. Os dados fornecidos pela sede do SSNS do Gana, em Accra, indicam que, em 2008, 12,5 milhões de ganeses ou 61% de uma população nacional total de 20,4 milhões de habitantes, tinha-se inscrito no registo do SSNS<sup>13</sup>.

O Ruanda instituiu, em 2004, uma política nacional dedesenvolvimento de mutualidades de saúde, em 30 distritos, e em cada centro de saúde existe uma secção uma mutualidade (403 no total). Em 2006, o Governo adotou uma política de seguro de saúde obrigatório para toda a população do Ruanda. O número de pessoas filiadas em mutualidades de saúde aumentou significativamente nos últimos cinco anos: de apenas 7% em 2003, para 27% em 2004, 44,1% em 2005, 73% em 2006 e 85% até finais de junho de 2008.

O prémio para um conjunto de serviços de saúde primários, a nível de centro de saúde, foi fixado em 1.000 francos ruandeses anuais por pessoa, em janeiro de 2007, e no pagamento de 200 francos ruandeses ao receber tratamento. Além deste conjunto de serviços, os beneficiários têm acesso a prestações complementares, que cobrem os serviços e o tratamento hospitalares. Os 1.000 francos ruandeses deste conjunto de serviços são financiados através de Fundos Nacionais e Distritais de Cobertura de Riscos, em nome dos beneficiários. Em caso de tratamento, é necessário pagar 10% do custo total no hospital distrital ou de referência. O fundo distrital de cobertura de riscos é constituído pelas contribuições para o fundo nacional de cobertura de riscos, sendo 10% de cada prémio de 1.000 francos ruandeses pagos pelos beneficiários para o conjunto de serviços primários e a partir de subsídios de doadores. O fundo nacional de cobertura de riscos, ou “Fundo de Solidariedade”, é constituído principalmente pelas contribuições do Estado, dos organismos doadores e dos trabalhadores dos setores público e privado.

<sup>11</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2009. Extending social security to all: A review of challenges, present practices and strategic options.

<sup>12</sup> O SSNS define como núcleo duro da pobreza os “adultos que estão desempregados e não recebem qualquer outro apoio de subsistência identificável e constante” (Brochura do SSNS da República do Gana n.d., 6; Conselho Nacional de Seguro do Gana, 2007).

<sup>13</sup> SSNS. 2009. Operational Report as of 31 December 2008 (Accra).



● O microsseguro de saúde demonstrou um bom potencial para chegar aos grupos excluídos do seguro social estatutário

O prémio de 1.000 francos ruandeses para o conjunto dos serviços de saúde primários mantém-se baixo em relação aos custos reais mas, mesmo assim, continua a estar fora do alcance de muitos ruandeses que vivem na pobreza extrema. Por conseguinte, o Fundo Mundial de Luta Contra a SIDA, a Tuberculose e a Malária, em colaboração com outras ONG (por exemplo, a Cruz Vermelha, a Oxfam e a Caritas) e programas governamentais (como o Fundo de Assistência aos Sobreviventes de Genocídios (FARG)), optaram por financiar os prémios de seguro de saúde para os mais pobres, os órfãos e as pessoas que sofrem de VIH/SIDA<sup>14</sup>.

■ **Promover planos de microsseguros.** Estes regimes proliferaram na última década, especialmente no Sul da Ásia e na África, muitas vezes para alargar a cobertura da proteção de saúde. São normalmente resultado de iniciativas da sociedade civil e aplicam-se através de diversos acordos institucionais. O microsseguro de saúde demonstrou ter bom potencial para chegar aos grupos excluídos do seguro social obrigatório, mobilizar recursos complementares, contribuir para a participação da sociedade civil e emancipar grupos sociais e profissionais, incluindo as mulheres. Contudo, os regimes de microsseguros autónomos autofinanciados têm limitações importantes no que se refere à sustentabilidade e eficiência para abranger grandes segmentos das populações excluídas. A sua repercussão deveria ser consideravelmente incrementada através do estabelecimento de ligações funcionais com sistemas de seguros sociais ou nacionais alargados e expandidos, contribuindo assim para uma maior equidade e eficiência das políticas nacionais de segurança social.

■ **Implementar regimes não contributivos financiados através de impostos.** Uma forma promissora de alargar a segurança social no domínio da segurança (garantia) dos rendimentos é o recurso a transferências em dinheiro não contributivas, financiadas através de impostos e atribuídas de diversas formas, designadamente:

- uma pensão social universal concedida a toda a população idosa;
- transferências em dinheiro para famílias com filhos, muitas vezes condicionadas à frequência escolar ou à participação em programas de saúde preventiva;
- prestações destinadas a determinados grupos, como pessoas com deficiência, órfãos e outros grupos vulneráveis; e programas seletivos de assistência social.

Na última década, mais de 30 países em desenvolvimento criaram regimes deste tipo, como o Bolsa Família no Brasil, ou o *Programa Nacional de Garantia do Emprego Rural* na Índia, que beneficiam várias dezenas de milhões de pessoas.

### **Bolsa Família (Brasil) – Um emblemático plano de transferência condicionada de dinheiro.<sup>15</sup>**

O programa Bolsa Família, que foi lançado no Brasil, em 2003, agrupou quatro sistemas de transferências em dinheiro já existentes. É o maior programa de transferências em dinheiro sob condição de recursos do mundo. Em 2008 deu cobertura a 11,35 milhões de famílias (47 milhões de pessoas), o que equivale a um quarto da população do Brasil. O orçamento para 2008 foi de 5.500 milhões de dólares dos EUA,<sup>16</sup> o que representa 0,3% do produto interno bruto (PIB)<sup>17</sup>. Prevê-se que em finais de 2009 a cobertura se estenda a 12,4 milhões de famílias.

<sup>14</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Plataforma GESS em: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>

<sup>15</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2009. Extending social security to all: A review of challenges, present practice and strategic options.

<sup>16</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome., 2008. UN exchange rate for January 2009: US\$ = R\$ 2,3

<sup>17</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2009. Conditional Cash Transfer: Bolsa Família Case. Apresentação no Conselho de Administração da OIT. Genebra, Suíça.

Os principais objetivos do programa são:

- (a) reduzir a pobreza e as desigualdades atuais, proporcionando um nível mínimo de rendimento às famílias extremamente pobres; e
- (b) interromper a transmissão intergeracional da pobreza, condicionando estas transferências ao cumprimento, pelos beneficiários, de requisitos de desenvolvimento humano (por exemplo, frequência escolar pelas crianças, vacinação e consultas pré-natais).

O programa faz parte integrante das políticas sociais do Brasil, que incluem a segurança alimentar e nutrição, o apoio social (psicossocial), a transferência de dinheiro e serviços sociais básicos. Mais recentemente, o Plano Sectorial de Qualificação (PlanSeQ) surgiu com o objetivo de ajudar as famílias beneficiárias a adquirir qualificações profissionais e a prepará-las para responder à procura de emprego. Atualmente 211.930 pessoas beneficiam dos programas PlanSeQ.

Só as famílias mais pobres têm direito à prestação básica de 62 reais; a partir daí o nível de prestações varia em função dos rendimentos e da composição do agregado familiar.<sup>18</sup> Os beneficiários do subsídio são determinados através de uma combinação de métodos: distribuição geográfica e avaliações das famílias com base no rendimento *per capita*. Do ponto de vista geográfico, são considerados dois níveis: federal e local.

As famílias inscritas no programa têm de aceitar cumprir três requisitos importantes:

- (I) vigilância pré-natal e pós-natal;
- (II) vigilância da alimentação e da vacinação para os filhos dos 0 aos 7 anos de idade; e
- (III) frequência escolar de pelo menos 85%, no caso dos filhos com idades compreendidas entre os 6 e os 15 anos e de 75% no caso dos adolescentes dos 16 aos 17 anos de idade.

Uma alteração recente do programa Bolsa Família foi a sua integração no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Foram identificadas aproximadamente 450.000 famílias em situação de trabalho e em 2008 o programa beneficiou 875.000 crianças. Esta alteração conduziu a uma vigilância especialmente apertada do cumprimento da condição de frequência escolar. De facto, o programa permite ilustrar que os condicionalismos não são necessariamente punitivos e que o seu incumprimento pode ser um sinal de vulnerabilidade. Nesse sentido, a condicionalidade tem o potencial de advertir os serviços sociais e, assim, facilitar uma melhor compreensão das necessidades das famílias no que se refere à utilização dos serviços<sup>19</sup>.

Não obstante algumas ineficiências, as prestações do Bolsa Família têm chegado aos destinatários: 80% dos rendimentos do programa são afetos a famílias que vivem abaixo do limiar da pobreza (metade do salário mínimo *per capita*).

Fontes: Lindert et al., 2007; Soares et al., 2006; Soares et al., 2007; Ananias de Sousa, 2009, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2009. Conditional Cash Transfer: Bolsa Familia Case. Apresentação no Conselho de Administração da OIT. Genebra: Suíça.

## Sistema Nacional de Garantia do Emprego Rural (NREGS) da Índia

O Sistema Nacional de Garantia do Emprego Rural (NREGS) da Índia foi criado em 2005. Nos termos do NREGS, uma família rural tem direito a até 100 dias de trabalho manual não qualificado por ano, estando um terço dessas oportunidades de emprego reservadas às mulheres. O programa executa projetos que facilitam a gestão dos recursos hídricos e de terras, juntamente com projetos de desenvolvimento de infraestruturas, como a construção de estradas. Em 2006-2007, ficaram concluídos 511.335 projetos. Nos termos da lei, o salário pago deve corresponder ao salário mínimo em vigor para os trabalhadores agrícolas na região. O salário mínimo por dia de trabalho não pode ser inferior a 60 rupias. Se não for atribuído trabalho dentro do prazo estabelecido, o requerente tem direito a receber um subsídio de desemprego.

O NREGS é um sistema universal. Na prática, foi projetado de forma a ser auto-seletivo e a basear-se na procura. As Instituições Panchayat Raj (PRI) e a forma de governação descentralizada da Índia são os principais organismos de planeamento e execução de diversos sistemas de NREGS. Ao contrário dos regimes de garantia do emprego anteriores, o NREGS foi criado em resultado de uma Lei Parlamentar. Nesse sentido, incorpora mecanismos que garantem a transparência, a prestação de contas, a determinação de sanções, as reclamações, possíveis represálias e auditoria social.

<sup>17</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2009. Conditional Cash Transfer: Bolsa Familia Case. Apresentação no Conselho de Administração da OIT. Genebra, Suíça.

<sup>18</sup> Além disso, as famílias muito pobres podem receber prestações complementares variáveis por filho, até um máximo de três filhos (0-15 anos), para adolescentes (16-17 anos) e mulheres grávidas. As famílias muito pobres podem receber até 182 reais por mês. Se as famílias tiverem um rendimento mensal de 60 a 120 reais podem receber prestações complementares variáveis conforme o número de filhos, adolescentes e mulheres grávidas. O direito de transferência pode ascender a 120 reais. No entanto, nesses casos, não existe direito ao subsídio básico. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2009.

[www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia)

<sup>19</sup> Ananias de Sousa, 2009

A Lei do NREGS tem por objetivo diminuir a migração rural entre os Estados da Índia, criar ativos sustentáveis nas zonas rurais, capacitar as mulheres através de oportunidades para receberem um rendimento independente e incentivar ao desenvolvimento geral da economia rural e aos seus efeitos em cascata na economia nacional. Em 2008/2009, o número de famílias que beneficiaram de acesso a emprego ultrapassou os 45 milhões, com uma média de 47 dias trabalhados por família. A afetação para o programa do orçamento nacional no exercício económico de 2006/2007 foi de aproximadamente 0,3% do PIB. Do custo total do projeto, 60% destinam-se a salários de trabalhadores não qualificados, 40% são atribuídos a trabalhadores qualificados e semiquaificados e aos materiais necessários para os diversos sistemas.

Fontes: Reunião Tripartida de peritos sobre as estratégias de alargamento da cobertura da segurança social. *Extending Social Security to All*: Ashok K. Pankaj. 2008. *The National Rural Employment Guarantee Act. Guaranteeing the Right to Livelihood. India Social Development Report*. Oxford.

- Os programas de assistência social parecem muito promissores como meio de combater a pobreza extrema

Entre os regimes não contributivos, os programas de assistência social adquiriram relevância em todo o mundo. Alguns sofreram uma transformação considerável, sinal de uma vontade crescente de transcender o seu papel tradicional de redistribuição e de destacar as ligações mais sólidas com as políticas do mercado de trabalho e apoiar a promoção da inclusão social e do desenvolvimento humano. A formulação de programas de assistência social parece ser extremamente promissora como meio de abordar a pobreza extrema. As oportunidades existentes para as pessoas mais pobres são muito limitadas, devido aos desajustamentos entre a estrutura de oportunidades disponíveis e o complexo conjunto de conjuntamente queenfrentam. Atualmente, de um modo geral, aceita-se que as abordagens de desenvolvimento dominantes, em particular a microfinança, a capacitação, a promoção do cooperativismo ou o acesso a serviços sociais básicos, contornem em grande medida este grupo da população. Uma das razões é o facto de estas pessoas se dedicarem a atividades diárias de sobrevivência para satisfazer as suas necessidades imediatas, não estando em posição de aplicar quaisquer recursos (incluindo tempo), nem capacidade, para realizar atividades que não produzam um rendimento imediato, ou cujos benefícios sejam considerados inseguros. Os novos programas de assistência social têm por objetivo responder a estas dificuldades, recorrendo a abordagens que combinam transferências para superar as necessidades imediatas e fundamentais dos mais pobres<sup>20</sup> com o apoio ativo para fortalecer o seu acesso às oportunidades económicas e aos serviços sociais básicos.

## Ajudar os ultra-pobres: O programa TUP no Bangladesh

O Programa “Cruzar as Fronteiras da Redução da Pobreza: Ajudar os Ultra-Pobres” (TUP) foi lançado pela BRAC, uma organização não-governamental do Bangladesh, em 2002, a partir do momento em que o pessoal da BRAC chegou à conclusão de que as suas intervenções, embora tivessem beneficiado muitas pessoas que viviam na pobreza, ainda não estavam a chegar aos mais pobres nas zonas rurais do Bangladesh.

O programa TUP combina a transferência de ativos e rendimentos com acções de formação para adquirir as qualificações necessárias para conseguir meios de subsistência, a promoção da saúde e outros programas sociais com potenciais aspetos de emancipação e transformação. Um exemplo destes últimos é o apoio jurídico em questões como a Lei sobre o casamento e a violência doméstica, que são especialmente pertinentes, já que muitas das pessoas “ultra pobres” são mulheres. Mais uma vez, o desenvolvimento da capacidade integra-se no programa global, com o objetivo de os participantes se integrarem em algum momento num programa de microcrédito da BRAC.

<sup>20</sup> Em particular, transferências de dinheiro e alimentos

A avaliação realizada pela BRAC<sup>21</sup> concluiu que, em média, até 2005, os rendimentos dos participantes tinham aumentado acima dos rendimentos dos que não eram “suficientemente pobres” para serem selecionados para o programa em 2002, mas que continuavam a ser pobres. Isto talvez não seja surpreendente num período de tempo relativamente curto. Os participantes realizaram progressos em algumas áreas-chave relacionadas com a vulnerabilidade (em particular, os ativos dos meios de vida, as poupanças e a saúde), e pareciam ter mais confiança na sua capacidade para enfrentar perturbações importantes ou “crises” de meios de subsistência, como a doença grave de uma pessoa responsável pelo sustento económico da sua família.

Fonte: OIT, 2008. Promotion of rural employment for poverty reduction, Report IV, Conferência Internacional do Trabalho, 97.ª Sessão, 2008, Genebra. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_091721.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_091721.pdf).

Os programas não contributivos estão a difundir-se rapidamente nos países de rendimentos médios, mas continuam a ser escassos nos países de baixos rendimentos. Porém, estão a suscitar um interesse considerável por parte dos governos e dos organismos internacionais. Por exemplo, um número crescente de países africanos está a aplicar regimes de pensões sociais e, alguns deles, como Cabo Verde, aumentaram recentemente a sua cobertura e nível de prestações. O Apelo à Ação, de Livingstone, formulado em 2006 em resultado de uma conferência organizada conjuntamente pela União Africana e pelo governo da Zâmbia, ilustra o crescente interesse nas transferências em dinheiro financiadas com impostos no Continente.

■ **Combinar instrumentos de política no contexto de uma estratégia de segurança social nacional integrada.** A coexistência de vários instrumentos de políticas num país faz sentido porque eles procuram proporcionar cobertura para contingências diferentes e a grupos com características diferentes. A combinação dos instrumentos de política utilizados deveria ser adaptada tanto às características e necessidades específicas dos grupos beneficiários como ao contexto nacional. Para serem eficientes, como se indicou na 89.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 200, as diferentes “políticas e iniciativas com vista ao alargamento da cobertura, devem enquadrar-se no contexto de uma estratégia de segurança social nacional integrada”. Melhorar a coordenação e coerência de políticas entre os diversos mecanismos de segurança social continua a ser uma tarefa importante na maioria dos países em desenvolvimento, para otimizar a utilização dos recursos, evitar a exclusão de grupos da população e promover a formalização do emprego.

● A coordenação e a coerência das políticas entre os vários mecanismos de segurança social é necessária para otimizar a utilização dos recursos, evitar a exclusão e facilitar o movimento de saída da informalidade

## Tailândia: Um sistema pluralista para oferecer proteção social de saúde

Em 2001, a Tailândia adotou uma medida radical com vista a alcançar a cobertura total da assistência médica à população, ao introduzir um regime universal de assistência na saúde, popularmente conhecido como “regime UC” (anteriormente designado por “regime 30 Bath”). Este sistema oferece a todos os cidadãos tailandeses que não estejam filiados no Regime de Seguro de Saúde da Segurança Social, nem no Regime de Serviços de Saúde dos Funcionários Públicos, acesso aos serviços de saúde prestados pelas redes de fornecedores distritais (compostas por centros de saúde, hospitais distritais e hospitais provinciais em regime de cooperativa). Os filiados têm acesso a uma gama completa de serviços de saúde, em princípio sem terem de pagar contribuições nem tarifas, incluindo o atendimento em ambulatório (“doentes externos”), serviços para doentes internados e assistência na maternidade, prestados por entidades públicas e privadas, num quadro que enfatiza os aspetos da prevenção e da reabilitação.

Em 2006/2007 a cobertura legal geral do seguro de saúde da Tailândia atingiu quase 98% da população. Portanto, a abordagem pluralista da Tailândia teve êxito ao conseguir uma cobertura quase universal num período de tempo relativamente curto. O papel do regime UC foi determinante para a concessão de proteção social de saúde aos mais pobres da sociedade, especialmente aos trabalhadores da economia informal, cujas necessidades de assistência médica inspiraram a criação deste regime. No entanto, o facto de os custos diretos continuarem

<sup>21</sup> Rabbani, M.; Prakash, V. e Sulaiman, M. (2006). Impact Assessment of CFPR/TUP: A Descriptive Analysis Based on 2002-2005. Panel Data, CFPR/TUP, Documento de Trabalho, Série N.º 12, Dhaka, BRAC.



a representar uma parte significativa das despesas totais em saúde (28,7% em 2007, incluindo 74,8% das despesas privadas em saúde) continua a ser um problema que tem de ser devidamente tratado<sup>22</sup>.

O desenvolvimento pluralista de ambos os regimes, específico e universal, com carácter coordenado, constitui um traço especial da abordagem da Tailândia em matéria de protecção social da saúde. A mobilização de diversas fontes de receitas, incluindo as receitas governamentais gerais e os impostos específicos, além das contribuições e dos prémios, permitiu acelerar o alargamento da cobertura, especialmente dos pobres. As principais áreas de cooperação entre regimes incluem o sistema de gestão da informação, as normas dos serviços de saúde e das respectivas instalações e o sistema de reclamações e auditorias<sup>23</sup>.

Na Índia, a Lei da Segurança Social dos Trabalhadores Não Organizados, de 2008, dá apoio legislativo a uma série de regimes de segurança e protecção social pré-existent.

A Índia adotou uma lei de apoio à cobertura da economia informal (setor de trabalhadores não organizados), através de uma combinação de instrumentos. A Lei da Segurança Social dos Trabalhadores Não-organizados, de 2008, dá apoio legislativo a uma série de regimes pré-existent de segurança e bem-estar social. O regime abarca os trabalhadores no domicílio, os trabalhadores independentes, os trabalhadores remunerados (incluindo os trabalhadores migrantes) no sector não estruturado, assim como os trabalhadores não cobertos do sector estruturado.

O Governo Central é responsável pela formulação de regimes de protecção social adequados aos trabalhadores não organizados em questões relacionadas com: (a) cobertura de vida e invalidez; (b) prestações de saúde e de maternidade; (c) protecção da velhice; e (d) qualquer outra prestação que o Governo Central determine. Ao nível dos Estados, os trabalhadores não organizados podem participar nos regimes de protecção social que incluem: (a) fundos de previdência; (b) subsídios em caso de acidente de trabalho; (c) habitação; (d) planos educativos para crianças; e (e) cursos de formação para trabalhadores.

A nova lei enuncia as responsabilidades, as disposições e a estrutura para a criação das novas Comissões de Segurança Social Nacional e dos Estados, com poderes para tomar decisões sobre medidas de segurança social essenciais para todos os trabalhadores não organizados. Dado que 94% da mão-de-obra se concentra no sector não organizado, esta lei tem por objetivo abrir caminho a um sistema de segurança social que cubra todo o país<sup>24</sup>.

● Torna-se cada vez mais evidente que a segurança social é possível desde as primeiras fases de desenvolvimento e que a segurança social pode ter um papel essencial no desenvolvimento económico

### ■ Viabilidade de segurança social nos países em desenvolvimento.

Durante décadas, muitas pessoas consideraram que a segurança social se aplicava apenas aos países de rendimentos elevados. Estas opiniões perderam força, à medida que se tornou cada vez mais evidente que a segurança social é possível desde as primeiras etapas de desenvolvimento e pode ter um papel fundamental no desenvolvimento económico. Mais de 30 países em desenvolvimento conseguiram alargar consideravelmente a sua cobertura através de diversos programas.

A elaboração de modelos empíricos sobre a viabilidade da segurança social está a contribuir para que o diálogo de políticas transcenda as provas circunstanciais e os pressupostos da carga financeira dos programas de segurança social a longo prazo. Este trabalho demonstra que fornecer um conjunto básico de prestações de segurança social é viável na maioria dos países de rendimentos médios.<sup>25</sup> Em alguns países pobres, é necessária uma ajuda considerável, a longo prazo, até que as prestações sociais não contributivas possam ser exclusivamente financiadas pelas receitas fiscais.

<sup>22</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ILO, 2008. Social health protection: An ILO strategy towards universal access to health care? Social Security Policy Briefings, Paper 1 (Genebra).

<sup>23</sup> Sakunphanit, T. 2008. Universal Health Care Coverage through Pluralistic Approaches: Experience from Thailand. Série: Social security extension initiatives in East Asia (Bangkok: ILO Subregional Office for East Asia).

<sup>24</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: The Unorganised Workers' Social Security Act, 2008. N.º 33, de 2008.

<sup>25</sup> Pal, K.; Behrendt, C.; Léger, F.; Cichon, M. e Hagemeyer, K. (2005). Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise, Issues in Social Protection Discussion. Documento 13. OIT, Genebra

Na prática, qualquer aumento das receitas nacionais atribuídas à segurança social básica é determinado tanto através da margem fiscal como da vontade política para aumentar a percentagem de despesas públicas destinadas a esta área de políticas. A capacidade para criar uma margem fiscal deveria ser considerada no contexto de um vasto quadro de despesas públicas a médio prazo. A capacidade para mobilizar receitas adicionais, aumentando a base fiscal, melhorando a eficácia das despesas através do fortalecimento das instituições públicas e das políticas adequadas para sustentar a produtividade, continua a ser um fator fundamental para criar margem fiscal nos países pobres. A decisão de aumentar a percentagem de despesa pública dedicada à segurança social básica dependerá da vontade política para o fazer e da parte do orçamento público que já está comprometida. Para facilitar o processo de adoção de decisões é necessário avaliar a viabilidade geral, tanto financeira como administrativa, e estimar os resultados projetados da prestação de segurança social básica.

■ **A abordagem da OIT e o piso de proteção social.** A OIT promove uma abordagem bidimensional para alargar a cobertura da segurança social. A primeira dimensão (horizontal) compreende o alargamento da segurança do rendimento e o acesso aos cuidados de saúde, ainda que a um nível muito básico, para toda a população. Na segunda dimensão (vertical) o objetivo é proporcionar níveis mais elevados de segurança do rendimento e o acesso a cuidados de saúde de melhor qualidade, à medida que os países atingem níveis de desenvolvimento económico mais elevados e adquirem margem fiscal.

A Comissão de Coordenação de Chefes Executivos das Nações Unidas, com o apoio do Pacto Mundial para o Emprego, da OIT, destacou uma nova abordagem estratégica relativa à primeira dimensão, a horizontal, promovendo um conjunto de garantias de segurança social básica, no quadro de um piso de proteção social mais amplo, constituído por dois elementos principais que contribuem para a concretização dos direitos humanos:

- **Serviços públicos essenciais:** acesso geográfico e financeiro aos serviços essenciais (como água e saneamento, saúde e educação).
- **Transferências sociais:** um conjunto básico de transferências sociais essenciais, em dinheiro e em géneros, dirigido às pessoas pobres e vulneráveis, para lhes oferecer segurança mínima em matéria de rendimento e acesso aos serviços de saúde essenciais.

A componente de transferência social do piso de proteção social compreende um conjunto básico de garantias sociais essenciais que é aplicado através de transferências em dinheiro e em géneros que garante:

- acesso universal aos serviços de saúde essenciais;
- segurança de rendimentos (ou de subsistência) para todas as crianças, através de prestações por filhos a cargo;
- apoio ao rendimento, combinado com garantias relativas ao emprego e/ou outras políticas do mercado de trabalho, para pessoas em idade ativa, em condições de trabalhar (e disponíveis para o trabalho), que não auferem rendimento suficiente no mercado de trabalho;
- segurança do rendimento, através de pensões básicas, financiadas pelos impostos, para os idosos, as pessoas com deficiência e as que perderam o responsável pelo sustento da família.

● As garantias básicas de segurança social no seio de um patamar de proteção social mais alargado incluem serviços públicos essenciais e transferências sociais

O termo “garantias” deixa em aberto a questão se a totalidade ou parte destas transferências (I) são concedidas com caráter universal a todos os habitantes de um país; (II) são concedidas através de regimes de segurança social regulamentares, contributivos e de base ampla; (III) são fornecidas apenas no caso de uma necessidade avaliada; ou (IV) se baseiam em determinadas condições de comportamento. O principal fator determinante é que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços de saúde essenciais e aos meios para garantir um nível de rendimento mínimo.



*Homem sem abrigo, Brasil.*

#### **Recomendação (Nº.202) sobre os pisos nacionais de proteção social**

Em 2012, a Conferência Internacional do Trabalho adotou um instrumento relativo aos pisos nacionais de proteção social. Estes constituem conjuntos de garantias básicas de segurança social, definidos a nível nacional, que garantem uma proteção destinada a prevenir ou a aliviar a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social. A Recomendação faz referência explícita às pessoas da economia informal, reconhecendo que a segurança social é um instrumento importante para prevenir e reduzir a pobreza e apoiar a transição do emprego informal para o formal.

Para mais pormenores, ver

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---elconf/documents/meetingdocument/wcms\\_183326.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---elconf/documents/meetingdocument/wcms_183326.pdf)

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar o tema. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas e contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e Conclusões da Conferência

<http://www.ilo.org/pub>

Convenção (N.º 102) sobre a Segurança Social (Norma Mínima), 1952

Convenção (N.º 130) sobre os Cuidados Médicos e o Subsídio de Doença, 1969

Recomendação (N.º 134) sobre os Cuidados Médicos e o Subsídio de Doença, 1969

Convenção (N.º 118) sobre a Igualdade de Tratamento (Segurança Social), 1962

Convenção (N.º 157) sobre a Manutenção dos Direitos à Segurança Social, 1982

Convenção (N.º 167) sobre a Manutenção dos Direitos à Segurança Social, 1983

Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000

Recomendação (N.º 191) sobre a Proteção da Maternidade, 2000

Convenção (N.º 128) sobre as Prestações de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967

Recomendação (N.º 131) sobre as Prestações de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, 1967

Convenção (N.º 121) sobre as Prestações por Acidentes de Trabalho, 1964

Recomendação (N.º 121) sobre as Prestações por Acidentes de Trabalho, 1964

Resolução e Conclusões relativas à segurança social, Conferência Internacional do Trabalho, 89.<sup>a</sup> Sessão, Genebra 2001

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/353sp1.pdf>

OIT, 2011. Resolução sobre a discussão do tema recorrente da proteção social (segurança social), Conferência Internacional do Trabalho, 100.<sup>a</sup> Sessão, Genebra 2011

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_157820.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157820.pdf)

### Publicações Pertinentes

Adema, W., 2006. Social assistance Policy development and the provision of a decent level of Income in Selected OECD Countries. OECD social, employment and migration working papers no. 38. Paris.  
[http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en\\_2649\\_34637\\_37224079\\_1\\_1\\_1\\_1.00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34637_37224079_1_1_1_1.00.html)

Barrientos, A., 2005. Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa. Institute for development Policy and Management, Universidade de Manchester. Manchester.  
<http://www.sed.man.ac.uk/research/events/conferences/documents/Social%20Protection%20Papers/Barrientos2.pdf>

Barrientos, A., e Scott J., 2008. Social transfers and Growth: A Review. BWPI Working paper 52. Poverty Institute, Universidade de Manchester  
<http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-5208.pdf>

Bertranou, F.; Casali, P., 2007. Los trabajadores independientes y la seguridad social. Buenos Aires.  
<http://cinterfor.org.uy>

Brière, B., e Rawlings L., 2006. Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion? Work Bank, Social Protection Discussion paper No.0603, Instituto do Banco Mundial, Social Safety Net Primer Series  
<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0603.pdf>

Gassmann, F.; Behrendt, C., (2006). Cash benefits in low-income countries. Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania. Discussion paper 15. OIT, Genebra.  
<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess>



Hsiao, W.; Shaw, R. (2007). Social Health Insurance. Banco Mundial, Washington, DC.  
<http://www.worldbank.org>

Conferência Internacional do Trabalho, 2006. Proteção social e inclusão. Experiências e questões de políticas. Genebra  
<http://www.ilo.org/step>

2007. The right to social security and national development. Lessons from OECD experience for low-income countries. Discussion paper 18, Genebra.

2008. Social Security for all: Investing in social justice and economic development. Social Security Policy Briefings. Paper 7. Genebra.

2008. Asia-Pacific Regional High-level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage. Nova Deli, Índia, 19-20 de maio de 2008. Departamento de Segurança Social, Genebra.  
<http://www.ilo.org/secsoc>

2008. Interregional Tripartite Meeting on the Future of Social Security in Arab States. Amman, 6-8 de maio de 2008: Relatório. Social security Policy Briefings, Paper 5. Genebra.

2008. Can low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefings. Paper 3. Genebra.

<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=5951>

2008. Setting social security standards in a global society. An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization. Social Security Policy Briefings, Paper 2. Genebra.  
<http://ilo.org/secsoc>

2008. Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care. Social Security Policy Briefings, Paper 1. Genebra.  
<http://www.ilo.org/secsoc>

2009. World Social Security Report 2010. Providing coverage in the times of crisis and beyond. Genebra.

2010. Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium. Social Security Department, Genebra.  
<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>

2011. Social security for social justice and a fair globalization, Recurrent discussion on social protection (social security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. Relatório VI, 100.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, Genebra, 2011  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/sssjfg.pdf>

OIT; GTZ; OMS, 2007. Extending social protection in health. Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations. Eschborn.  
<http://www.socialhealthprotection.org/>

Lund, F.; Srinivas, S. 2005. Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy. Departamento de Segurança Social. OIT, Genebra.  
<http://www.ilo.org/global/>

Medeiros, M., Britto, T. e Soares, F., 2008. Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil. International Poverty Centre.  
[http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Targeted\\_Cash\\_Transfer\\_Programs\\_in\\_Brazil.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Targeted_Cash_Transfer_Programs_in_Brazil.pdf)

Mkandawire, T., 2005. Targeting and universalism in Poverty Reduction. Social policy and development programme. Paper Number 23. United Nations Research Institute for Social Development. Genebra  
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument)

Molyneux, M., 2007. Change and continuity in social protection in Latin America. Mothers at the Service of the state Gender and development programme paper number 1. United Nations Research Institute for Social Development. Genebra.  
<http://catalogue.nla.gov.au/Record/4312756>

Oficina Internacional del Trabajo (2008). Reunión regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina: Santiago, Chile, 12 al 14 de diciembre de 2007. Documentos de política de seguridad social, Documento 4. Genebra  
<http://www.ilo.org/secsoc>

Oficina Internacional del Trabajo; Banco de Previsión Social; Centro de Estudios de Seguridad Social, Salud y Administración de Uruguay (Brevemente). Trabajadores independientes y protección social en América Latina. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay. Montevideo

Organisation for Economic Co-operation and development, 2009. Promoting Pro-Poor Growth: social protection. Sede, Paris.

<http://www.oecd.org/dac/poverty>

Pochmann, M., 2008. Local development, social protection and inclusion. Typology of selected initiatives in Brazil. Genebra, Conferência Internacional do Trabalho; STEP.

Pankaj, A., 2008. Processes, institutions and mechanisms of implementation of Nrega: impact assessment of Bihar and Jharkhand. Institute of Human Development. Nova Deli, Índia

<http://www.nrega.net/pin/reports-and-resources/reports-submitted-to-the-ministry-of-ruraldevelopment/reports-28-jan-2010/2007-08%20IHD%20report.pdf>

Posel, D.; Fairburn, J. e Lund, F., 2004. Labour Migration and Households: a Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa

<http://www.tips.org.za/node/795>

Scheil-Adlung, X.; Carrin, G.; Juetting, J.; Ke Xu, K., et al., 2006. What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries. ESS Paper No. 24. Genebra: Conferência Internacional do Trabalho.

Soares, F.V. et al. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a Pobreza. Brasília: IPEA, 2006

Soares, S et al. Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: impacto sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2007

Soares S. et al., Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Década da Estabilidade. Brasília: IPEA, 2007

Soares, S. Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004. Brasília: IPEA, 2006.

Townsend, P., 2009. Building decent societies: Rethinking the role of social security in development. OIT, Genebra, Palgrave Macmillan London.

<http://www.ilo.org/global>

Waelkens, M. P.; Soors, W.; Criel, B., 2005. The role of social health protection in reducing poverty. The case of Africa. ESS Paper No. 22. Genebra: Conferência Internacional do Trabalho; STEP.

## Outros instrumentos

International Labour Organisation. (1997). Social Security Financing. ITC Turim.

<http://www.itcilo.org>

1997. Pension schemes. ITC Turim.

<http://www.itcilo.org>

1998. Social security principles. ITC Turim

<http://www.itcilo.org>

1998. Administration of social security. ITC Turim

<http://www.itcilo.org>

2005. Social Security Governance: A Practical Guide for Board Members of Social Security Institutions in Central and Eastern Europe. Budapest.

<http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/>

International Labour Office. 2007. Health microinsurance schemes. Feasibility Study Guide. Volume 1: Procedure, Volume 2: Tools Genebra, International Labour Office; STEP.

<http://www.ilo.org/step>

2007. Health Micro-Insurance Schemes: Monitoring and Evaluation Guide. Volume 2: Practical indications. Genebra, international Labour Office; STEP.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/step>

2009. Extending social security to all. A guide through challenges and options. Genebra

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>

Samson, M.; Van Niekerk, I.; Mac Quene, K. (2006). Designing and implementing Social transfer programmes. EPRI, África do Sul.

[http://www.unicef.org/socialpolicy/files/designing\\_and\\_implementing\\_social\\_transfer\\_programmes.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/designing_and_implementing_social_transfer_programmes.pdf)

Tabatabai, H., 2006. Eliminating child labour: the promise of conditional cash transfers. International Programme for the Elimination of Child Labour, OIT, Genebra

[http://www.ciaris.org/workspace\\_files/153/cct\\_tabatabai\\_2006\\_eliminating\\_cl\\_promise\\_of\\_ccts\\_final\\_061025\\_english.pdf](http://www.ciaris.org/workspace_files/153/cct_tabatabai_2006_eliminating_cl_promise_of_ccts_final_061025_english.pdf)

Williams, M., 2007. The Social and Economic Impacts of South Africa's Child Support Grant

[http://web.williams.edu/Economics/Honors/2007/Williams\\_thesis.pdf](http://web.williams.edu/Economics/Honors/2007/Williams_thesis.pdf)

## Sítios da *internet* selecionados do Governo

Brasil, Programa Bolsa Família

[www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia)

Gana, National Health Insurance

<http://www.nhis.gov.gh/>

Índia, The Unorganised Workers' Social Security Act, 2008. N.º 33 de 2008.

<http://labour.nic.in/act/acts/Unorganised-workers-social-security-act-2008.pdf>

Índia, The National Rural Employment Guarantee Act

<http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>

África do Sul, Unemployed Insurance Fund

<http://www.labour.gov.za/legislation/acts/basic-guides/basic-guide-to-uif-registration>

Tailândia, Universal Health Insurance

<http://www.nhso.go.th>

Uruguai, Monotributors programme

<http://www.bps.gub.uy/ProcesosReforma/ReformaTributaria/Monotributo.aspx?menu=reformaTributaria>

## Plataformas Eletrónicas

<http://www.ciaris.org/>

<http://www.cipsocial.org>

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess>

Para mais informações, consultar o sítio da *internet* do Departamento de Segurança Social da OIT <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/>

## Referências

Adema, W., 2006. Social assistance Policy development and the provision of a decent level of Income in Selected OECD Countries. OECD social, employment and migration working papers No. 38. Paris.

[http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en\\_2649\\_34637\\_37224079\\_119684\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34637_37224079_119684_1_1_1,00.html)

Agence française de développement, 2004. Poverty, Inequality and Growth.Proceedings of the AFD-EUDN, conference 2003. Paris.

<http://www.afd.fr/jahia/jahia/home/publications/NotesDocuments/pid/2776>

Barrientos, A., 2005. Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa. Institute for development Policy and Management, Universidade de Manchester. Manchester.

<http://www.sed.man.ac.uk/research/events/conferences/documents/Social%20Protection%20Papers/Barrientos2.pdf>

Bertranou, F.; Casali, P., 2007. Los trabajadores independientes y la seguridad social. Buenos Aires.

<http://cinterfor.org.uy>

Gassmann, F.; Behrendt, C., 2006. Cash benefits in low-income countries. Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania. Discussion paper 15.OIT, Genebra.

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess>

Guimarães M. 2008. Políticas para a Expansão da Cobertura dos trabalhadores e trabalhadoras domésticas: A Experiência do Brasil. Ministério da Previdência Social, Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília.

Hsiao, W.; Shaw, R. 2007. Social Health Insurance. Banco Mundial, Washington, DC.  
<http://www.worldbank.org>

*International Labour Office. 2006. Social protection and inclusion. Experiences and policy issues. Geneva*  
<http://www.ilo.org/step>

2007. The right to social security and national development. Lessons from OECD experience for low-income countries. Discussion paper 18. Geneva, 2008. Social Security for all: Investing in social justice and economic development. Social Security Policy Briefings, Paper 7. Geneva.

2008. Asia-Pacific Regional High-level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage, Nova Deli, Índia, 19-20 de maio

2008. Departamento de Segurança Social, Geneva.  
<http://www.ilo.org/secsoc>

2008. Interregional Tripartite Meeting on the Future of Social Security in Arab States, Amã, 6-8 de maio de 2008: Relatório. Social Security Policy Briefings, Paper 5. Geneva.

2008. Can low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefings, Paper 3. Geneva.  
<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=5951>

2008. Setting social security standards in a global society. An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization. Social Security Policy Briefings, Paper 2. Geneva..  
<http://ilo.org/secsoc>

2008. Social health protection. An ILO strategy towards universal access to health care. Social Security Policy Briefings, Paper 1. Geneva.  
<http://www.ilo.org/secsoc>

2009. World Social Security Report 2010. Providing coverage in the times of crisis and beyond. Geneva.

2010. Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium. Social Security Department, Geneva.  
<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/>

OIT, GTZ, OMS, 2007. Extending social protection in health. Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations. Eschborn.  
<http://www.socialhealthprotection.org/>

Kazepov, Y.; Sabatinelli, S., 2006. Minimum income and social integration. Institutional arrangements in Europe. Geneva.

Lelkes, O., 2006. Social exclusion in Central-Eastern Europe. Concept, measurement and policy interventions. Geneva, International Labour office; STEP; European Centre for Social Welfare Policy and Research.  
[http://www.euro.centre.org/data/1181637085\\_99921.pdf](http://www.euro.centre.org/data/1181637085_99921.pdf)

Lindert, K.; Linder, A.; Hobbs, J.; de la Brière, B., 2007. The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família programme: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context, Social Protection Discussion Paper No. 0709. Washington, DC, Banco Mundial.

Lund, F.; Srinivas, S., 2005. Learning from experience: A gendered approach to social protection for workers in the informal economy. Departamento de Segurança Social. OIT, Geneva.  
<http://www.ilo.org/global/>

Mkandawire, T., 2005. Targeting and universalism in Poverty Reduction. Social policy and development programme. Paper Number 23. United Nations Research Institute for Social Development. Geneva  
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/955FB8A594EEA0B0C12570FF00493EAA?OpenDocument)



Ministério do Trabalho de Portugal; Comissão Europeia; Conferência Internacional do Trabalho, 2007. Conferência Mundial. Social Protection and inclusion. Converging efforts from a global perspective. Lisboa, 2- 3 de outubro de 2006. Proceedings.

<http://www.ilo.org/fairglobalization/follow/National/lang-en/index.htm>

Molyneux, M., 2007. Change and continuity in social protection in Latin America. Mothers at the Service of the state Gender and development programme paper number 1. United Nations Research Institute for Social Development. Genebra

<http://catalogue.nla.gov.au/Record/4312756>

Oficina Internacional del Trabajo, 2008. Reunión regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina: Santiago, Chile, 12 a 14 de dezembro de 2007. Documentos de política de seguridad social, Documento 4. Genebra

<http://www.ilo.org/secsoc>

Oficina Internacional del Trabajo; Banco de Previsión Social; Centro de Estudios de Seguridad Social, Salud y Administración de Uruguay. (Brevemente). Trabajadores independientes y protección social en América Latina. Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica. Uruguay, Montevideo.

Organisation for Economic Co-operation and development, 2009. Promoting Pro-Poor Growth: social protection. Sede, Paris.

<http://www.oecd.org/dac/poverty>

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2007. Financing social protection: the employment effects. Employment, Labour and social affairs committee, Paris

<http://www.oecd.org/dataoecd/58/4/38608747.pdf>

Pochmann, M., 2008. Local development, social protection and inclusion. Typology of selected initiatives in Brazil. Genebra, Conferência Internacional do Trabalho; STEP.

Pankaj, A., 2008. Processes, institutions and mechanisms of implementation of Nrega: impact assessment of Bihar and Jharkhand. Institute of Human Development. Nova Deli, Índia

<http://www.nrega.net/pin/reports-and-resources/reports-submitted-to-the-ministry-of-rural-development/reports-28-jan-2010/2007-08%20IHD%20report.pdf>

Samson, M.; Heinrich, C.; Williams, M.; Kaniki, S.; Muzondo, T.; Mac Quene, K. e Van Niekerk, I., 2008. Quantitative analysis of the impact of the child support grant. Economic policy research Institute. Cape Town.

Scheil-Adlung, X.; Carrin, G.; Juetting, J.; Ke Xu, K., et al., 2006. What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries. ESS Paper No. 24. Genebra. Conferência Internacional do Trabalho.

Soares, FV et al. Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade e a Pobreza. Brasília: IPEA, 2006

Soares, S et al. Programas de Transferência de Renda Condicionada no Brasil, Chile e México: impacto sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2007

Soares S. et al. Desigualdade e Bem-Estar no Brasil na Década da Estabilidade. Brasília: IPEA, 2007

Soares, S. Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004. Brasília: IPEA, 2006.

Townsend, P., 2009. Building decent societies: Rethinking the role of social security in development. OIT, Genebra, Palgrave Macmillan London.

<http://www.ilo.org/global>

Upadhyana, S.; Ouchi, M. 2006. The assessment of social assistance scheme in the Kyrgyz Republic: its importance in relation to employment and poverty alleviation. OIT SRO Moscovo.

<http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/info/>

Waelkens, M. P.; Soors, W.; Criel, B., 2005. The role of social health protection in reducing poverty. The case of Africa. ESS Paper No. 22. Genebra, Conferência Internacional do Trabalho; STEP.

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

- 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

- 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

- 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

#### 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

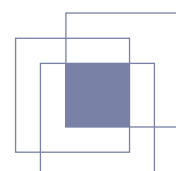
# Alargamento da Proteção Social



*Sensibilização para o VIH/SIDA, Vietname.*

## 8.2 O VIH/SIDA E A ECONOMIA INFORMAL: COMBATER A DISCRIMINAÇÃO E A EXCLUSÃO

■ Este fascículo analisa as complexas ligações entre a informalidade, a pobreza, a exclusão e o VIH/SIDA. A pandemia constitui um revés importante na transição para a formalidade. As consequências a longo prazo para as pessoas (especialmente as mulheres), as empresas, as comunidades e as economias, podem ser catastróficas. Entre as novas respostas figuram intervenções direcionadas para a economia informal, incluindo materiais para formação, microfinança e medidas de proteção social especificamente ajustadas; atividades de sensibilização e apoio à geração de rendimento. Também se formularam políticas nacionais a nível macro.



## DESAFIOS FUNDAMENTAIS

- O VIH/SIDA e a informalidade
- Repercussões das questões de género na informalidade
- Repercussões económicas da pandemia
- A discriminação e o crescimento da informalidade
- Uma questão de local de trabalho
- Estratégias de prevenção e mitigação na economia informal
- A necessidade de abordagens múltipla

■ **O VIH/SIDA e a informalidade.** O VIH/SIDA é um problema mundial que tem custos importantes em todos os níveis da sociedade e nos setores da economia, com impacto direto nos trabalhadores e nas empresas. A propagação e os efeitos da doença são especialmente graves nos países em desenvolvimento, em particular da África Subsaariana, onde se concentram 67% das infeções mundiais, 68% das novas infeções por VIH em adultos e 91% das novas infeções por VIH em crianças<sup>1</sup>. Nesta região, a pobreza e a informalidade também são mais elevadas e os trabalhadores informais estão normalmente muito expostos, sendo muito vulneráveis ao VIH/SIDA, porque trabalham em contextos sociais e económicos caracterizados pela falta de rendimentos regulares, más condições de trabalho, baixos níveis de educação, falta de proteção social e acesso limitado a serviços de saúde e a estratégias de informação e prevenção. As doenças geram enormes pressões sobre as famílias pobres e as empresas informais, pondo em risco os meios de subsistência e a produtividade, diminuindo a rentabilidade das empresas e a capacidade pessoal para gerar rendimento, limitando a transferência informal de qualificações e experiência e minando as oportunidades das gerações presentes e futuras de se prepararem para o emprego produtivo. Estigmatiza e marginaliza as pessoas em termos sociais e económicos e agudiza a pobreza intergeracional.

■ **Repercussões das questões de género na informalidade.** O emprego informal emprega geralmente mais mulheres do que homens nos países em desenvolvimento<sup>2</sup>. Além disso, há uma maior probabilidade de as mulheres estarem agrupadas nos segmentos da economia informal mais caracterizados pela marginalização e as atividades de subsistência. Considerando o seu duplo papel de cuidadoras de outras pessoas e de geradoras de rendimentos e a sua função subordinada em muitas sociedades, as mulheres, especialmente as jovens, costumam ser as que sofrem as piores consequências a longo prazo, sob a forma de oportunidades perdidas em matéria de educação, desenvolvimento das competências profissionais e empregabilidade. Quando o VIH afeta um membro da família, as mulheres e as crianças do sexo feminino são normalmente as primeiras a abandonar a escola para trabalhar tanto dentro como fora de casa, a fim de se sustentarem a si próprias, aos familiares doentes e aos irmãos, ou que deixam um emprego formal a tempo inteiro para se dedicarem a cuidar de doentes com SIDA ou órfãos devido à doença<sup>3</sup>. As atividades flexíveis, não regulamentadas, precárias e mal remuneradas, podem ser a única opção de obtenção de rendimento de que dispõem, com graves consequências negativas para a sua capacidade de contribuir social e economicamente para o desenvolvimento.

● Muitas pessoas que estão inseridas na economia informal estão muito expostas ao VIH/SIDA por várias razões

● Os custos da prestação de cuidados são transferidos para o domínio privado do trabalho não remunerado e voluntário, dominado pelas mulheres. Consequentemente, as mulheres tendem a sofrer consequências a longo prazo mais gravosas em termos de perda de oportunidades de educação, desenvolvimento de competências e empregabilidade

<sup>1</sup> Ver Situação da Epidemia da SIDA, Programa Conjunto das Nações Unidas para o VIH/SIDA/ Organização Mundial da Saúde (OMS), 2009. Por outro lado, o aumento do número de pessoas infetadas pelo VIH é especialmente relevante na Ásia Oriental, onde o número de pessoas infetadas com o VIH quase duplicou desde 2001, bem como na Europa de Leste e na Ásia Central, onde se estima ter havido um aumento de 250% no período de 2001-2007. Ver: HIV/AIDS and the world of work, Report IV (1), Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, 2009, OIT, Genebra, 2008.

<sup>2</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT 2002. Women and Men in the informal economy. A statistical picture.

<sup>3</sup> Em três províncias da África do Sul, as famílias afetadas pela SIDA, decidiram retirar da escola duas vezes mais crianças do sexo feminino do que do sexo masculino. Ver o folheto "Women, HIV/AIDS and the world of work" [As Mulheres, o VIH/SIDA e o Mundo do Trabalho], da OIT, sobre a SIDA.



● A informalidade, a pobreza, a exclusão e o VIH/SIDA são fenómenos que se reforçam mutuamente.

A informalidade também expõe as mulheres a comportamentos arriscados em relação ao VIH. O VIH/SIDA, a pobreza e a informalidade são fenómenos que afetam as mulheres e os homens de formas diferentes. Em geral, as mulheres não só assumem a maior parte da carga dos cuidados não remunerados e do trabalho comunitário voluntário, como também costumam estar mais expostas do que os homens à infeção pelo VIH<sup>4</sup>, devido à sua subordinação sexual e económica na vida privada e profissional, que as impede de ter relações sexuais sem risco ou de recusar relações sexuais pouco seguras. A capacitação económica da mulher e a possibilidade de se expressar são prioridades essenciais em medidas que têm repercussões importantes no que se refere à exposição e vulnerabilidade ao VIH/SIDA. A pandemia intensificou a carga desproporcionada do trabalho de cuidados não remunerados, especialmente em tempos de crise económica e escassez de proteção social pública e privada para as atividades relacionadas com os cuidados de saúde. A menos que as estratégias, as políticas e os orçamentos nacionais de desenvolvimento reconheçam plenamente o valor económico e o custo do trabalho dos cuidados de saúde remunerados, o VIH/SIDA imporá cargas cada vez mais onerosas às redes familiares tradicionais, cuja capacidade é cada vez menor, e em particular às mulheres e às meninas. É igualmente importante reconhecer os desafios específicos colocados pela pandemia aos homens, em termos do estigma ligado à infeção e às funções não tradicionais de cuidados que possam ter de assumir devido ao impacto da doença nas estruturas familiares, e para as quais muitas vezes não estão preparados.

A informalidade, a pobreza, a exclusão e o VIH/SIDA são fenómenos que se reforçam mutuamente, gerando um ciclo vicioso de desigualdade e privações intergeracionais. As suas repercussões económicas e sociais a longo prazo nas pessoas, nas empresas, nas comunidades e nas sociedades são potencialmente desastrosas. Compreender as suas relações e abordar as causas e consequências, em especial, mas não exclusivamente, para as mulheres e as meninas, não é apenas uma questão de justiça social e de direitos humanos básicos, mas um passo indispensável para fomentar o crescimento económico e a produtividade.

● É sabido que a epidemia reduz as poupanças e as taxas de investimento, desacelera o crescimento do emprego e diminui o rendimento per capita. Para as pessoas e para as empresas informais, o absentismo, a doença e a morte de trabalhadores é muitas vezes catastrófica

■ **Repercussões económicas da pandemia.** Numa perspetiva macroeconómica, sabe-se que a epidemia reduz as taxas de poupança e investimento, desacelera o crescimento do emprego e diminui o rendimento *per capita*. Do ponto de vista das empresas informais, que absorvem uma grande parte dos trabalhadores da economia informal, o absentismo, a doença e a morte dos trabalhadores são potencialmente catastróficos. A verdade é que a doença não só diminui o número de pessoas que podem trabalhar, em particular os jovens, como também afeta a qualidade do trabalho, pois priva as atividades económicas de competências e conhecimentos especializados valiosos. Na perspetiva dos trabalhadores da economia informal e das suas famílias, que normalmente estão excluídos da proteção dos planos de segurança social e dos serviços de assistência social legais, o VIH/SIDA conduz geralmente a privações e à perda de segurança social e económica.

<sup>4</sup> Em vários países da África e do Caribe, as taxas de infeção nas mulheres jovens (com menos de 24 anos) são duas a seis vezes superiores às dos jovens do sexo masculino. Ibid.

■ **A discriminação e o crescimento da informalidade.** A estigmatização e as práticas discriminatórias generalizadas em relação aos trabalhadores infetados empurram muitos para a economia informal. Estes trabalhadores, assim como os familiares encarregados de cuidar deles (principalmente mulheres e meninas), podem ver-se empurrados do setor formal para trabalhos informais, precários, desprotegidos e mal remunerados, em que a sua saúde física e psicológica corre ainda mais riscos. Esta situação é cada vez mais evidente nas crianças que ficam órfãs devido à SIDA ou que tenham de cuidar dos seus progenitores seropositivos.

■ **Uma questão de local de trabalho.** A OIT reconhece o VIH/SIDA como uma doença relacionada com o local de trabalho, seja na economia formal seja na informal, e considera o mundo do trabalho como um ponto de entrada para intervir. Esta abordagem fundamenta-se no facto de 90% das pessoas que vivem com o VIH/SIDA fazerem parte da população produtiva (adultos em idade ativa) e no reconhecimento do local de trabalho como ponto estratégico decisivo para a prevenção, os cuidados a prestar e o tratamento. Também reconhece que muitos trabalhadores são afetados em consequência das suas atividades laborais e que muitos outros são objeto de discriminação e estigmatização no local de trabalho por estarem infetados. A crise do VIH/SIDA deu ainda mais relevância ao papel central dos constituintes da OIT nas iniciativas nacionais, enquanto atores sociais na luta contra a epidemia. Como se destacou num relatório recente, o VIH/SIDA “dificulta a redução da pobreza, constitui um obstáculo à consecução de um desenvolvimento duradouro e coarta a aplicação efetiva do Programa de Trabalho Digno. A luta contra o VIH/SIDA exige uma resposta em todos os planos da sociedade e em cada setor da economia<sup>5</sup>”. A esta declaração poderia acrescentar-se que o VIH/SIDA dificulta consideravelmente a transição para a formalidade.

Em junho de 2010 foi adotada uma nova norma internacional sobre o VIH/SIDA no mundo do trabalho. A nova Recomendação oferece à OIT e aos seus constituintes a oportunidade de discutir em cada país as respostas adequadas à epidemia do VIH e de examinar as medidas já implementadas. (Ver destaque). O cumprimento da Recomendação será supervisionado através dos mecanismos de vigilância e seguimento da OIT existentes. A Recomendação também é um instrumento valioso no que se refere à orientação criteriosa e à compilação de boas práticas.

Antes da adoção da Recomendação, a OIT tinha elaborado um Código de Práticas sobre o VIH/SIDA e o Mundo do Trabalho, que continha 10 princípios básicos para a formulação de políticas, e cujas repercussões para a economia informal estão resumidas no destaque seguinte.

### **Princípios básicos da “Coletânea das Diretivas Práticas sobre o VIH/Sida no Mundo do Trabalho da OIT”, e a sua pertinência para a economia informal**

- O reconhecimento do VIH/SIDA, como questão que afeta o local de trabalho. Pressupõe que os governos reconheçam a existência de todos os locais de trabalho, incluindo os da economia informal, o que nem sempre acontece na economia informal.
- A igualdade de género é uma preocupação primordial que se reflete nas diretivas práticas. Porém, na economia informal, as mulheres são muito mais vulneráveis do que os homens e, em geral, também são mais vulneráveis do que as mulheres que estão empregadas na economia formal.

● As práticas discriminatórias em relação aos trabalhadores infetados podem contribuir para o crescimento da informalidade

● 90% das pessoas com VIH fazem parte da população produtiva

### **Recomendação (N.º 200) da OIT sobre o VIH/SIDA e o Mundo do Trabalho, 2010**

Na 99.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho foi adotado um novo instrumento sobre o VIH/SIDA. Trata-se do primeiro instrumento legal sancionado a nível internacional, que se destina a reforçar o contributo do mundo do trabalho para o acesso universal a serviços de prevenção, tratamento, cuidados e apoio na relação com o VIH, e que contém disposições sobre programas de prevenção que podem salvar vidas e medidas de luta contra a discriminação a nível nacional e no local de trabalho. Também sublinha a importância do emprego e das atividades geradoras de rendimento para os trabalhadores e as pessoas que vivem com o VIH, especialmente no que se refere à continuação do tratamento.

Ver  
[http://www.ilo.org/aids/lang-en/docName-WCMS\\_142706/index.htm](http://www.ilo.org/aids/lang-en/docName-WCMS_142706/index.htm)

<sup>5</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: HIV/AIDS and the world of work. Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, 2009. Relatório IV(1).

- Ambiente de trabalho saudável. Na economia informal, o ambiente está geralmente longe de ser saudável e higiênico, sobretudo para as crianças que acompanham a mãe para o seu local de trabalho.
- O diálogo social pressupõe que a mão-de-obra esteja organizada. A economia informal não está devidamente organizada e não tem voz.
- Os trabalhadores da economia informal não parecem ter o problema da realização de testes. Mas são vítimas de uma estigmatização considerável a que é necessário atender.
- A confidencialidade não se aplica na economia informal. A estigmatização e os boatos são moeda corrente nas pequenas empresas.
- Continuação da relação de trabalho. Sendo a relação de trabalho informal por definição, não existe contrato a rescindir nem prestações sociais para proteger os trabalhadores quando adoecem.
- Prevenção. No setor informal, os programas de educação e a prática de distribuir preservativos são mínimos.
- As medidas de cuidados e apoio não fazem parte integrante dos sistemas informais.

Fonte: HIV/AIDS and the world of work, Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, 2009, Relatório IV(1)  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_112365.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_112365.pdf)

● As estratégias de prevenção devem ser integradas nos programas existentes (programas de formação, de desenvolvimento empresarial ou de alfabetização). Os esforços de atenuação incluem um maior acesso à proteção social, como microsseguros, bem como atividades geradoras de rendimento

■ **Estratégias de prevenção e mitigação na economia informal.** Portanto, as intervenções na economia informal devem ser adaptadas às necessidades e circunstâncias específicas e diferentes do setor. A economia informal representa uma percentagem muito elevada de todos os novos empregos criados. Isto significa que as intervenções de prevenção e tratamento centradas nos locais de trabalho formal têm provavelmente um impacto reduzido. Chegar aos trabalhadores da economia informal através dos seus locais de trabalho e das suas atividades laborais é essencial para limitar a propagação e os efeitos da doença. À medida que os governos, os empregadores e os trabalhadores compreendem o elevado custo da inação e os benefícios das medidas de prevenção, tratamento e atenção, unem progressivamente esforços para desenhar e implementar iniciativas que se centram direta ou indiretamente no VIH/SIDA e na economia informal.

Abordar a questão do VIH/SIDA na economia informal engloba os seguintes aspetos:

- Que mecanismos se podem utilizar para assegurar que os trabalhadores informais tenham acesso a informação e sensibilização acerca do VIH/SIDA?
- Como podem os trabalhadores informais elaborar ou utilizar estratégias de sobrevivência para gerir os riscos ligados ao VIH/SIDA, incluindo o acesso aos cuidados de saúde e os rendimentos para fazer face aos custos associados?

O primeiro destes aspetos está ligado às estratégias de prevenção e a forma mais viável de as manter na economia informal é integrar a prevenção nos programas existentes (programas de formação, desenvolvimento das competências empresariais ou alfabetização). Foi o que a OIT fez nos programas destinados aos trabalhadores informais, como na África do Sul.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Programa desenvolvido pela agência "SIDA" [Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional] para a prevenção do VIH/SIDA na economia informal, programa piloto – 2002-2003

O segundo aspeto refere-se à diminuição do impacto: trabalhar no sentido de criar sistemas de proteção social (incluindo os microsseguros) destinados aos grupos vulneráveis, para facilitar o seu acesso a fundos que cubram os cuidados de saúde e os ARV (antirretrovirais), assim como atividades geradoras de rendimento e melhorar as oportunidades empresariais para garantir rendimentos sustentáveis às pessoas que vivem com o VIH, a fim de poderem suportar esses custos. Moçambique e a Tanzânia implementaram intervenções piloto dessa natureza.

■ **A necessidade de abordagens múltiplas.** Em Moçambique, na Etiópia, na Tanzânia, no Benim e nos Camarões<sup>7</sup> estão a ser executados programas integrados que abrangem tanto a prevenção do VIH/SIDA como estratégias de diminuição do impacto para os trabalhadores informais.

Ao abordar o VIH/SIDA na economia informal e conceber instrumentos para a prevenção e a diminuição do impacto, é necessário ter em conta a especificidade da SIDA e o contexto informal: muitos mecanismos das instituições financeiras informais são limitados no tempo e não sustentáveis a longo prazo, enquanto os antirretrovirais são necessários durante toda a vida; os trabalhadores informais podem não ter as mesmas prioridades nem, por conseguinte, as mesmas perspetivas de planeamento do futuro que os trabalhadores do setor formal.

As políticas e programas existentes vão da adoção de legislação específica ou planos de ação nacionais e do estabelecimento de sistemas de microsseguros e cuidados de saúde de base comunitária, até à execução de atividades inovadoras em matéria de educação e informação, dirigidas a grupos específicos e vulneráveis, incluindo o recurso a educadores entre pares, aos meios de comunicação e ao trabalho comunitário, etc. Na secção seguinte descrevem-se algumas inovações eficazes em matéria de políticas e exemplos de intervenções concebidas e aplicadas em alguns países.

● Chegar aos trabalhadores da economia informal através dos seus locais de trabalho e das suas atividades laborais é essencial para limitar a propagação e os efeitos da doença.

<sup>7</sup> Programa desenvolvido pela agência "SIDA" [Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional] para a prevenção e diminuição do impacto do VIH/SIDA na África Subsaariana, descrito em "Mobilizing cooperatives and informal sector in the response to HIV/AIDS", 2006-2009





*Grupo de discussão sobre a saúde da mulher, Tanzânia.*





*Muitas crianças cujos pais morreram devido ao VIH/SIDA frequentam esta escola primária da ONG Kiwohede, Tanzânia.*

- Reduzir a exposição dos trabalhadores da economia informal à infecção: o papel da educação e da informação
- Alargar a disponibilidade e acessibilidade das instalações e serviços de prestação de cuidados de saúde de qualidade aos trabalhadores da economia informal
- Reduzir a vulnerabilidade dos trabalhadores da economia informal às consequências socioeconómicas da doença

Tal como já foi referido, existem muitos fatores interrelacionados que determinam os desafios concretos do VIH/SIDA para os trabalhadores da economia informal. Por conseguinte, há muitos tipos de políticas e programas que têm potencialmente efeitos sobre estes fatores. Os diferentes tipos de intervenções em matéria de políticas e de programas foram agrupados em torno dos seguintes objetivos alargados:

Em certos países, a formação de “educadores-pares” revelou-se uma estratégia muito eficaz para difundir informações e chegar aos atores da economia informal, incluindo as populações migrantes

■ **Reduzir a exposição dos trabalhadores da economia informal à infecção: o papel da educação e da informação.** Atendendo à sua prevalência em setores e profissões especialmente perigosos, incluindo as atividades de sexo pago, o comércio temporário ou o trabalho no domicílio, onde raramente se aplicam as normas de saúde e segurança no trabalho, os trabalhadores da economia informal correm um risco especial de infecção. Daí que as suas condições de vida e de trabalho sejam propícias à propagação da doença. Por outro lado, a maioria dos trabalhadores da economia informal não dispõe de informação suficiente para avaliar com precisão a sua própria vulnerabilidade. Se existe informação, esta não está normalmente adaptada ao nível de instrução dos possíveis beneficiários. Compreender e avaliar o nível de risco e o possível impacto da doença em determinados setores da economia informal é o primeiro passo para aplicar medidas de prevenção e atenção eficazes e ajustadas à situação concreta. Graças a um projeto da OIT levado a cabo na Tanzânia, na África do Sul, no Uganda e no Gana, foram definidas e ensaiadas metodologias para avaliar os riscos a que os trabalhadores estavam sujeitos e o impacto da SIDA, e para mobilizar as comunidades no sentido da prevenção e da diminuição dos efeitos<sup>8</sup> da doença. As iniciativas de educação e informação são essenciais para limitar a propagação da doença. A formação de “educadores pares” demonstrou ser uma estratégia muito eficaz para divulgar informação e chegar aos trabalhadores informais. Existem categorias de trabalhadores a que é difícil chegar, mesmo que corram um elevado risco: por exemplo, a população migrante, cujos comportamentos de risco estão geralmente relacionados com a sua falta de conhecimentos da doença e com o isolamento físico, psicológico, cultural e linguístico em que podem encontrar-se. Utilizaram-se com êxito educadores-pares num número crescente de projetos de cooperação técnica implementados pela OIT.<sup>9</sup>

No Gana, algumas iniciativas-piloto de educação de pares demonstraram ter êxito no acesso a proprietários de garagens e cabeleireiros, em ambientes rurais e urbanos, designadamente selecionando e dando formação a educadores para trabalharem com os seus pares, com base nas suas competências de comunicação e na sua atitude e em consulta com os dirigentes do grupo em causa. As medidas de educação e prevenção devem ter em conta as dife-

<sup>8</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: HIV/SIDA+work. Technical Cooperation. A means to implement the ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the world of work

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, o projeto de cooperação técnica: “HIV/AIDS prevention and impact mitigation in Sub-Saharan Africa” a propósito de transportes, cooperativas e economia informal (Set. 2006).

rentes necessidades de homens e mulheres, meninos e meninas e o modo diferente como a doença os afeta e infeta. Neste caso, a participação de organizações não-governamentais (ONG), organizações de base comunitária, incluindo associações de mulheres e de pessoas infetadas pelo VIH/SIDA, é decisiva, uma vez que garante a seleção dos educadores-pares adequados e a transmissão da mensagem de uma forma compreensível e convincente ao nível da comunidade. Como o tempo é um grande constrangimento para os trabalhadores da economia informal, em particular os que têm obrigações de cuidar de outras pessoas, as atividades de formação devem ser planificadas, considerando formas de compensar o tempo tanto dos beneficiários como dos educadores-pares. Uma lição importante, extraída do projeto do Gana acima descrito, é que a inclusão de competências empresariais nos programas de formação e a articulação dos projetos com planos de microcrédito podem atrair mais interesse e abordar questões mais abrangentes, como a criação de emprego, especialmente para os jovens.

Na Índia, no âmbito do programa “Prevenção do VIH/SIDA no mundo do trabalho: uma resposta tripartida”, a OIT está a colaborar com a Organização Nacional de Controlo do VIH, pessoas que vivem com o VIH, empresas públicas e privadas e organizações de trabalhadores e de empregadores para um trabalho de pesquisa e de preparação de material para promoção, comunicação e formação, destinado a trabalhadores tanto da economia formal como da informal e às suas famílias. Alguns sindicatos, como o *Hind Mazdoor Sabha* (HMS), o Conselho de Sindicatos Indianos (CITU) e o Congresso Nacional de Sindicatos da Índia (INTUC) também realizaram projetos sobre o VIH/SIDA, direcionados para os trabalhadores da economia informal, em Jharkhand, Bengala Ocidental e Andhra Pradesh, respetivamente.

Na Índia, os sindicatos têm-se aproximado dos trabalhadores da economia informal em vários Estados, com atividades de formação, promoção e divulgação de informação

A aquisição, distribuição e informação sobre o uso correto de preservativos, em locais de trabalho informal, por exemplo, perto dos mercados, nas estradas principais, nas proximidades de obras de construção, etc., também é um meio importante para chegar às pessoas excluídas das iniciativas relativas aos locais de trabalho formal. Para que essas iniciativas sejam sustentáveis e tenham um efeito multiplicador, é necessário estabelecer parcerias múltiplas. Enquanto os interessados locais desempenham um papel fundamental para chegar aos trabalhadores e às suas famílias a nível comunitário, as estratégias e o planeamento nacionais e regionais são essenciais para criar o ambiente propício a um maior impacto das intervenções. Por exemplo, implementaram-se mecanismos de colaboração com órgãos sub-regionais, como a Comunidade da África Austral para o Desenvolvimento, a Comissão de Transportes e Comunicações para a África Austral, a Federação de Associações de Transporte Rodoviário da África Oriental e Austral e a Agência de Transporte Transfronteiriço Rodoviário, para abordar a questão do VIH/SIDA no setor dos transportes.<sup>10</sup>

As iniciativas de informação e prevenção nos locais de trabalho formal podem ser concedidas e executadas para chegarem também aos trabalhadores informais e à comunidade em geral, por exemplo, através de redes de contratantes. Na realidade, vários trabalhadores da economia informal estão ligados a empresas formais ao longo das cadeias de produção e consumo. É possível chegar aos subcontratantes, fornecedores, clientes, consumidores, prestadores de serviços e outros trabalhadores localizados perto dos grandes locais de trabalho formal (mercados, locais de lazer, etc.), divulgando a informação apropriada através dos locais de trabalho formal. Por exemplo, na Tanzânia, a Geita Gold Mine Ltd. (GGML), implementou um programa de prevenção no local de trabalho que abrange a educação de pares para o seu próprio pessoal, no âmbito de uma iniciativa que se estende à comunidade.

<sup>10</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: HIV/SIDA+work. Cooperação técnica. Op. cit.



Os educadores voluntários dirigem-se às trabalhadoras do sexo e fornecem-lhes informação útil para a vida quotidiana e sensibilização para o VIH/SIDA, articulando a educação com diversos serviços, como os cuidados a prestar a pessoas que sofrem de tuberculose ou de paludismo, em colaboração com o governo local. A empresa deu formação a gestores e recorreu a um comité de gestão local para garantir o compromisso.<sup>11</sup> Além disso, a utilização das estruturas e dos grupos da comunidade, criados para executar os programas de obras públicas, têm grande potencial para canalizar os serviços de apoio aos trabalhadores e às comunidades. Essa pode ser uma forma de chegar a zonas remotas ou inacessíveis.

As iniciativas de informação e educação também devem promover mudanças de atitude e de comportamento, tanto no que se refere aos riscos como à discriminação e à estigmatização das pessoas infetadas. As atividades de educação e informação devem ter em conta a combinação de fatores biológicos, sociais e culturais em que se baseiam as diferenças de género na exposição e no impacto do VIH/SIDA, o que implica que “melhorar a saúde das mulheres e dos homens exige conhecimentos não só dos aspetos biológicos do diagnóstico e do tratamento, mas também dos fatores sociais que promovem ou diminuem a saúde”<sup>12</sup>.

A OIT tem organizado cursos de formação articulados com a legislação e a regulamentação laboral no local de trabalho, para beneficiários específicos, incluindo inspetores do trabalho de Moçambique, da Zâmbia e do Malawi, bem como juizes de 15 países (Benim, Burkina Faso, Camarões, República Democrática do Congo, Etiópia, Lesoto, Malawi, Maurícia, Moçambique, Nigéria, África do Sul, República Unida da Tanzânia, Togo, Zâmbia e Zimbabué). Estas intervenções têm por objetivo melhorar a aplicação da legislação em matéria de segurança e saúde no local de trabalho e criar um ambiente de trabalho seguro e não discriminatório.

■ **Alargar a disponibilidade e acessibilidade das instalações e serviços de prestação de cuidados de saúde de qualidade, aos trabalhadores da economia informal.** No contexto da epidemia de VIH/SIDA, os cuidados de saúde e a proteção social envolvem um conjunto de elementos vitais, incluindo medidas preventivas, o tratamento antirretroviral em caso de necessidade (e o tratamento de infeções oportunistas, como a tuberculose), a prestação de serviços de saúde, o acesso à cobertura de saúde para a família e outros tipos de apoio. Na maioria dos países em desenvolvimento, os recursos públicos atribuídos à prestação de serviços de saúde são escassos e cada vez menores, pelo que a maioria dos elementos acima mencionados não chegam à economia informal. Normalmente não existem mecanismos institucionais para localizar este “setor invisível” e prestar os níveis de apoio adequados.

Uma característica que define a economia informal é a sua falta de regulação e proteção social em geral. Por diversas razões, os trabalhadores estão excluídos da proteção social legal e dos planos contributivos de cuidados de saúde. (Ver também o fascículo sobre a Segurança Social). A cobertura dos regimes legais é menor nos países onde a propagação do VIH é especialmente grave e os níveis de pobreza são mais elevados. Segundo a OIT, apenas 10% dos trabalhadores da África Subsariana e do Sul da Ásia estão cobertos por estes planos. Em locais onde existem outras formas de cobertura, como microsseguros de saúde e iniciativas de proteção social descentralizadas, a crise do VIH/SIDA representa um grande problema para a sua sustentabilidade. Para vencer estes desafios, algumas iniciativas de microsse-

● As iniciativas de informação e prevenção nos locais de trabalho formal podem ser concebidas e implementadas para chegarem também aos trabalhadores informais e à comunidade em geral, por exemplo, através de redes de contratantes.

Algumas iniciativas de microsseguros criaram um fundo específico para casos de SIDA

<sup>11</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Workplace action on HIV/AIDS: identifying and sharing best practice. Op. cit.

<sup>12</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice

guros criaram um fundo especial para casos de SIDA, impondo condições aos membros, como por exemplo, um limite do valor das prestações, um custo fixo para cada doença, ou a cobertura apenas de cuidados de saúde específicos, como despesas hospitalares ou medicamentos. As parcerias, incluindo os subsídios públicos e privados destes planos, constituem um método potencialmente eficaz para abordar os problemas de sustentabilidade dos microsseguros e das mútuas de saúde que se ocupam do VIH/SIDA.

Por exemplo, nos Camarões, as ligações entre as cooperativas e os prestadores de serviços, as organizações de base comunitária e outros estabelecimentos de saúde (de análises de despistagem voluntárias, prevenção da transmissão materno-infantil, doenças sexualmente transmissíveis e tratamento da SIDA) facilitaram o acesso aos cuidados de saúde pelos membros de cooperativas e trabalhadores informais. Grupos vulneráveis de mulheres e jovens, tanto do sexo masculino como do sexo feminino, também beneficiaram de atividades geradoras de rendimento e de apoio a microempresas.

Os programas de apoio domiciliário constituem uma resposta inovadora, adotada em muitos países para enfrentar o aumento da procura de serviços de saúde e a escassez de prestadores desses serviços. As ONG, como organizações de base comunitária e religiosa, realizaram estes programas para complementar os serviços públicos de saúde. Além de satisfazer uma necessidade social cada vez mais reconhecida, estas iniciativas converteram-se numa fonte de emprego atrativa para muitos trabalhadores da economia informal, especialmente nos países onde a oferta de profissionais de saúde é insuficiente. O Programa de Saúde Domiciliária da Cruz Vermelha do Zimbabué (HBC) opera desde 1992 e é um bom exemplo do potencial de serem abordados conjuntamente os objetivos do emprego em obras públicas e da prestação de serviços<sup>13</sup>.

Os programas de apoio domiciliário podem satisfazer as necessidades sociais e simultaneamente gerar emprego nos países onde a oferta de trabalhadores da saúde é escassa

Os profissionais de saúde desempenham um papel cada vez mais importante na prevenção e no tratamento. O sindicato dos trabalhadores da saúde da Guatemala ANTRASPG/SNTSG realiza atividades de educação em matéria de prevenção, com trabalhadores sindicalizados e não sindicalizados de diferentes setores como o da saúde, da agricultura e da economia informal.

Por último, a disponibilidade e acessibilidade quanto aos medicamentos antirretrovirais, poderá ser especialmente difícil para os trabalhadores da economia informal, e não apenas no que se refere aos recursos financeiros que o tratamento exige. Como o Relatório sobre o VIH/SIDA e o Mundo do Trabalho, de 2008, da OIT, sublinhou: “alguns doentes têm dificuldade em seguir rigorosamente o tratamento com estes medicamentos, por não disporem dos meios financeiros para se deslocarem aos estabelecimentos de saúde que os disponibilizam ou por trabalharem em condições especialmente difíceis (como horários prolongados e irregulares ou trajetos longos entre o domicílio e o local de trabalho). Outra dificuldade neste domínio são os persistentes problemas de estigmatização. Por todas estas razões importantes, é necessário coordenar bem e integrar as estratégias comunitárias e as baseadas no local de trabalho e promover a participação dos Ministérios do Trabalho e dos parceiros sociais na elaboração de planos para enfrentar o problema do VIH/SIDA à escala nacional.”<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Anna McCord. Public Works in the Context of HIV/AIDS

<sup>14</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: HIV/AIDS and the world of work. Conferência Internacional do Trabalho

- Há várias políticas e programas que podem ser implementados para atenuar os impactos económicos e sociais da epidemia, incluindo: transferências em dinheiro ou em géneros, fornecimento de ativos físicos, hortas comunitárias, microcrédito e obras públicas

■ **Reduzir a vulnerabilidade dos trabalhadores da economia informal às consequências socioeconómicas da doença.** Os trabalhadores da economia informal apresentam um elevado grau de vulnerabilidade aos riscos e acontecimentos fortuitos. As suas atividades económicas caracterizam-se normalmente por serem de sobrevivência, com produtividade e rendimentos baixos. Por conseguinte, o VIH/SIDA envolve custos muito elevados para as pessoas e as famílias e tem consequências a longo prazo na sua segurança económica e humana. As famílias pobres carecem dos recursos económicos e sociais necessários para fazer face aos custos adicionais dos cuidados de saúde e do tratamento e à perda de rendimento causada pelo absentismo ao trabalho. Além disso, geralmente têm acesso limitado a bens, serviços e infraestruturas que os ajudam a poupar tempo para dedicar ao trabalho produtivo (por exemplo, utensílios para facilitar o trabalho doméstico, serviços de saúde ou tratamento em casa, transportes e infraestruturas de água e saneamento). Ter de cuidar de um familiar doente pode implicar um volume de trabalho doméstico adicional considerável, incluindo ir buscar água, tarefas de limpeza, lavagem, etc. As estratégias de resposta a estes desafios incluem o recurso ao trabalho infantil, a venda de ferramentas e ativos produtivos, o endividamento, etc.

Há várias políticas e programas que podem ser implementados para atenuar os impactos económicos e sociais do VIH nas famílias pobres, incluindo transferências em dinheiro ou em géneros, fornecimento de ativos físicos relacionados com os meios de subsistência, como hortas individuais, comunitárias ou escolares, microcrédito, programas de obras públicas, etc. Cada vez mais se reconhece que os sistemas de transferências em dinheiro são um elemento importante de uma resposta integral à SIDA, especialmente orientada para os setores mais pobres e mais vulneráveis da sociedade. Os critérios de elegibilidade para as transferências em dinheiro podem variar, mas geralmente estas destinam-se à população mais vulnerável, desde as pessoas infetadas até às famílias e comunidades extremamente pobres<sup>15</sup>. A disponibilidade de dinheiro para comprar alimentos é essencial, tanto mais que os dados empíricos demonstram os efeitos de uma boa nutrição na progressão da SIDA e na eficácia da terapêutica antirretroviral. Com o apoio do Organismo Alemão de Cooperação Técnica (GTZ), o Ministério de Desenvolvimento Comunitário de Serviços Sociais da Zâmbia (MCDSS), pôs em prática um sistema social de transferências em dinheiro para dar apoio às famílias pobres, que se confrontam com o grave impacto do VIH/SIDA. A avaliação do sistema realçou os resultados positivos, para as famílias e as comunidades, da melhoria da nutrição e da saúde, do aumento do acesso à educação e às oportunidades de ganhar a vida, do aumento da confiança nos próprios meios e na diminuição da pressão sobre a comunidade.<sup>16</sup> Mais de uma dezena de países da África Austral e Central dispõem de programas de transferência em dinheiro.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Para uma análise dos critérios possíveis de elegibilidade e condicionalidade para as transferências em dinheiro, ver a secção de Recursos para aceder a: Michelle Adato e Lucy Bassett. What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates

<sup>16</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: GTZ, 2008. Experiences with social cash transfers as a tool to mitigate the impact of AIDS in rural families in Zambia

<sup>17</sup> Michelle Adato e Lucy Bassett, op. cit.

## **Camarões: Mulheres seropositivas obtêm independência económica**

Algumas mulheres seropositivas do noroeste dos Camarões estão a esforçar-se por melhorar a sua situação, gerando rendimentos através de cooperativas, com o apoio da OIT e da Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

O projeto, que tem por objetivo dotar estas mulheres de independência financeira e melhorar a sua qualidade de vida em geral, já ajudou mais de 100 mulheres seropositivas a trabalhar em diversas áreas, como o comércio, a alfaiataria, o desenho, a criação de suínos e aves de capoeira, os serviços de secretariado e de comunicações, etc.

No ano passado foi criado um sistema de fundos rotativos de microcrédito em três instituições de microfinança (MFI): *Bamenda Women Savings and Credit Cooperative*, *Kumbo Business Women Savings and Credit Cooperative*.

A assistência incluiu a formação de Gestores e Conselheiros Psicossociais e Económicos dessas Instituições de Microfinança, para poderem prestar apoio aos beneficiários. A formação incluiu temas como: o desenvolvimento empresarial, o procedimento de gestão do sistema e o apoio, assessoria e redução do estigma em relação à SIDA; e ainda a realização de *workshops* de criação de capacidade para as mulheres das comunidades beneficiárias infetadas com o VIH, diagnóstico dos microprojectos (exequibilidade, fiabilidade, rentabilidade e durabilidade), gestão empresarial, contabilidade e planos de reembolso e poupança. Após a avaliação de 192 microprojectos apresentados após a formação, 68 receberam financiamento inicial e atualmente todos os beneficiários têm empresas em funcionamento.

As iniciativas de microcrédito também podem ter um papel importante. As intervenções de microfinança, especialmente em combinação com atividades de formação profissional e de preparação para a vida, incluindo as questões da saúde reprodutiva e a igualdade de género, podem ser determinantes para reduzir o nível de exposição à infeção. Estas atividades demonstraram ser especialmente pertinentes para as mulheres, não só por reduzirem a sua vulnerabilidade económica aos custos adicionais, mas também porque, devido ao seu empoderamento económico e a maiores conhecimentos sobre o VIH/SIDA, elas costumam estar em melhores condições de assegurar relações sexuais sem risco ou recusar relações pouco seguras.





*Um estudante de engenharia elétrica faz um laço de cabo vermelho, símbolo da luta contra o VIH/SIDA, Tanzânia.*

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar o tema. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas e contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e Conclusões da Conferência

Recomendação (N.º 200) da OIT sobre a Infecção VIH/SIDA e o Mundo do Trabalho, 2010  
Código de Prática da OIT sobre o VIH/SIDA e o mundo do trabalho, 2005  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/normativeinstrument/kd00015.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/normativeinstrument/kd00015.pdf)

As convenções da OIT relevantes para o VIH/SIDA incluem:

Convenção (N.º 111) sobre a Discriminação (Emprego e Profissão), 1958  
Convenção (N.º 155) sobre a Segurança e a Saúde dos trabalhadores, 1981  
Convenção (N.º 161) sobre os Serviços de Saúde no Trabalho, 1985  
Convenção (N.º 158) sobre a Cessação da relação de trabalho, 1982  
Convenção (N.º 159) sobre a Readaptação Profissional e o Emprego (Pessoas com Deficiência)  
Convenção (N.º 102) sobre a Segurança Social (Norma Mínima), 1952  
Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947  
Convenção (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969  
Convenção sobre o Trabalho Marítimo, 2006  
Convenção (N.º 188) sobre o Trabalho na Pesca  
OIT, 2008. Conclusões sobre o VIH/SIDA e o Mundo do Trabalho, CIT, 99.ª Sessão, 2008

### Publicações Pertinentes

Adato, M. e Lucy Bassett, 2008. "What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates", HIV, Livelihoods, Food and Nutrition Security: Findings from RENEWAL Research (2007-2008), Brief 10, International Food Policy Research Institute (IFPRI) and Joint Learning Initiative on Children e HIV/AIDS (JLICA)  
<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/rr177.pdf>

GTZ, 2008. "Experiences with social cash transfers as a tool to mitigate the impact of AIDS in rural families in Zambia", GTZ  
[http://www.pegnet.ifw-kiel.de/activities/silva\\_poster.pdf](http://www.pegnet.ifw-kiel.de/activities/silva_poster.pdf)

OIT, 2002. Women and Men in the informal economy – A statistical picture  
<http://www.ilo.org/dyn/infoecon/docs/441/F596332090/women%20and%20men%20stat%20picture.pdf>

ILO, 2004. HIV/AIDS+work. Technical Cooperation. A means to implement the ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the world of work. OIT/SIDA. Relatório de Cooperação Técnica, 2004  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/publication/wcms\\_116284.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_116284.pdf)

OIT, 2008. “HIV/AIDS and the world of work. Relatório IV (1), Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, 2009”, Genebra. 2008.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meeting-document/wcms\\_112365.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meeting-document/wcms_112365.pdf)

OIT/SIDA, 2006, “HIV/AIDS and work: global estimates, impact on children and youth, and response 2006”, Genebra.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/publication/wcms\\_116378.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_116378.pdf)

OIT, 2003. “Workplace action on HIV/AIDS: identifying and sharing best practice” Background report for Tripartite Interregional Meeting on Best Practices in HIV/AIDS. Workplace Policies and Programmes 15-17 de dezembro de 2003, Genebra.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_protect/@protrav/@ilo\\_aids/documents/publication/wcms\\_121308.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@ilo_aids/documents/publication/wcms_121308.pdf)

McCord, A. “Public Works in the Context of HIV/AIDS Innovations in public works for reaching the most vulnerable children and households in east and southern Africa”, Public Works Research Project of the Southern African Labour and Development and Research Unit (SALDRU), in the School of Economics at the University of Cape Town, for the United Nations Children’s Fund (UNICEF), 2005.

[http://www.saldru.uct.ac.za/pwp/papers/publicworks\\_report\\_uct.pdf](http://www.saldru.uct.ac.za/pwp/papers/publicworks_report_uct.pdf)

Banco Mundial, 2001. Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice, Banco Mundial e Oxford University Press, Nova Iorque, 2001

[http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/Engendering\\_Development.pdf](http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/Engendering_Development.pdf)

## Outros instrumentos

OIT. Know more about HIV/AIDS. Um guia de recursos para trabalhadores na economia informal, desenvolvido pela delegação sub-regional do Sudeste da Ásia da OIT, no âmbito do projeto “Informal Economy, Poverty and Employment”

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/publication/wcms\\_120516.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_120516.pdf)

Também disponível em mongol

OIT, 2004. Guidelines on addressing HIV/AIDS in the workplace through employment and labour law, Infocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration (OIT, Genebra)

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/publication/wcms\\_116658.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_116658.pdf)

OIT, 2005. A handbook on HIV/AIDS for labour and factory inspectors. ILO Programme on HIV/ AIDs and the World of Work (OIT, Genebra)

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/publication/wcms\\_114265.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_114265.pdf)

OIT, 2005. Using the ILO code of practice and training manual: Guidelines for labour judges and magistrates. ILO Programme on HIV/AIDs and the World of Work (OIT, Genebra)

[http://www.ilo.org/aids/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_107661/index.htm](http://www.ilo.org/aids/Publications/lang--en/docName--WCMS_107661/index.htm)

Para mais informações, consultar o o sítio da *internet* do Programa da OIT sobre o HIV/SIDA e o Mundo do Trabalho <http://www.ilo.org/aids/lang--en/index.htm>

## Referências

- Adato, M. e Lucy Bassett, 2008. "What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates", HIV, Livelihoods, Food and Nutrition Security: Findings from RENEWAL Research (2007-2008), Brief 10, International Food Policy Research Institute (IFPRI) and Joint Learning Initiative on Children and HIV/AIDS (JLICA),
- GTZ, 2008. "Experiences with social cash transfers as a tool to mitigate the impact of AIDS in rural families in Zambia", GTZ
- OIT, 2002. Women and Men in the informal economy: A statistical picture. OIT, Genebra.
- OIT, 2003. "Workplace action on HIV/AIDS: identifying and sharing best practice". Background report for Tripartite Interregional Meeting on Best Practices in HIV/AIDS. Workplace Policies and Programmes 15-17 de dezembro de 2003, Genebra.
- OIT, 2004., "HIV/AIDS+work. Technical Cooperation. A means to implement the ILO Code of Practice on HIV/AIDS and the world of work", Technical Cooperation Report, 2004
- ILO/AIDS, 2006. "HIV/AIDS and work: global estimates, impact on children and youth, and response 2006", Genebra
- OIT, 2008. "HIV/AIDS and the world of work". Relatório IV (1), Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, 2009, Genebra, 2008.
- McCord, A. "Public Works in the Context of HIV/AIDS Innovations in public works for reaching the most vulnerable children and households in east and southern Africa", Public Works Research Project of the Southern African Labour and Development and Research Unit (SALDRU), in the School of Economics at the University of Cape Town for the United Nations Children's Fund (UNICEF), 2005.
- UNAIDS, 2009. AIDS Epidemic Update, 2009
- Banco Mundial, "Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice", Banco Mundial e Oxford University Press, Nova Iorque, 2001





*Uma pessoa internada num dispensário para doentes com VIH, Índia.*

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: Conceitos fundamentais

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: Políticas de apoio à transição para a formalidade

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

- 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

- 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

- 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

#### **8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica**

- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

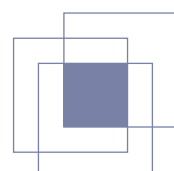
# Alargamento da Proteção Social



*Uma mulher com a família numa fábrica de tijolos cerâmicos em Islamabad, Paquistão*

## 8.3 ALARGAMENTO DA PROTEÇÃO DA MATERNIDADE À ECONOMIA INFORMAL

■ A maternidade pode apresentar enormes riscos económicos e de saúde para populações já de si vulneráveis na economia informal. As iniciativas para aumentar a proteção não só são até para países de baixos rendimentos, como também demonstraram ser uma ferramenta valiosa para aumentar a produtividade e garantir uma mão-de-obra mais saudável. Encontram-se em fase experimental diversos instrumentos em diferentes países, incluindo os de muito baixos rendimentos, que estão a ter impacto não só nas mulheres e nas famílias, mas também nas comunidades.



- Deficiente proteção da maternidade na economia informal
- Grande vulnerabilidade à perda de rendimentos e custos relacionados com a maternidade
- Exclusão da proteção jurídica
- Exclusão dos sistemas de segurança social convencionais
- Exposição a riscos especialmente graves, relacionados com o trabalho
- Falta de conhecimentos e acesso limitado à informação e à orientação
- Acesso limitado ao serviço de profissionais qualificados
- Persistência de práticas discriminatórias contra as mulheres devido à gravidez e à maternidade
- Possibilidades de aleitamento limitadas

■ **Deficiente proteção da maternidade na economia informal.** As mulheres representam uma grande percentagem dos trabalhadores pobres na maioria dos países em desenvolvimento. A relação entre a falta de saúde materna e uma deficiente proteção da maternidade, a falta de trabalho digno e a persistência da pobreza, são uma característica importante da economia informal. Ao afetar várias gerações, a falta de proteção da maternidade afeta a capacidade da mulher para contribuir social e economicamente para o desenvolvimento da sua comunidade e da sociedade. A maternidade, que já por si envolve grandes riscos económicos, representa frequentemente riscos adicionais para a saúde e a segurança económica. Muitas vezes, as mulheres que se encontram na economia informal carecem de proteção devido à legislação em vigor e não estão incluídas nos sistemas de segurança social e de saúde existentes, ou não estão em condições de os pagar. A falta de saúde da mãe, do lactente e da criança não só são indicadores das desigualdades entre as mulheres e os homens, mas também consequência e causa da pobreza, da exclusão e da falta de direitos e liberdades fundamentais da mulher. Das 358.000 mortes maternas estimadas em todo o mundo, em 2008, 99% corresponderam a países em desenvolvimento e quase três quintos ocorreram na região da África Subsaariana, seguida do Sul da Ásia<sup>1</sup>. Os números combinados das duas regiões representam 87% do total mundial de mortes maternas. Invariavelmente, muitas destas mortes correspondem a pessoas desprotegidas da economia informal. Entre as regiões em desenvolvimento, o risco de morte materna ao longo da vida adulta (a probabilidade de uma jovem de 15 anos vir a morrer de causa relacionada com a maternidade) é de 1 em 31 no continente africano, seguindo-se da Oceânia (1 em 110), do Sul da Ásia (1 em 120), comparativamente com 1 em 4300 nas regiões desenvolvidas.<sup>2</sup> Não obstante uma melhoria significativa dos cuidados pré-natais em todo o mundo<sup>3</sup>, os dados indicam que, em todas as regiões do globo, em desenvolvimento, apenas 57% dos partos foram assistidos por pessoal qualificado (médico, parteira ou pessoal de enfermagem).<sup>4</sup>

● Já confrontada com grandes riscos económicos, a maternidade representa muitas vezes uma ameaça adicional para a saúde e a segurança económica das mulheres na economia informal

<sup>1</sup> OMS, 2010. Trends in Maternal Mortality 1990 -2008: Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA e The World Bank. OMS, Genebra, 2007

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ver uma análise dos dados e tendências no acesso aos cuidados pré-natais em: Antenatal care in developing countries: promises, achievements and missed opportunities: an analysis of trends, levels and differentials, 1990-2001. OMS, Genebra, 2003

<sup>4</sup> Ver: Millenium Development Report 2007. [Relatório de Desenvolvimento do Milénio 2007]



## Redução da mortalidade materna: um passo essencial para sair da pobreza

*“As mulheres são o esteio da família, as principais educadoras dos filhos, prestadoras de cuidados de saúde, responsáveis por cuidar tanto dos mais novos como dos mais velhos, agricultoras, comerciantes e, muitas vezes, o principal, senão mesmo o único, sustento da família. Uma sociedade privada do contributo das mulheres sofre uma deterioração da sua vida social e económica, um empobrecimento da sua cultura e uma grave redução da sua potencial capacidade de desenvolvimento”.*

Declaração conjunta das seguintes entidades: OMS/UNFPA/UNICEF/Banco Mundial sobre Redução da Mortalidade Materna

Há muito que a OIT reconhece a importância da proteção da maternidade e adotou a primeira *Convenção (N.º 3) sobre a Proteção da Maternidade, 1919*. Assim, tem defendido de forma consistente que a proteção da maternidade é essencial para garantir a igualdade de acesso da mulher ao emprego e a continuidade de um rendimento muitas vezes vital para o bem-estar da família. A gravidez e a maternidade são situações especialmente vulneráveis para as mulheres trabalhadoras e as suas famílias. As mulheres grávidas e as mães lactantes necessitam de proteção especial para que a sua própria saúde e a dos seus bebés não seja afetada, além de que necessitam de tempo suficiente para dar à luz, recuperar e amamentar os filhos.

Ao mesmo tempo, também necessitam de proteção, para não perderem o emprego por causa da gravidez ou da licença de maternidade. A salvaguarda da saúde das mulheres grávidas e das mães lactantes e a proteção contra a discriminação no emprego é uma condição para se alcançar a verdadeira igualdade de oportunidades e de tratamento dos homens e das mulheres no emprego e para permitir que os trabalhadores possam cuidar das suas famílias em condições de segurança.

A OIT adotou uma convenção posterior, em 1952: *Convenção (N.º 103) sobre a Proteção da Maternidade (Revista), 1952 e Recomendação (N.º 95)*, e em 2000 a *Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000*, em que reconheceu a diversidade do desenvolvimento económico e social dos Estados membros, assim como das empresas, e a evolução da proteção da maternidade na legislação e na prática nacionais.

Para o texto completo das Convenções, consultar: <http://www.ilo.org/ilolex/>

O alargamento do acesso da mulher aos cuidados de saúde durante a gravidez e o pós-parto e a diminuição dos riscos económicos relacionados com a maternidade beneficia não só essas mulheres, mas também as sociedades e as economias. Embora esteja muito difundida a ideia errada de que para muitos países de baixos rendimentos a proteção da maternidade é dispendiosa e está fora das suas possibilidades, a verdade é que ela está ao alcance da maioria dos países. Os exemplos de práticas inovadoras em todo o mundo demonstram que é possível conseguir melhorias, a um custo relativamente baixo, nos países que têm diferentes níveis de riqueza económica. Por exemplo, estima-se que a adoção de medidas de cuidados de saúde descentralizadas, a partir da década de 1950,<sup>5</sup> incluindo os sistemas de saúde materna de base comunitária, permitiram uma diminuição significativa da taxa de mortalidade materna no Sri Lanka, Cuba, China e Malásia. Mais recentemente, muitos países em desenvolvimento aumentaram e alargaram os seus programas de

<sup>5</sup> Ver a análise dos registos históricos das tendências das taxas de mortalidade materna em “Reduction of maternal mortality. A Joint WHO/UNFPA/UNICEF World Bank Statement”. OMS, Genebra, 1999.

microseguros e os sistemas de financiamento da saúde de base comunitária. Estes programas oferecem opções viáveis e exequíveis para alargar o acesso aos cuidados de saúde e diminuir a vulnerabilidade aos riscos relacionados com a maternidade das mulheres na economia informal. As campanhas de educação, informação e divulgação também são instrumentos de política úteis e eficazes, adotados pelos governos, os sindicatos e os empregadores, para beneficiar os trabalhadores da economia informal e reduzir os efeitos potencialmente adversos da maternidade nos trabalhadores e nas sociedades em geral.

Na perspetiva do mundo do trabalho, a OIT promove a proteção da maternidade no âmbito do vasto Programa de Trabalho Digno, que é primordial para conseguir a redução da pobreza e o desenvolvimento económico. Nesse sentido, baseia-se não só na justiça social e no respeito pelos direitos fundamentais, mas também na eficiência económica. Os efeitos económicos e sociais a longo prazo de uma mão-de-obra saudável e produtiva compensam em grande medida os custos de curto prazo mais imediatos.

● Os efeitos económicos e sociais a longo prazo de uma mão-de-obra saudável e produtiva compensam em grande medida os custos de curto prazo mais imediatos.

### Áreas prioritárias de intervenção normativa na proteção da maternidade

O contributo da OIT para os Objetivos 4.º e 5.º do Desenvolvimento do Milénio (ODM) relativamente à melhoria da saúde materno-infantil centra-se na promoção da proteção da maternidade no mundo do trabalho. Com essa finalidade, determinou as seguintes três grandes áreas de ação prioritárias:

1. Garantir que o trabalho não represente uma ameaça para a saúde das mães e das crianças durante a gravidez e depois do parto e que a função das mulheres como mães não seja um obstáculo à sua segurança económica e laboral. Os seis elementos seguintes foram estabelecidos como parte da proteção materna, segundo as normas internacionais:
  - a. A proteção da saúde das mulheres grávidas e das mães lactantes e dos seus filhos contra os riscos existentes nos locais de trabalho;
  - b. O direito à licença de maternidade;
  - c. O direito a prestações monetárias para garantir que a mulher disponha dos meios de subsistência necessários para si própria e para o filho durante a licença;
  - d. O direito aos cuidados de saúde;
  - e. A proteção contra o despedimento e a discriminação;
  - f. O direito de continuar a amamentar o filho ao regressar ao trabalho.

O acesso à informação e orientação sobre as questões relativas à saúde no local de trabalho também é fundamental para garantir o direito à proteção da maternidade e diminuir os riscos para as mães e os recém-nascidos.

2. Garantir que a proteção social seja acessível e viável para todas as mulheres, independentemente do tipo de trabalho que realizem. O acesso a cuidados de saúde de qualidade, incluindo no período pré-natal, do parto e pós-natal, é uma meta em grande medida não cumprida em muitos países e um obstáculo determinante para a diminuição da taxa de mortalidade materno-infantil.
3. Melhorar a qualidade dos cuidados de saúde prestados, garantindo condições de trabalho digno para os trabalhadores da saúde. A crescente escassez e a distribuição geográfica pouco equitativa dos trabalhadores da saúde têm um efeito prejudicial na saúde materno-infantil. Por conseguinte, as iniciativas para promover as condições de trabalho deste setor da mão-de-obra revestem-se de importância fundamental para alcançar o 5.º ODM.

Ver: OIT, 2007. "Safe maternity and the world of work". OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat\\_07.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat_07.pdf)

A OIT tem promovido a proteção da maternidade como norma fundamental do trabalho, desde a criação da Organização em 1919. A partir daí, os Estados membros adotaram um conjunto de disposições jurídicas, que abrangem categorias mais alargadas de trabalhadores e que garantem um conjunto mais abrangente de direitos para as mães trabalhadoras. Um instrumento mais recente da OIT sobre a matéria, a *Convenção (N.º 183) sobre a Proteção da Maternidade, 2000* e a *Recomendação (N.º 191) que a acompanha* – aplica-se especificamente a todas as mulheres empregadas, incluindo as que se encontrem sob formas atípicas de trabalho dependente. Pela primeira vez, a proteção abrange todas as categorias de trabalhadores, como os trabalhadores no domicílio, os trabalhadores sazonais, os trabalhadores ocasionais, temporários e a tempo parcial, anteriormente excluídos do âmbito da Convenção. Além disso, a Convenção alarga o alcance dos direitos e prestações concedidos às mães trabalhadoras, a fim de diminuir os riscos para a sua própria saúde e a dos filhos. A *Convenção (N.º 152) sobre a Segurança Social (Norma Mínima), 1952* também inclui a maternidade como uma das nove contingências básicas que levam à suspensão ou à redução considerável dos rendimentos que a segurança social deve cobrir. Esta Convenção estabelece as normas mínimas para a prestação de cuidados de saúde durante a gravidez e o parto, assim como as prestações em dinheiro pela perda de rendimento associada.

No entanto, a aplicação das normas internacionais a nível nacional continua a ser muito deficiente, do ponto de vista tanto jurídico como prático. Um grande número de mulheres, especialmente na economia informal, continua a carecer, total ou parcialmente, de proteção durante a gravidez e o aleitamento. O progresso até alcançar o 5.º ODM relativo à saúde materna ainda é demasiado lento. Mesmo nos países que ratificaram a *Convenção (N.º 183)* e a sua *Recomendação (N.º 191)*, muitos grupos de mulheres, incluindo as da economia informal, as trabalhadoras familiares e as trabalhadoras por conta própria têm pouca ou nenhuma cobertura. Seguidamente enumeram-se alguns dos muitos problemas que se colocam às mulheres trabalhadoras na economia informal em relação à maternidade:

- A perda de rendimento durante a gravidez e o aleitamento e os custos da maternidade podem mergulhar ainda mais as famílias na pobreza

- **Grande vulnerabilidade à perda de rendimentos e custos relacionados com a maternidade.** A perda de rendimentos durante a gravidez e o aleitamento, assim como os custos relacionados com a gravidez e o parto, têm uma repercussão especialmente desestabilizadora nos trabalhadores pobres e nas suas famílias. Devido às características informais do seu trabalho e ao caráter precário do seu emprego, as trabalhadoras e empresárias da economia informal veem-se frequentemente obrigadas a prosseguir ou a reatar as suas atividades económicas num momento em que isso pode ser prejudicial para a sua saúde. Se não puderem descansar e recuperar durante a última etapa da gravidez, o parto e o período pós-parto, a sua saúde e a dos filhos pode estar seriamente em risco. Em geral, os atores da economia informal estão excluídos das prestações monetárias, ou não reúnem os critérios para aceder à proteção, como a antiguidade mínima no serviço. Quando carecem de cobertura de fundos de assistência social, as mulheres optam frequentemente por não procurar os cuidados de saúde de que necessitam, pois os custos médicos ligados à gravidez, ao parto e ao aleitamento são normalmente incomportáveis para as famílias pobres. Noutros casos, as famílias vendem ativos produtivos ou contraem dívidas para fazer face a estes custos, com possíveis efeitos catastróficos no seu nível de pobreza.

- Algumas categorias de trabalhadoras estão excluídas do subsídio legal de licença de maternidade

- **Exclusão da proteção jurídica.** Além das trabalhadoras por conta própria, algumas categorias de trabalhadoras dependentes, como as trabalhadoras domésticas, as trabalhadoras no domicílio e as trabalhadoras agrícolas, estão muitas vezes explicitamente excluídas das disposições legais relativas à licença de maternidade. Este problema soma-se à exclusão geral dos planos de segurança social.

■ **Exclusão dos sistemas de segurança social convencionais.** A falta de uma relação de trabalho clara pode significar que muitas pessoas na economia informal não estão protegidas por sistemas de segurança social contributivos. Além disso, a maioria dos trabalhadores pobres, em quase todos os países em desenvolvimento, auferem rendimentos demasiado baixos ou intermitentes para prover às suas necessidades básicas e cobrir os custos dos regimes de segurança social estabelecidos por lei. As novas formas de iniciativas descentralizadas, como os programas de microsseguros e os planos de financiamento da saúde de base comunitária, em particular os subsídios para as pessoas que estão abaixo de um determinado nível de rendimento, são opções para responder às necessidades dos trabalhadores da economia informal. (Ver também o fascículo sobre a Segurança Social).

■ **Exposição a riscos especialmente graves, relacionados com o trabalho.** As mulheres estão desproporcionadamente representadas em determinados setores da economia informal, especialmente no trabalho produtivo não remunerado, em estabelecimentos agrícolas ou empresas pequenas ou familiares, no trabalho no domicílio, no serviço doméstico não regulamentado na casa de outras pessoas, no comércio de rua, no comércio sexual, etc. Estas profissões são frequentemente exercidas em condições de saúde e segurança mal regulamentadas e especialmente perigosas para as mulheres grávidas e as mães lactantes e seus filhos. Os riscos relacionados com o trabalho incluem: o trabalho que obriga a levantar, carregar, empurrar ou puxar cargas manualmente; o trabalho que implica a exposição a produtos biológicos, químicos ou físicos que representem um risco para a saúde reprodutiva; o trabalho que exija um sentido de equilíbrio especial; o trabalho que exija o esforço físico de permanecer sentada ou de pé durante muito tempo, ou a exposição a temperaturas extremas ou vibrações; e o trabalho noturno, se for incompatível com a gravidez ou o aleitamento<sup>6</sup>. Os horários de trabalho prolongados, a falta de descanso semanal ou de férias anuais e de baixa por doença também são aspetos importantes das condições de trabalho que podem afetar a saúde das mulheres grávidas na economia informal. As trabalhadoras migrantes, especialmente as que prestam serviços domésticos em situação irregular, também correm um risco especial, pois é frequente enfrentarem barreiras culturais ou linguísticas para aceder aos cuidados de saúde e trabalharem em ambientes desconhecidos e isolados.

■ **Falta de conhecimentos e acesso limitado à informação e à orientação.** As mulheres desconhecem frequentemente os riscos do seu trabalho que estão relacionados com a saúde e as possíveis consequências que podem ter para a gravidez e a maternidade. Além disso, em geral também têm acesso limitado aos serviços formais e informais e à orientação sobre questões relacionadas com a saúde materna, incluindo a deteção, a prevenção e o tratamento do VIH.

■ **Acesso limitado ao serviço de profissionais de saúde qualificados.** As mulheres, em especial nas zonas rurais, podem confrontar-se com obstáculos económicos, físicos ou culturais no acesso à assistência de saúde apropriada. O transporte para instituições de saúde qualificadas e/ou a disponibilidade de cuidados de saúde profissionais em zonas remotas é um dos principais obstáculos à saúde da mãe e do filho. A redução dos fundos de proteção social, sobretudo em momentos de crise financeira, a consequente escassez de profissionais de saúde qualificados (e as suas condições de trabalho deficientes), assim como as estruturas de saúde em alguns países em desenvolvimento também contribuíram para a deterioração da assistência na saúde, repercutindo-se negativamente na saúde materna.

● Trabalhar na economia informal, expõe frequentemente as mulheres grávidas a vários riscos e perigos que podem afetar gravemente a sua saúde e a do bebé

<sup>6</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Recomendação da OIT N.º 191, parágrafo 6.2



- Apesar das práticas discriminatórias relacionadas com a gravidez e a maternidade, as mulheres que trabalham na economia informal não costumam ter grandes possibilidades de defesa

- **Persistência de práticas discriminatórias contra as mulheres devido à gravidez e à maternidade.** A discriminação relacionada com a maternidade inclui práticas como os testes de gravidez obrigatórios antes e durante o emprego, a perda do emprego ou a despromoção devido à gravidez, a redução ou suspensão do salário durante a gravidez ou o aleitamento, etc. Embora a discriminação contra as mulheres trabalhadoras por razões ligadas à maternidade ocorra em setores diferentes e tanto no emprego formal como no informal, a verdade é que os trabalhadores da economia informal têm pouco ou nenhum acesso a medidas eficazes contra tais práticas.

- **Possibilidades de aleitamento limitadas.** As mães e os filhos que vivem e trabalham na pobreza inserem-se nos grupos de população que mais beneficiariam do aleitamento prolongado. Os benefícios do aleitamento em termos económicos e de saúde estão amplamente documentados.<sup>7</sup> Sendo importante para todas as mães e filhos, o aleitamento prolongado e exclusivo é especialmente benéfico nos casos em que existe falta de infraestruturas básicas, como o acesso à água e ao saneamento, fazendo com que a exposição às infeções seja especialmente elevada. Porém, as condições de trabalho na economia informal normalmente dificultam a continuação do aleitamento. Os dias de trabalho longos e difíceis, tanto em casa como fora dela, a fadiga profissional, a falta de instalações seguras, limpas e privadas para a amamentação ou o descanso, e a exposição a situações ou substâncias perigosas, podem diminuir as possibilidades de aleitamento, pondo claramente em risco a saúde das mães e dos filhos. Os lactentes são especialmente vulneráveis aos agentes perigosos, na medida em que algumas infeções ou substâncias podem atingi-los através do leite materno, prejudicando a sua saúde.

<sup>7</sup> Para um resumo dos benefícios da amamentação para as mães e as crianças, ver a seção Recursos para aceder a: WABA, The Maternity Protection Campaign (MPC) Kit - A Breastfeeding Perspective.

- Melhorar o acesso a cuidados de saúde de qualidade
- Programas de microsseguro
- Questões relativas à sustentabilidade
- Melhores condições laborais para os profissionais de saúde
- Redução da vulnerabilidade à perda de rendimentos
- Melhoria do acesso à informação, à prevenção e à orientação
- Redução da vulnerabilidade através da capacitação económica e social da mulher
- Promoção das disposições ou oportunidades relativas ao aleitamento

■ **Melhorar o acesso a cuidados de saúde de qualidade.** A maioria das trabalhadoras e empresárias da economia informal em todo o mundo está parcial ou totalmente excluída da proteção da maternidade. Os custos sociais e económicos para as pessoas, as famílias e as sociedades são cada vez mais evidentes. Torna-se necessário uma abordagem integral para melhorar e alargar o acesso das mulheres a cuidados de saúde viáveis de qualidade (ou gratuitos), por um lado, e diminuir o impacto socioeconómico negativo da maternidade nas mulheres e nas suas famílias, por outro. As iniciativas de saúde deveriam ser complementadas através de intervenções, como planos de subsídios de maternidade, campanhas de sensibilização para os perigos relacionados com o trabalho para as mulheres grávidas e as mães lactantes (incluindo os serviços de prevenção, informação e orientação sobre o VIH e a SIDA), programas seletivos de promoção do emprego, criação de capacidades e atividades de apoio à capacitação social e económica e à participação da mulher.

A experiência da OIT no alargamento do acesso aos cuidados de saúde demonstrou a importância de “consolidar e incorporar os planos locais e nacionais em vigor num sistema nacional pluralista, que permita o acesso eficaz a cuidados de saúde de qualidade e a proteção financeira contra os custos relacionados com a saúde”<sup>8</sup>. Nesta abordagem, os planos de financiamento da saúde específicos, de base comunitária, como os programas de microsseguros ou os planos de autoajuda, demonstraram ser especialmente eficazes para beneficiar os atores da economia informal. Também estão a ser utilizados planos de transferências em dinheiro, como instrumentos eficazes para mitigar os efeitos potencialmente adversos da maternidade na população extremamente pobre e melhorar o seu acesso à saúde.

■ **Programas de microsseguros.** Trata-se de mecanismos de seguro consistentes na distribuição dos riscos e baseados no pagamento de um pequeno prémio e em prestações limitadas. Normalmente cobrem os beneficiários que estão excluídos dos planos de segurança social estabelecidos por lei e/ou que têm rendimentos iguais ou inferiores ao limiar de pobreza. Os programas são geridos por entidades públicas ou privadas e os beneficiários participam na adoção de decisões. Este tipo de plano demonstrou ter grande potencial para ajudar os atores da economia informal, mobilizar recursos complementares de proteção social e contribuir para a redução da exclusão social, especialmente das mulheres.

● Uma abordagem pluralista dentro dos sistemas nacionais tem demonstrado ser eficaz para assegurar o acesso aos cuidados de saúde

Os planos de microsseguros em todo o mundo, com um conjunto de riscos baseada no pagamento de pequenos prémios e benefícios limitados, conseguiram mobilizar recursos suplementares para a proteção social

<sup>8</sup> Ver: “Safe maternity and world of work”, pág. 19, OIT, Genebra, 2007.

Os mecanismos de microsseguros podem proporcionar uma cobertura de saúde relacionada com a maternidade. Esta varia desde os cuidados pré-natais (administração de medicamentos, consultas médicas periódicas, especialistas e análises laboratoriais), o parto (tanto normal como com complicações), o transporte e os cuidados posteriores ao nascimento (como a administração de medicamentos, os exames médicos periódicos, a vacinação, as análises clínicas e os suplementos nutricionais).

Estes programas estão a ser adotados em todo o mundo. Por exemplo, o Sistema de Seguro Médico Lalitpur, no Nepal, concentra-se na saúde da mãe e do filho, e na sensibilização e educação sanitárias para uma maternidade sem riscos. Fornece aos seus membros medicamentos essenciais e cuidados de saúde primários a preços módicos. Outro exemplo nepalês é a cooperativa de saúde fundada pela Federação Nepalesa de Sindicatos (GEFONT), que inclui um plano de seguro de saúde em cooperação com um hospital e é dirigido à economia informal. Presta serviços de controlo pré-natal e de parto, assim como em caso de doenças graves, inclui um serviço de referenciação para um hospital, onde os membros recebem tratamento a um custo a taxas subsidiadas. No Uganda, vários planos de saúde de base comunitária oferecem atualmente serviços médicos com ou sem comparticipação, ou descontos às pessoas filiadas nos planos. No Camboja, a instituição de microfinança EMT iniciou dois projetos de seguros de saúde experimentais, destinados a famílias rurais, em duas províncias, a fim de evitar que as famílias contraíam dívidas devido a despesas de saúde. O Projeto de Seguro da Comunidade do Fundo para a Maternidade sem Riscos, na Tanzânia, e o Programa de Saúde Rural de Grameen Kalyan, no Bangladesh, disponibilizam um conjunto de serviços pré- e pós-natais aos seus membros.

■ **Questões de sustentabilidade.** No entanto, uma das principais limitações desses planos parece estar relacionada com a sua sustentabilidade financeira, bem como com a sua capacidade de expansão e cobertura de grandes segmentos da população, especialmente os que dispõem de rendimento abaixo de um determinado nível e para quem até mesmo pequenas contribuições podem ser inabastáveis. Em alguns casos, estas preocupações traduziram-se em planos para excluir especificamente determinados serviços de saúde, como os relacionados com os partos normais, por se considerar que os custos associados implicariam um agravamento do prémio para uma tarifa que estaria fora do alcance de muitos possíveis beneficiários<sup>9</sup>. Os subsídios múltiplos de outras fontes, como o capital reunido ou os rendimentos gerados através de outras atividades comerciais, o subsídio dos prémios pagos pelos filiados de baixos rendimentos, a prestação de assistência técnica aos administradores e gestores dos planos, são algumas das estratégias possíveis para ultrapassar estes problemas de sustentabilidade.

Em geral, os planos de saúde de base comunitária, que incluem algum elemento de saúde materna, quer se trate de programas de microsseguro, de autoajuda ou de pagamento antecipado, foram criados por organizações que já prestam serviços de saúde (baseados no prestador dos ditos serviços). Noutros casos, os planos são administrados por entidades que não prestam serviços de saúde e que reembolsam uma parte ou a totalidade das despesas médicas, ou prestações em dinheiro, mediante o pagamento de um valor fixo antes ou depois do parto. É o que sucede, por exemplo, no caso da Associação de Mulheres Trabalhadoras por Conta Própria (SEWA), da Índia, que oferece às mulheres seguradas subsídios de maternidade, mediante um valor global de 300 rúpias antes do parto<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Plano de Seguro de Saúde no Uganda, conforme descrito em "Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes", OIT, STEP/CONDIT, 2003.

<sup>10</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes.

### ■ Melhores condições de trabalho para os profissionais de saúde.

Além da aplicação de medidas para alargar a cobertura e o âmbito da proteção social da saúde das mulheres grávidas e das mães lactantes, deveria ser dada uma atenção especial à melhoria da qualidade dos serviços de saúde, garantindo melhores condições aos trabalhadores da saúde. Os salários baixos, as muitas horas de trabalho diário, as preocupações de segurança e de saúde (exposição à violência no local de trabalho e alto risco de contrair doenças infecciosas), são apenas algumas das condições de trabalho adversas a que os trabalhadores da saúde estão sujeitos em muitos países em desenvolvimento. Por isso, muitos destes países enfrentam uma crescente escassez de trabalhadores do setor (frequentemente devido à migração internacional de trabalhadores qualificados) e/ou à qualidade consideravelmente inferior dos serviços prestados. A capacitação, o fortalecimento institucional e a promoção do diálogo social, a fim de garantir a participação plena dos trabalhadores da saúde nas reformas pertinentes, são as áreas prioritárias em que a OIT se concentra para ajudar os países a melhorar os seus sistemas de saúde. A criação de parcerias a nível nacional e internacional é, portanto, indispensável, estando a OIT a promover ativamente algumas iniciativas nesse sentido. A OIT é membro da Aliança Mundial em Prol do Pessoal de Saúde, criada em 2006, sob os auspícios da Organização Mundial de Saúde, com o objetivo de procurar soluções para a crise do pessoal de saúde. Disponibiliza assessoria técnica geral e específica em questões concretas como a migração laboral no setor da saúde.

Os sindicatos desempenham um papel especialmente importante na promoção dos direitos dos trabalhadores da saúde. A organização Public Services International (PSI), por exemplo, promove um conjunto de importantes iniciativas para apoiar os trabalhadores do setor da saúde, incluindo uma campanha mundial sobre serviços públicos de qualidade e material de formação em questões pertinentes, como a violência no local de trabalho<sup>11</sup>.

■ **Redução da vulnerabilidade à perda de rendimentos.** Os programas de subsídios em dinheiro são outro instrumento eficaz para diminuir os efeitos potencialmente adversos que a maternidade pode ter nas mães trabalhadoras e nas suas famílias, em resultado da perda de rendimentos e do aumento das despesas. A Convenção (N.º 183) da OIT prevê o direito a subsídios pecuniários num valor que garanta à mulher e à criança condições de saúde apropriadas e um nível de vida adequado. As transferências em dinheiro, instituídas em muitos países em desenvolvimento, a fim de mitigar a pobreza, atendendo aos setores mais pobres da população, estão frequentemente condicionadas ao controlo da saúde das mães e dos filhos antes e depois do parto (incluindo o controlo do crescimento e a vacinação e/ou a assistência às crianças na escola). Por exemplo, o governo da Indonésia anunciou um aumento considerável do seu fundo de redução da pobreza, de 2009, o qual compreende, entre outros aspetos, um programa de apoio direto, em dinheiro, denominado Programa de Esperança para a Família (PKH). Graças a esse programa, todas as famílias que se encontrem abaixo de um determinado nível de rendimentos receberão um apoio direto, anual, em dinheiro. As transferências estão condicionadas ao compromisso, por parte das mulheres grávidas, de se submetam pelo menos a quatro exames médicos durante a gravidez.<sup>12</sup>

Na Indonésia, no Brasil e no México os programas de transferência de dinheiro destinados às comunidades mais pobres estão condicionados ao controlo de saúde pré e pós-natal das mães e das crianças

<sup>11</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. The Training Manual

<sup>12</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Observatório Mundial de Crises de Emprego da OIT,



Por sua vez, o programa mexicano PROGRESA (denominado Oportunidades, desde 2002),<sup>13</sup> sobre transferências condicionadas de dinheiro, impulsionou a procura de cuidados pré-natais em 8% e contribuiu para uma redução de 25% da incidência de doenças nos recém-nascidos. Ao focar-se na mulher, o programa dirige-se a quem tem tendência para tomar decisões em nome de toda a família, em matéria de saúde, nutrição e educação. Graças a este programa, uma mulher grávida que assista às conferências mensais recebe um serviço de partos gratuito. A participação no programa está condicionada a cuidados pré-natais e a vacinação pertinente. As beneficiárias obtêm cuidados pré-natais gratuitos se se apresentarem nos primeiros três meses de gravidez. As mulheres grávidas e as mães lactantes, assim como os filhos, recebem vitaminas e suplementos nutricionais. O programa, que teve início em 1997 e está vocacionado para as comunidades rurais, abrange todo o país, incluindo as grandes zonas metropolitanas<sup>14</sup>.

No Brasil, o programa nacional Bolsa Família é um dos programas de transferências em dinheiro mais completos do mundo e beneficia mais de 11 milhões de pessoas. Condiciona as transferências à frequência escolar e ao acesso à saúde e à assistência social, e inclui a prestação de serviços de saúde nas comunidades, principalmente nas regiões mais pobres<sup>15</sup>.

É frequente as disposições jurídicas beneficiarem apenas uma minoria muito pequena de mães trabalhadoras, mas estão a ser testadas iniciativas-piloto que incluem prestações pecuniárias em programas de microsseguros de base comunitária. Por exemplo, o Programa Maternidade Sem Riscos, no Camboja, que está a ser implementado com o apoio da OIT e do Organismo Alemão de Cooperação Técnica (GTZ), implementou medidas deste tipo. Outro exemplo é o Fundo Mútuo de Previdência Social para os Trabalhadores da Economia Informal (MUPRESSI), que faz parte da iniciativa dos Sindicatos do Burkina Faso para promover a sindicalização dos trabalhadores da economia informal, em cooperação com a OIT e o Organismo Dinamarquês de Desenvolvimento Internacional (DANIDA)<sup>16</sup>. No caso do Burkina Faso, o governo promulgou uma Lei (2007) através da qual torna os subsídios de segurança social extensivos aos trabalhadores da economia informal.

● Através das suas ferramentas WISER, a OIT tem promovido melhorias práticas das condições de trabalho nas pequenas empresas, incluindo aspetos de maternidade

■ **Melhoria do acesso à informação, à prevenção e à orientação.** O local de trabalho é normalmente um ponto de partida importante para melhorar o acesso à informação e à orientação nas questões relativas aos direitos laborais, incluindo a proteção da maternidade e a prevenção dos riscos relacionados com a saúde das mães trabalhadoras. As campanhas de informação e educação devem ser simples e acessíveis, de modo a beneficiar os trabalhadores da economia formal e informal. A prestação de serviços de aconselhamento e assistência técnica aos responsáveis pela formulação das políticas, empregadores e trabalhadores para a elaboração e aplicação de programas de informação, educação e orientação eficazes (entre outros, sobre a prevenção do VIH/SIDA), pode ser uma forma conveniente de abordar questões relativas à saúde materna no local de trabalho. Nunca é demais sublinhar a importância dos benefícios destes programas para os trabalhadores (melhoria da saúde), o empregador (mão-de-obra mais produtiva) e os objetivos nacionais de saúde. Através do seu programa sobre Melhorias do Trabalho nas Pequenas Empresas (WISE), a OIT elaborou ferramentas de formação que estão a revelar-se úteis para promover a melhoria prática das condições de trabalho e emprego de muitos trabalhadores de pequenas empresas. Para alargar o âmbito do programa e expandir a sua escala, a OIT formulou um novo programa, WISE-R, que

<sup>13</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder ao Programa Oportunidades do governo mexicano.

<sup>14</sup> Para uma avaliação e referência bibliográfica sobre a experiência do programa PROGRESA/Oportunidades no México, ver por exemplo: [http://cider.berkeley.edu/SEGA/progres\\_a\\_oportunidades.htm](http://cider.berkeley.edu/SEGA/progres_a_oportunidades.htm)

<sup>15</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder ao website Bolsafamília do governo brasileiro:

<sup>16</sup> Burkina Faso: Informal economy at the centre of new solidarity initiatives. ITUC-CSI, março de 2007, [http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Burkina\\_EN\\_Smaller.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Burkina_EN_Smaller.pdf)

tem por objetivo alargar o alcance e a cobertura do programa WISE, a fim de incluir outras questões de trabalho fundamentais, como a proteção da maternidade e outras medidas favoráveis à família, o horário de trabalho, o salário e o assédio sexual. A metodologia é apropriada para os grupos vulneráveis de mulheres e homens sem proteção no trabalho, como os da economia informal e, dado basear-se em criar relações com associados locais, como organizações de empregadores e de trabalhadores, ministérios e inspeções do trabalho, governos locais e organizações de base comunitária, pode alargar o seu alcance a um número muito maior de trabalhadores e de pequenas empresas.<sup>17</sup>

■ **Redução da vulnerabilidade através do empoderamento económico e social da mulher.** Para alcançar os amplos ODM em matéria de saúde materno-infantil, não basta proteger a maternidade, diminuindo os riscos (económicos e sociais) associados, para as mães e os filhos, através de medidas de segurança social. Também é essencial abordar as causas fundamentais da vulnerabilidade ao risco e, por conseguinte, da falta de saúde materna, através da promoção de um Trabalho Digno e de um nível de vida adequado para os trabalhadores pobres, em particular as mulheres. Rendimentos mais elevados e melhores condições de trabalho para as mulheres trabalhadoras são fatores que contribuem decisivamente para a melhoria da saúde das mães e dos filhos. A disponibilidade e exequibilidade de serviços sociais de qualidade, em especial de assistência às crianças, são fatores determinantes para facilitar, entre outros aspetos, a reintegração das mulheres no trabalho, depois do parto, e para aumentar a sua capacidade de acesso a empregos de maior qualidade. Além disso, as medidas normativas destinadas a fomentar a paternidade responsável podem promover uma participação mais equitativa das mulheres e dos homens nas responsabilidades familiares.

■ **Promoção das disposições ou oportunidades relativas ao aleitamento.** Mais acima examinámos os benefícios do aleitamento materno, tanto para as mulheres como para os filhos. A criação de condições adequadas para a amamentação também beneficia os empregadores, na medida em que diminui o absentismo devido a doenças da mãe ou dos filhos e permite um maior grau de retenção de trabalhadoras experientes que, se assim não fosse, talvez optassem por deixar de trabalhar devido à impossibilidade de conciliarem o trabalho com a vida familiar. As disposições/oportunidades de aleitamento são simples e bastante viáveis para a maioria dos empregadores, incluindo nas empresas pequenas e informais, e consistem em proporcionar às mães mais tempo e um espaço no seu local de trabalho para amamentar os bebés (se o ambiente de trabalho for seguro) ou para extrair o leite materno e guardá-lo num biberão para a refeição seguinte do bebé, quando regressar a casa ao final do dia. O Programa de Melhorias do Trabalho nas Pequenas Empresas (WISE-R), que tem como objetivo, entre outros, aumentar a produtividade das pequenas empresas, através de políticas favoráveis à família, criou um módulo de formação que destaca os potenciais benefícios de promover a proteção da maternidade, incluindo a introdução de disposições relativas ao aleitamento nas pequenas empresas.

● As causas fundamentais da vulnerabilidade ao risco e, portanto, de problemas de saúde materna, devem ser abordadas através da promoção do Trabalho Decente e de um nível de vida adequado para as pessoas que estão a trabalhar na economia informal

<sup>17</sup> Para mais pormenores consultar o website do Programa de Trabalho e Emprego da OIT: <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/ie.htm>

## **Kit de Recursos para a Proteção da Maternidade**

Em 2012, a OIT publicou um *Kit de Recursos* para a Proteção da Maternidade, que disponibiliza orientações e meios para reforçar a proteção da maternidade a todas as mulheres em todos os tipos de atividades económicas.

O *kit* pode ser utilizado para a formação em matéria de reforço de capacidades, aconselhamento normativo, investigação e ação pelos governos e parceiros sociais, funcionários da OIT e das Nações Unidas, organizações não-governamentais, investigadores e profissionais. Contém muitos exemplos de boas práticas e a sua mensagem fundamental é que a proteção da maternidade no trabalho é tanto possível como conveniente e contribui para a saúde materno-infantil, a coesão social e o trabalho digno para as mulheres e os homens. Inclui igualmente um guia de formação para formadores.

Este *kit* resulta da colaboração entre o Programa sobre as Condições de Trabalho e Emprego (TRAVAIL), o *Bureau* para a Igualdade de Género (GENDER), OIT, Pequim, a OIT-Moscovo e o Centro Internacional de Formação da OIT, em parceria com a OMS, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA), a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e a Capacitação das Mulheres (ONU Mulheres) e a Rede Mundial de Grupos Pró-Alimentação Infantil e ainda a Associação de Alimentação Infantil de Genebra (IBFAN-GIFA). Está disponível em espanhol, chinês, francês e inglês e será brevemente publicado em russo.

Para aceder a esta publicação, consultar: <http://mprp.itcilo.org/pages/en/index.html>



*Mãe a trabalhar com o seu bebé, Bolívia.*

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar o tema. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas e contém instrumentos internacionais, conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Também inclui a bibliografia das referências mencionadas no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e Conclusões da Conferência Internacional da OIT

- Convenção (N.º 3) sobre a proteção da maternidade, 1919  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C003>
- Convenção (N.º 103) sobre a proteção da maternidade, 1952  
[www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C103](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C103)
- Convenção (N.º 183) sobre a proteção da maternidade, 2000  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C183>
- Convenção (N.º 191) sobre a proteção da maternidade, 2000  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R191>
- Convenção (N.º 102) sobre a Segurança Social (Norma Mínima), 1952  
[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312247](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247)
- Recomendação (N.º 191) sobre a proteção da maternidade, 2000  
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R191>

### Publicações Pertinentes

- OIT, 2003. Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes", OIT, STEP/CONDIT, 2003  
<http://www.waba.org.my/pdf/67p1.pdf>
- OIT, 2007. Safe maternity and the world of work. OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat\\_07.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat_07.pdf)
- OIT, 2010. Achieving MDG5 through Decent Work  
[http://www.ilo.org/travail/info/fs/lang--en/docName--WCMS\\_141549/index.htm](http://www.ilo.org/travail/info/fs/lang--en/docName--WCMS_141549/index.htm)
- OIT, 2010. Maternity at work: A review of national legislation. Second Edition  
[http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_124442/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_124442/lang--en/index.htm)
- OIT, 2011. Maternity Protection Resource Package: Taking Action to Improve and Extend Maternity Protection (Brevemente em: [www.ilo.org/travail](http://www.ilo.org/travail))
- OIT/OMS /ICN/ PSI, 2005. Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. The Training Manual. Genebra, OMS
- ICFTU, 2001. Maternity Protection Campaign Kit: Global Campaign for the Ratification of ILO Convention 183.  
<http://www.ituc-csi.org/international-campaign-for-the?lang=en>
- IITUC-CSI, 2007. Maternity Protection Campaign.  
<http://www.ituc-csi.org/maternity-protection.460>
- ONU, 2007. Millennium Development Goals Report 2007. ONU, Nova Iorque  
<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf>
- WABA, The Maternity Protection Campaign (MPC) Kit - A Breastfeeding Perspective  
<http://www.waba.org.my/whatwedo/womenandwork/pdf/05.pdf>
- OMS, 2007. Maternal Mortality in 2005. Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA e The World Bank. WHO, Genebra



## Outros instrumentos

- OIT, 2009. WISER Module 5 on Family-Friendly Policies, Action Manual and Trainers' Guide  
[http://www.ilo.org/travail/whatwedo/instructionmaterials/lang-en/docName--WCMS\\_145380/index.htm](http://www.ilo.org/travail/whatwedo/instructionmaterials/lang-en/docName--WCMS_145380/index.htm)
- OIT. work Improvements in Neighbourhood Developments (WIND) training tool  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/agri\\_wind.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/agri_wind.pdf)
- OIT, 2004. Social dialogue in the health services: A tool for practical guidance. OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/instructional-material/wcms\\_161952.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/instructional-material/wcms_161952.pdf)
- ILO/ International council of Nurses/WHO/PSI 2005, Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. Manual de Formação, Genebra  
[http://www.ilo.org/safework/info/instr/WCMS\\_108542/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/safework/info/instr/WCMS_108542/lang-en/index.htm)
- Observatório Mundial de Crises de Emprego da OIT  
<http://www.ilo.org/pls/apex/f?p=109:01:00>
- Paul, J., 2004. Healthy beginning: Guidance on safe maternity at work", OIT, Genebra  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/publ/wf-jp-04.htm>
- OIT, 2012. Maternity Protection Resource package  
[http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS\\_193968/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_193968/lang-en/index.htm)

## Alguns sítios da *internet* do governo para mais dados sobre as boas práticas selecionadas

- Website do programa Oportunidades do governo mexicano em  
<http://www.oportunidades.gob.mx/>
- Website do governo brasileiro para o programa:  
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>

## Para mais informações, consultar o sítio da *internet* do Departamento de Condições de Trabalho e Emprego da OIT

[http://www.ilo.org/travail/areasofwork/lang-en/WCMS\\_122073/index.htm](http://www.ilo.org/travail/areasofwork/lang-en/WCMS_122073/index.htm)

## Referências

- OIT, 2003. Extending maternity protection to women in the informal economy. An overview of community-based health financing schemes, OIT, STEP/CONDIT, 2003
- OIT, 2007. Safe maternity and the world of work. OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat\\_07.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/safemat_07.pdf)
- OIT/OMS/ICN/ PSI, 2005. Framework Guidelines For Addressing Workplace Violence In The Health Sector. The Training Manual. Genebra: OMS
- OIT. Conditions of Work and Employment Programme web site / *Web site* do Programa de Condições de Trabalho e Emprego:  
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/workcond/ie/ie.htm>
- ILO Global Job Crisis Observatory website / Observatório Mundial de Crises de Emprego da OIT,  
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story10.htm>
- ITUC, 2007. Burkina Faso: Informal economy at the centre of new solidarity initiatives. ITUC-CSI, março de 2007  
[http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Burkina\\_EN\\_Smaller.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Burkina_EN_Smaller.pdf)
- UN, 2007. Millennium Development Goals Report 2007. UN, Nova Iorque  
<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/mdg2007.pdf>
- OMS, 1999. Reduction of maternal mortality. A Joint WHO/UNFPA/UNICEF World Bank Statement". OMS, Genebra
- OMS, 2003. Antenatal care in developing countries: promises, achievements and missed opportunities: an analysis of trends, levels and differentials. 1990-2001, OMS, Genebra
- OMS, 2007. Maternal Mortality in 2005 Estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA e The World Bank, OMS, Genebra
- WABA. "The Maternity Protection Campaign (MPC) Kit - A Breastfeeding Perspective"  
<http://www.waba.org.my/whatwedo/womenandwork/pdf/05.pdf>
- World Bank. An assessment of conditional cash transfer initiatives in Latin America:  
[www.worldbank.org/lacsocialprotection](http://www.worldbank.org/lacsocialprotection)

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

- 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

- 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

- 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

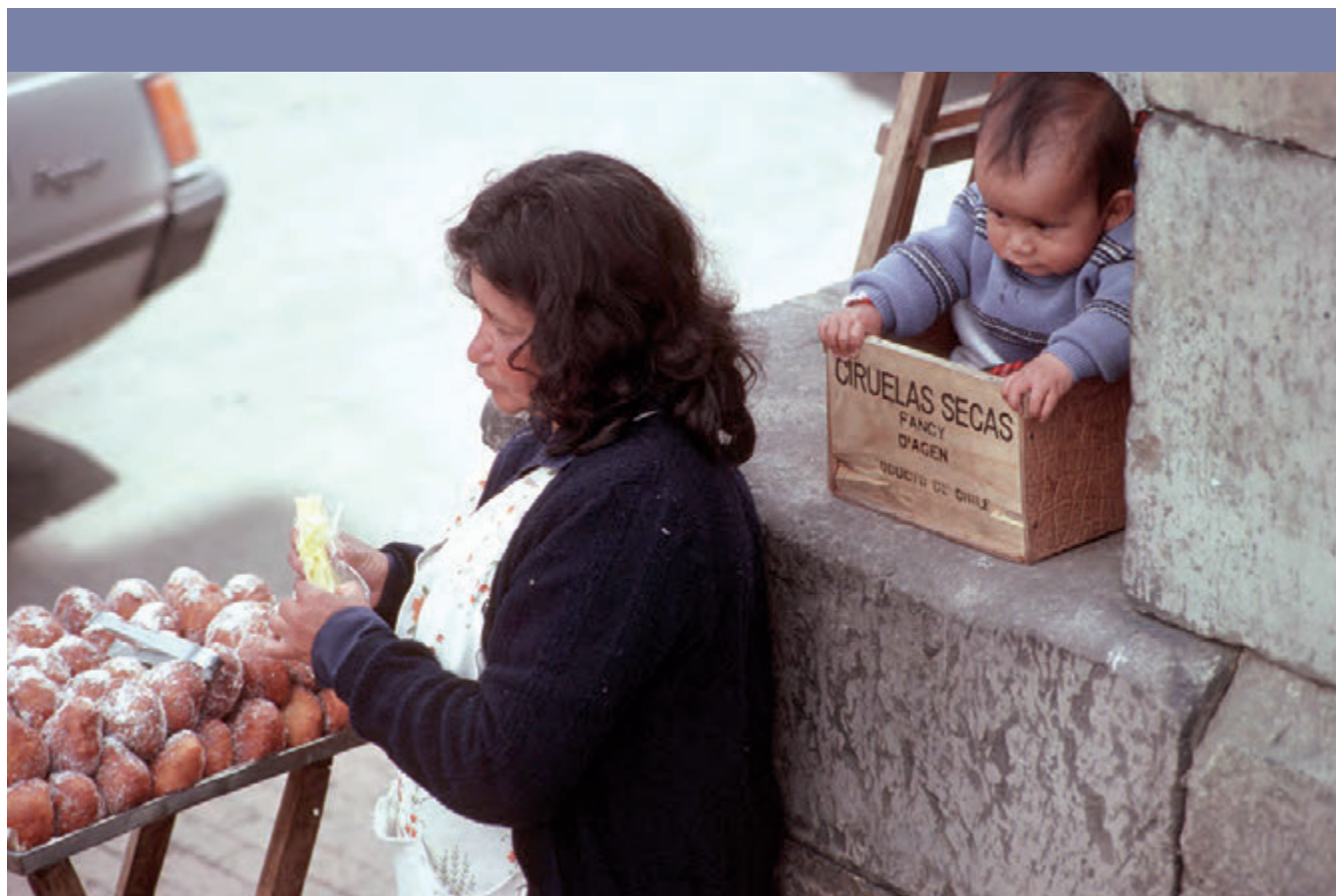
- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal**

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

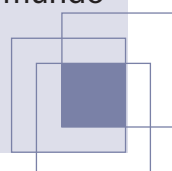
# Alargamento da Proteção Social



*Vendedora de pastéis com o filho numa rua de Bogotá, Colômbia.*

## 8.4 PRESTAÇÃO DE CUIDADOS A CRIANÇAS: UM APOIO ESSENCIAL PARA MELHORES RENDIMENTOS

■ Cuidar de dependentes é normalmente considerado uma responsabilidade primordial das mulheres e das crianças do sexo feminino e tem tido consequências importantes na sua capacidade para exercer uma atividade remunerada. Na economia informal, caracterizada pela falta de acesso à proteção social, por uma deficiente disponibilização de serviços e por infraestruturas frágeis, os riscos de pobreza para as mulheres e para as crianças do sexo feminino são imensos. Assim, aumentar a disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças pode deixar às mulheres muito mais tempo para dedicarem às atividades produtivas, participar no diálogo social, aceder à formação e outras medidas suscetíveis de melhorar as suas oportunidades de obter rendimento. Portanto, as estruturas de acolhimento e prestação de cuidados a crianças podem contribuir para reduzir a informalidade, mulheres e permitindo-lhes aceder à economia formal. Cuidar de dependentes tem sido considerado uma responsabilidade privada e de baixa prioridade nas políticas públicas, embora em todo o mundo estejam a ser criados sistemas inovadores. Múltiplas parcerias, incluindo subsídios de fontes públicas são fatores essenciais para a viabilidade e sustentabilidade a longo prazo desses programas.



- A carga do trabalho não remunerado e seu impacto na economia informal
- Dimensões de género das responsabilidades na prestação de cuidados
- Estratégias informais da prestação de cuidados
- Levar os filhos para o trabalho

■ **A carga do trabalho não remunerado e seu impacto na economia informal.** A falta de conciliação entre a vida familiar e profissional é um dos grandes obstáculos ao trabalho digno e produtivo dos trabalhadores de ambos os sexos tanto nos países em desenvolvimento como nos países desenvolvidos. Cuidar de dependentes, em especial das crianças, costuma ser a maior preocupação de milhões de famílias pobres e um problema que tem consequências importantes em termos económicos, sociais e dos objetivos da igualdade de género.

As razões subjacentes a esta vulnerabilidade são complexas e multifacetadas. Em geral, os trabalhadores da economia informal não beneficiam de prestações da segurança social nem de outros benefícios de assistência social, que poderiam constituir redes de segurança e apoio às famílias pobres, que se debatem com os custos adicionais de cuidar de dependentes. Além disso, as pessoas pobres costumam viver em situações em que cuidar de dependentes exige muito tempo, porquanto o acesso às infraestruturas e aos serviços básicos (água, transportes públicos, prestação de cuidados de saúde e educação) é limitado, além de que raramente estão aparelhos que permitam poupar trabalho (como fogões e máquinas de lavar). O tempo disponível para o trabalho remunerado torna-se escasso, especialmente no caso das mulheres que, assim, frequentemente, não têm outra opção que não seja aceitar empregos informais, no domicílio, flexíveis, mal remunerados, de baixo estatuto e com graves deficiências em matéria de trabalho digno.

Considerando a dimensão da economia informal nos países em desenvolvimento, um aumento da disponibilidade, da acessibilidade e da qualidade dos serviços de acolhimento e prestação de cuidados – especialmente às crianças, mas também a outras pessoas dependentes, como os familiares idosos, doentes ou com deficiência – irá provavelmente trazer importantes benefícios em termos de igualdade de género, por um lado, e dos objetivos de redução da pobreza e crescimento a favor dos mais pobres, por outro. A importância da disponibilização social de cuidados para os trabalhadores com responsabilidades familiares é claramente reconhecida na *Convenção (N.º 156) sobre os Trabalhadores com Responsabilidades Familiares (1981)* e na *Recomendação (N.º 165) sobre os Trabalhadores com Responsabilidades Familiares*, em que se exortam os Estados membros a adotar medidas para “desenvolver ou promover serviços à comunidade, públicos ou privados, tais como serviços e equipamentos sociais para cuidados a crianças e a famílias”. (Artigo 5). O apoio à conciliação do trabalho com a vida familiar, que em geral está ausente na economia informal, tem um efeito importante na taxa de atividade feminina e pode contribuir para quebrar o ciclo de transmissão intergeracional da pobreza. Os benefícios económicos e sociais de investir em políticas favoráveis à família e de alargar o acesso aos serviços de cuidados aos trabalhadores informais revestem-se da maior importância. O quadro seguinte apresenta alguns exemplos desses benefícios.

### Quais são os benefícios da prestação de cuidados às crianças?

O estudo da OIT sobre a prestação de cuidados aos filhos de pais trabalhadores revelou que os benefícios externos destas medidas para a sociedade, os empregadores, os trabalhadores e as suas famílias são numerosos. Concretamente, a prestação de cuidados a crianças:

- Promove a igualdade de género, melhorando as oportunidades de emprego, desenvolvimento pessoal e empoderamento.
- Ajuda a prevenir que a desigualdade social e a transmissão da pobreza intergeracional se perpetuem, reforçando a segurança social e a economia das famílias e reduzindo a sua vulnerabilidade ao risco.
- Facilita o funcionamento gradual e eficiente dos mercados de trabalho, através da plena utilização do investimento crescente da sociedade na educação da mulher e na diversificação da mão-de-obra.
- Permite um melhor início de vida para as crianças desfavorecidas, aumentando o seu bem-estar físico, cognitivo e linguístico e o seu desenvolvimento social e emocional.
- Contribui para a criação de emprego no setor dos serviços,



para substituir uma parte do trabalho doméstico não remunerado.

- Aumenta as receitas fiscais, na medida em que taxas de actividade mais elevadas e maiores ganhos dos pais contribuem para o aumento da produção nacional.
- Reduz as despesas públicas com a proteção social e, a mais longo prazo, com cursos de recuperação e luta contra a delinquência.

Fonte: Hein C. & Cassirer N., Workplace solutions for childcare. OIT, Genebra, 2010

● Um aumento da disponibilidade, da acessibilidade e da qualidade dos serviços de assistência a crianças e a familiares idosos, doentes ou com deficiência irá provavelmente proporcionar importantes benefícios em termos de empoderamento da mulher e contribuir para a saída da informalidade.

Não obstante os potenciais retornos acima mencionados, os serviços de acolhimento e prestação de cuidados disponibilizados pelo Estado, a custos módicos, são praticamente inacessíveis na maioria dos países em desenvolvimento e, quando existem, muitas vezes não têm em conta as necessidades concretas de determinadas categorias de trabalhadores informais, por exemplo no que se refere à proximidade dos locais de trabalho ou à cobertura de horários de trabalho prolongados ou não habituais. Estima-se que quase metade dos países carecem de programas formais para crianças com menos de 3 anos de idade<sup>1</sup>. As mulheres pobres e com filhos pequenos, sobretudo as que ocupam a função de chefes de família, são as mais prejudicadas pela falta de apoio às suas responsabilidades familiares.

■ **Dimensões de género das responsabilidades na prestação de cuidados.** Ainda que cuidar dos familiares dependentes seja uma preocupação tanto dos homens como das mulheres, são estas últimas que suportam a pesada carga do trabalho não remunerado de prestação de cuidados e, consequentemente, que veem a sua capacidade para ganhar a vida mais seriamente limitada. Com raras exceções, os dados empíricos de todo o mundo revelam que a taxa de atividade das mulheres não foi acompanhada de uma mudança substancial do papel tradicional dos homens no que toca às responsabilidades domésticas e à prestação de cuidados. Paralelamente às políticas destinadas a expandir a igualdade de acesso da mulher a um trabalho digno e a serviços de acolhimento e de prestação de cuidados, as campanhas de sensibilização e outras políticas que promovem uma participação mais equitativa dos homens nas tarefas ligadas à família terão provavelmente repercussões positivas em termos tanto económicos como sociais.

Praticamente em todo o mundo, as mulheres trabalham mais horas do que os homens e têm a seu cargo uma parte desproporcionada das atividades domésticas e dos cuidados à família. Esta tendência é ainda mais exacerbada pelas alterações demográficas e sociais, em particular o aumento do número de famílias em que a mulher assume o papel de chefe de família, a ruptura das redes familiares alargadas, devido à urbanização e à migração, o aumento das necessidades de prestação de cuidados devido ao crescente envelhecimento da população e a propagação do VIH/SIDA em muitos países em desenvolvimento. É comum as responsabilidades familiares impedirem as mulheres de ter um emprego regular remunerado e as meninas de frequentarem a escola. Por isso, o trabalho não remunerado, incluindo a prestação de cuidados a outras pessoas, é muitas vezes um fator importante para empurrar as mulheres para um emprego flexível, informal, precário, desprotegido e mal remunerado (ver também o fascículo sobre a Igualdade de Género). A correlação negativa entre a presença de crianças pequenas e a taxa de atividade das mulheres é hoje em dia geralmente reconhecida tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, embora a presença de crianças não afecte a taxa de atividade dos homens. Por exemplo, a falta de opções de serviços de acolhimento e cuidados a crianças tem sido citada como o principal obstáculo a que 40% das mulheres que trabalham informalmente nos bairros marginais da cidade da Guatemala aceitem empregos formais<sup>2</sup>. Conforme já foi referido, quando não impedem as mulheres de obter trabalho remunerado, as responsabilidades familiares em geral determinam e, de facto, limitam o tipo, a localização e as modalidades de emprego da mulher.<sup>3</sup> Os inquéritos sobre o uso do tempo demonstram que, em muitos casos, as horas de trabalho da mulher também

<sup>1</sup> De acordo com a publicação da UNESCO, 2009. "Education for All Global Monitoring Report 2009", o índice mundial de inscrições no ensino pré-escolar, em 2006, situou-se em 41%. <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf>

<sup>2</sup> International Food Policy Research Institute, 2003. "Guatemala City: A focus on working women and childcare", em IFPRI, City Profiles. Disponível em: <http://www.ifpri.org/themes/mp14/profiles/guatemalacity.pdf>.

<sup>3</sup> Cassirer, N e Addati, L. Expanding women's employment opportunities: Informal economy workers and the need for childcare. OIT, Genebra, 2007

se prolongam em detrimento de outras atividades, como o lazer e o descanso. Além disso, muitas vezes confinam as mulheres à realização de atividades menos produtivas e dinâmicas, consideradas femininas e frequentemente também relacionadas com a prestação de cuidados a outras pessoas, como o trabalho doméstico remunerado.

Na ausência de apoio externo, as famílias respondem às necessidades de cuidados, privando de atenção as pessoas que têm a seu cargo, recorrendo à ajuda remunerada ou não remunerada de outras pessoas ou levando os filhos para o seu local de trabalho. Todas estas estratégias adaptativas têm sérios inconvenientes para as pessoas e as sociedades, como veremos em seguida.

■ **Estratégias informais de prestação de cuidados.** A falta de soluções acessíveis para cuidar dos familiares a cargo não só obriga as mulheres a aceitar trabalhos informais, como muitas vezes tem importantes consequências na transmissão da pobreza intergeracional. Quando as estruturas de prestação de cuidados às crianças fora de casa, a baixo custo, não existem ou são incomportáveis, as famílias pobres recorrem normalmente a “mães substitutas”, muitas vezes filhas mais velhas ou mulheres de idade. Noutros casos, recorrem aos serviços remunerados de outras mulheres, empregadas em modalidades informais e muitas vezes em condições de trabalho ainda mais precárias. Estas “dinâmicas de substituição” baseiam-se frequentemente em considerações de idade, grupo étnico, nacionalidade ou classe e envolve múltiplos estratos de discriminação contra o trabalhador doméstico. (Ver também o fascículo sobre os Trabalhadores Domésticos). Este fenómeno associado ao género, que faz parte do conceito mais alargado de “economia da prestação de cuidados”<sup>4</sup>, tem claras consequências económicas e sociais intergeracionais, na medida em que transfere os custos da prestação de cuidados de uma mulher para outra, cujas oportunidades de educação e/ou perspectivas de emprego são prejudicadas a longo prazo. Repercute-se igualmente na educação feminina, na medida em que as responsabilidades familiares afetam significativamente os resultados escolares das crianças do sexo feminino nos países em desenvolvimento.

As modalidades informais de cuidados também podem revelar-se insuficientes tanto para as pessoas que os recebem como para as que os prestam, dada a possibilidade de não serem de confiança, adequadas e seguras. Por exemplo, é comum a prestação de cuidados ser delegada nas mulheres mais velhas (como as avós) ou muito jovens, que podem não estar em condições psicológicas e físicas de desempenhar essa tarefa e de responder de forma apropriada às diferentes necessidades das crianças ou dos familiares com deficiência ou doentes. Em alguns casos, as necessidades de cuidados resultantes da ausência da mãe, devido, por exemplo, à migração laboral, contribuem para a mudança de funções e responsabilidades entre mulheres e homens no seio da família. Assim, os homens veem-se perante tarefas a que não estão habituados, que desconhecem e que, em muitos casos, são socialmente inaceitáveis. Muitas vezes não se encontram preparados para assumir o papel de cuidar dos filhos e quando estão dispostos a fazê-lo, têm, com frequência, de enfrentar a pressão social dos seus pares, empregadores e sociedades tradicionais, que desaprovam esse papel<sup>5</sup>. Diversos estudos realizados em países da América Latina demonstram que a maioria dos homens tende a considerar-se o sus-

● A dinâmica de substituição implica muitas vezes o abandono escolar para prestar assistência, ou a contratação de trabalhadores domésticos com baixos salários e condições precárias

● Em muitas comunidades pobres os homens podem ter de se confrontar com a desaprovação social dos seus pares, dos empregadores e das culturas tradicionais, quando assumem funções de prestação de cuidados a pessoas a cargo

<sup>4</sup> Para mais considerações sobre o conceito de “economia da prestação de cuidados” e as suas implicações em termos de igualdade de género, emprego e desenvolvimento económico, entre outros aspetos, ver: Shahra Razavi, “The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options”, Gender and Development Programme Paper Number 3, United Nations Research Institute for Social Development, junho de 2007: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/462fc27bd1fce00880256b4a0060d2af/2d8e6a93350a7783c12573240036d5a0/\\$FILE/Razavi-paper.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/462fc27bd1fce00880256b4a0060d2af/2d8e6a93350a7783c12573240036d5a0/$FILE/Razavi-paper.pdf)

<sup>5</sup> Num estudo sobre prestadores de cuidados a pessoas com SIDA, na África do Sul, dois cuidadores referem como os homens da comunidade os consideravam “desviantes”, realizando tarefas não masculinas, e muitas vezes faziam troça deles. Caso reportado em Emily Esplen: “GENDER and CARE Overview”, Report BRIDGE, fevereiro de 2009

tento da família e não o cuidador, e que esse seu papel de “sustento” os exime de uma boa parte das tarefas domésticas ou de cuidar de outras pessoas. Mesmo quando existem opções favoráveis à família, como oportunidades de licença de paternidade ou assistência parental, os dados empíricos indicam que é frequente os empregadores e os pares desincentivarem, de forma direta ou indireta, os homens de fazer uso desses benefícios.<sup>6</sup> É comum as mulheres aceitarem esta divisão de funções e responsabilidades dentro e fora de casa e às vezes até mostram uma certa resistência à participação dos homens nas tarefas domésticas e de prestação de cuidados<sup>7</sup>. As políticas destinadas a promover uma maior participação dos homens nas atividades de prestação de cuidados, assim como as campanhas de promoção da mudança social e cultural, também são instrumentos complementares importantes para garantir às mulheres e aos homens uma melhor conciliação entre a vida profissional e as obrigações familiares.

● **Levar os filhos para o local de trabalho pode ser um ponto de entrada para o trabalho infantil**

■ **Levar os filhos para o trabalho.** Muitas mães trabalhadoras não têm outra opção a não ser levar os filhos para o seu local de trabalho. Na Índia, estima-se que 7 a 8 milhões de crianças acompanham os pais (principalmente as mães) para as obras em construção.<sup>8</sup> Na Indonésia, 40% das mulheres trabalhadoras cuidam dos filhos no local de trabalho.<sup>9</sup> Esta prática tem consequências muito negativas em diferentes aspectos. O primeiro, e mais grave, é que contribui para a informalidade, incluindo o trabalho no domicílio e o trabalho ocasional, pois limita consideravelmente as opções das mães e tira-lhes tempo para trabalho remunerado. Ter os filhos em casa reduz o tempo e o investimento que as mulheres podem dedicar a atividades importantes, como a formação, desenvolvimento de mercado, registo e expansão. Dadas as deficientes condições de trabalho da maioria dos trabalhadores informais, esta prática também implica a possível exposição das crianças a ambientes insalubres e inseguros e aumenta o risco do trabalho infantil.<sup>10</sup>

Disponibilizar de forma acessível estruturas de prestação de cuidados é normalmente considerado um exercício dispendioso e de baixa prioridade para os modestos orçamentos públicos de muitos países em desenvolvimento. Alguns decisores políticos consideram que esses serviços são da responsabilidade exclusiva das mulheres e das suas redes de família alargada. Porém, está demonstrado que a implementação de medidas progressistas e inovadoras de apoio às responsabilidades de prestação de cuidados não só pode trazer benefícios a longo prazo, em matéria de igualdade de género e desenvolvimento e crescimento económicos, como também requer frequentemente limitados recursos financeiros e humanos.

<sup>6</sup> OIT-UNDP. Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility. International Labour Organization e United Nations Development Programme, Santiago, Chile, 2009 [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms\\_111375.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_111375.pdf)

<sup>7</sup> Patick Welsh, “Los Hombres no son de Marte: Desaprendiendo el machismo en Nicaragua”, IIR Briefing, Manágua, Nicarágua, 2001.

<sup>8</sup> Managing Diversity in the workplace: training package on work and family. ACT/EMP e TRAVAIL, OIT, Genebra, 2009

<sup>9</sup> Cassirer, N. e Addati, L., Op. cit., 2007

<sup>10</sup> Ibid.



*Família de agricultores, Vietname.*



- Mecanismos de ensino flexíveis
- Definir os grupos alvo específicos da economia informal
- Desenvolver parcerias múltiplas
- Serviços pré-escolares móveis
- Serviços complementares
- Colaboração entre parceiros sociais
- Promover trabalho digno para os trabalhadores cuidadores
- Reduzir a vulnerabilidade das famílias aos custos da prestação de cuidados através da proteção social
- Maiores oportunidades de rendimento para as mulheres
- Promover mudanças culturais e de atitude em relação aos papéis de género

As estratégias de apoio às famílias para satisfazerem as suas necessidades de prestação de cuidados e, em consequência, para que as mulheres possam ter maior e melhor acesso ao trabalho digno e produtivo, centram-se em geral nos seguintes objetivos de política: tornar as responsabilidades familiares mais compatíveis com o trabalho e os locais de trabalho mais compatíveis com as responsabilidades familiares. Para cumprir com estes amplos objetivos, pode ser implementada uma grande variedade de iniciativas complementares por diferentes atores para:

- melhorar e aumentar a disponibilidade, a acessibilidade e qualidade dos serviços de cuidados a dependentes;
- reduzir a vulnerabilidade das famílias aos custos económicos e sociais ligados aos cuidados a dependentes;
- promover e facilitar as mudanças culturais e de atitude em relação aos papéis e responsabilidades tradicionais das mulheres e dos homens, dentro e fora de casa, criando um ambiente propício para uma participação feminina e masculina mais equitativa dos homens e das mulheres na prestação de cuidados.

● Prolongar o horário escolar pode ser uma forma simples de dar apoio aos pais que trabalham na economia informal.

■ **Mecanismos de ensino flexíveis.** Muitas vezes os trabalhadores e os empresários informais não estão em condições de contratar serviços e estruturas de prestação de cuidados, ou desconhecem a sua existência. Os escasos serviços de prestação de cuidados muitas vezes não respondem às suas necessidades concretas (por exemplo, podem ser demasiado caros, estar afastados, ou não abranger o horário de trabalho prolongado dos trabalhadores informais e/ou não têm a qualidade necessária). É possível que não disponham de pessoal suficiente ou que este trabalhe em más condições, não esteja devidamente qualificado ou habilitado para cuidar de crianças pequenas ou de pessoas doentes, com deficiência, ou idosas.

Por exemplo, a reorganização do horário escolar para satisfazer as necessidades de categorias específicas de trabalhadores é uma forma bastante simples – mas eficaz e normalmente viável – de facilitar a participação plena e produtiva dos pais no emprego remunerado. Vários países da América Latina e do Caribe lançaram programas para prolongar o horário escolar. No Chile, por exemplo, em 2006 existiam aproximadamente 7.000 escolas com horário prolongado. A Costa Rica também iniciou com êxito o programa “Segunda Casa”. Contudo, ambos os projetos estão a enfrentar problemas de sustentabilidade<sup>11</sup>. Em ambos também, o apoio das infraestruturas existentes constituiu uma enorme vantagem.<sup>12</sup> As modalidades flexíveis no que se refere, por exemplo, a reuniões entre pais e professores, também pode permitir aos trabalhadores informais manter um contacto mais regular com as escolas e reduzir ao mínimo o impacto sobre o tempo destinado a atividades produtivas, aumentando assim a capacidade dos pais para participarem nos cuidados à família. Além disso, a localização conjunta de estruturas para acolhimento e cuidados pré-escolares e escolas pode ter o efeito positivo de os irmãos mais velhos levarem as crianças pequenas para esses centros sem terem de abandonar a escola. No Quênia, as escolas primárias dispõem de uma unidade de educação pré-escolar, designadas *Baby Classes*, para as crianças a partir dos 3 anos de idade. Este sistema foi possível graças a uma abordagem de parcerias múltiplas entre organizações religiosas e de protecção social, empresas privadas e particulares que, em colaboração com as autoridades locais, se ocupam da criação, financiamento e administração dessas unidades. Estes parceiros também desempenharam um papel fundamental na formação de professores do ensino pré-escolar<sup>13</sup>.

No Quênia, a localização conjunta de centros de educação pré-escolar e escolas, contribuiu para evitar que os irmãos mais velhos tenham de cuidar das crianças pequenas.

■ **Definir grupos alvo específicos da economia informal.** As populações itinerantes da economia informal, em particular os trabalhadores agrícolas migrantes e sazonais, estão sujeitos a constrangimentos específicos. No México, o Programa de *Educación Preescolar y Primaria para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes* (PRONIM), foi iniciado em 1997, no intuito de garantir o acesso das crianças à educação e sucesso escolar, apesar da mobilidade e das difíceis condições de vida das suas famílias. O programa destina-se a crianças de ambos os sexos, dos 3 aos 14 anos de idade, e incentiva uma educação intercultural, numa perspetiva de género, para os filhos dos trabalhadores agrícolas jornalheiros indígenas, mestiços, migrantes e sedentários. As escolas públicas devem receber estes alunos itinerantes e assegurar que os seus estudos não sejam interrompidos.<sup>14</sup>

No México, os filhos dos trabalhadores migrantes e sazonais estão abrangidos por programas de ensino especiais.

■ **Parcerias múltiplas.** A OIT recolheu informações sobre algumas iniciativas inovadoras, lançadas pelos governos, empregadores e trabalhadores, para que as estruturas de prestação de cuidados a crianças estejam à disposição de grupos vulneráveis de trabalhadores da economia informal. A maioria destas iniciativas faculta, além do ensino, alimentação e serviços de saúde, contribuindo assim significativamente para diminuir a insegurança económica e social da família. É de salientar que a participação e consulta dos pais no que respeita aos cuidados a crianças é indispensável para o seu êxito. Os serviços destinados a grupos vulneráveis devem ter em conta a capacidade de contribuição dos seus beneficiários, que normalmente é muito limitada. Nenhum dos casos analisados no estudo da OIT depende totalmente da contribuição dos pais. A sustentabilidade económica a médio e longo prazo costuma ser problemática, não obstante a procura crescente destes serviços. Embora muitas vezes o apoio externo dos doadores seja inestimável (se bem que raramente sustentável), para subsidiar estes serviços as parcerias múltiplas parecem constituir soluções viáveis para os problemas de sustentabilidade. Os centros de cuidados a filhos de trabalhadoras agrícolas sazonais

● Os serviços destinados aos grupos vulneráveis da economia informal devem ter em conta a sua limitada capacidade de pagamento. As parcerias múltiplas parecem constituir soluções viáveis para os problemas de sustentabilidade.

<sup>11</sup> Sobre a decisão de encerrar a maioria das escolas do programa, consultar o artigo: [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2009/marzo/02/pais1891090.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2009/marzo/02/pais1891090.html)

<sup>12</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a ILO-UNDP. Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility. Op. cit.

<sup>13</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ACT/EMP e TRAVAIL, op. cit., 2009

<sup>14</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ILO-UNDP, op. cit., Chile 2009

(CAHMT) do Chile são um bom exemplo dessas parcerias, em que o governo nacional assume as funções de financiamento, supervisão e regulamentação; o governo local disponibiliza a infraestrutura; as fundações e associações profissionais oferecem serviços e artigos de nutrição, educação e saúde; e outros atores contribuem com fundos e recursos complementares<sup>15</sup>.

O Peru institucionalizou os centros de assistência infantil a crianças que vivem em situações de pobreza extrema

No Peru, o Programa *Wawa Wasi* (casa de crianças), lançado em 1993, com o apoio de doadores externos (Programa das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB), União Europeia (UE) e Programa Mundial de Alimentação (WFP), foi institucionalizado pelo governo e abriu 20.000 centros de cuidados a crianças, a baixo custo, domiciliários ou comunitários, para crianças com menos de 3 anos que vivam em condições de pobreza extrema. Além de permitir que as famílias de baixos rendimentos tenham acesso a cuidados de qualidade, a principal vantagem deste programa é a criação de emprego para as mulheres locais<sup>16</sup>. Na Colômbia, o governo institucionalizou as iniciativas comunitárias inicialmente organizadas pelas mulheres para cuidar dos filhos dos vizinhos, através da criação de programas de assistência a crianças, geridos pelo *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)*<sup>17</sup>.

Em San Salvador, foram criados serviços de cuidados a crianças nas imediações dos mercados informais, para apoiar os vendedores do mercado.

As parcerias e a intervenção comunitária, em colaboração com empresas formais, sindicatos e organizações não-governamentais (ONG), também se traduziram em estratégias inovadoras para apoiar a prestação de cuidados às pessoas a cargo. Por exemplo, a Câmara Municipal de San Salvador lançou uma iniciativa de assistência às crianças, dirigida aos vendedores do mercado e a vendedores ambulantes, através da criação de uma rede de serviços de prestação de cuidado à infância nas imediações dos mercados, já que a proximidade geográfica é um aspeto importante do êxito do projeto. O município assume os encargos salariais e os pais contribuem para uma parte das despesas diárias de funcionamento<sup>18</sup>.

A Índia criou serviços pré-escolares móveis para apoiar os trabalhadores da economia informal em estaleiros de obras

■ **Serviços pré-escolares móveis.** Uma inovação interessante na Índia foi a criação de serviços pré-escolares móveis e a promoção de cooperativas de serviços sociais e cuidados a crianças, em particular cooperativas familiares, a fim de responder às necessidades dos pais que trabalham na economia informal. A organização de voluntários *Mobile Crèches* opera centros de acolhimento e cuidados a crianças para os trabalhadores da construção e os bairros marginais de Nova Deli, Gurgaon, Noida, Ghaziabad e Faridabad. Os cuidados durante o dia são integrados no programa de suplementos nutricionais, cuidados de saúde e aprendizagem adaptada à idade, seguido do *School Admission and Support*. A organização *Mobile Crèches* abre creches nas obras em construção com o acordo do empregador. O construtor disponibiliza o espaço, a eletricidade e a água e a creche mantém-se em funcionamento durante o período de construção da obra. O financiamento provém dos empreiteiros, de subsídios locais, de doadores estrangeiros e da angariação de fundos privados.<sup>19</sup>

O *Programa Hogares Comunitarios (HCP)*, foi estabelecido na Cidade de Guatemala, em 1991, com o objetivo de reduzir a pobreza, fornecendo aos pais trabalhadores serviços de qualidade na prestação de cuidados aos filhos, a um custo baixo, no seio das suas comunidades. Cada creche foi criada por um grupo de famílias, que selecionou uma mulher local para cuidar de um número máximo de 10 crianças da comunidade em sua casa. O governo forneceu a alimentação das crianças, além de subsidiar os serviços da cuidadora. A avaliação do programa revelou que as mulheres beneficiárias tinham mais possibilidades de obter emprego remunerado, e provavelmente também mais estável, do que as mães que recorriam a outros serviços de acolhimento e cuidados infantis e, frequen-

<sup>15</sup> Para mais pormenores, ver Cassirer e Addati, op. cit. 2007

<sup>16</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ACT/EMP e TRAVAIL, op. cit.

<sup>17</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ILO-UNDP, Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility. Op. cit

<sup>18</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ACT/EMP e TRAVAIL, op. cit.

<sup>19</sup> Para mais pormenores, consultar Mobile Crèches organization: <http://www.mobilecreches.org>

temente, salários mais elevados. As próprias cuidadoras também beneficiavam do programa, já que, em geral, eram elas próprias mães, com menos instrução e possivelmente menos oportunidades de trabalhar fora de casa. Destacou ainda o importante impacto do programa na alimentação das crianças participantes<sup>20</sup>.

■ **Serviços complementares.** As abordagens inovadoras para a conciliação do trabalho com a vida familiar costumam incluir uma combinação de elementos e serviços diferentes, ainda que complementares. O Programa Nacional de Garantia do Emprego Rural, liderado pelo governo, na Índia, inclui a criação de creches no local de trabalho, entre outros serviços, como assistência médica, água potável e abrigo<sup>21</sup>. Estes serviços foram considerados um requisito essencial para que mais mulheres participassem no programa, e uma importante inovação, uma vez que muitos planos de garantia de emprego tendem a favorecer a participação dos homens por diversas razões.

● As iniciativas de cuidados a crianças, que incluem refeições e serviços de saúde, contribuem substancialmente para reduzir a insegurança económica e social das famílias

### **Da Retórica à Realidade: Promover a Participação da Mulher no Mercado de Trabalho e Elaborar Orçamentos com uma Perspetiva de Género**

Trata-se de um programa conjunto das Nações Unidas que a Nicarágua está a implementar com o apoio do Fundo para Consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio de Espanha – Janela Temática da Igualdade de Género

No âmbito do seu objetivo estratégico mais vasto de promover a igualdade de género no país, o projeto inclui a prestação de cuidados aos filhos dos trabalhadores informais, como os trabalhadores agrícolas sazonais na colheita de café. Estas iniciativas aplicam uma abordagem de parcerias múltiplas através do apoio dos governos locais e nacionais e das organizações de empregadores e trabalhadores.

Fonte: <http://sdnhq.undp.org/opas/en/proposals/suitable/222>

■ **Colaboração entre parceiros sociais.** As organizações de empregadores e de trabalhadores também estão a promover políticas inovadoras para facilitar a conciliação entre as responsabilidades profissionais e familiares. Estas iniciativas baseiam-se no reconhecimento da importância das políticas favoráveis à família, para atrair as mulheres ao mercado de trabalho e, deste modo, promover uma utilização mais eficiente do capital humano. A Organização Internacional de Empregadores ocupa-se da questão no âmbito da gestão da diversidade. Para justificar, na perspetiva empresarial, a criação de locais de trabalho favoráveis à família, o *Bureau* de Atividades de Empregadores da OIT e o Programa sobre as Condições de Trabalho e Emprego (TRAVAIL) publicaram recentemente um conjunto de materiais de formação sobre políticas de trabalho e família. Além disso, o *Bureau* para as Atividades dos Trabalhadores da OIT (ACTRAV) elaborou um manual de formação para ajudar os sindicatos a incluir políticas favoráveis à família nas negociações coletivas.

■ **Promover o trabalho digno para os trabalhadores cuidadores.** Importa sublinhar que a melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores cuidadores é um elemento fundamental para criar oportunidades de trabalho digno neste setor e contribuirá invariavelmente para melhorar a qualidade dos serviços. Reconhecer as necessidades de educação e formação dos trabalhadores informais de todas as idades neste setor da economia informal, incluindo o trabalho doméstico, é um aspeto importante para melhorar as suas condições de trabalho e de vida. Os trabalhadores domésticos desempe-

● A melhoria das condições de trabalho dos cuidadores, incluindo os trabalhadores domésticos, é um elemento fundamental para criar oportunidades de trabalho digno neste setor e contribuirá invariavelmente para melhorar a qualidade dos serviços.

<sup>20</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: IFPRI, City profile, op. cit., 2001

<sup>21</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: The National Rural Employment Guarantee Act 2005 (NREGA) (Lei Nacional de Garantia do Emprego Rural). Diretivas Operacionais, Ministério do Desenvolvimento Rural, Departamento de Desenvolvimento Rural, Governo da Índia



nam uma função indispensável na prestação de cuidados, no entanto, estão expostos a condições de trabalho e de vida deficientes. Recentemente a OIT adotou normas internacionais de apoio ao trabalho digno para os trabalhadores domésticos e ao mesmo tempo destacou o enorme contributo económico e social do trabalho doméstico para o desenvolvimento e o crescimento. (Ver o fascículo sobre os Trabalhadores Domésticos). Por outro lado, a OIT está a estudar as questões relacionadas com a escassez de cuidadores e de profissionais de saúde nos países em desenvolvimento, devido à migração internacional e das zonas rurais para as cidades, e a apoiar os apelos à adoção de políticas de migração seletivas e de parcerias internacionais.

● As políticas destinadas a reduzir os custos e os riscos da prestação de cuidados a dependentes variam desde as iniciativas de transferências pecuniárias, com ou sem condição de recursos, até aos investimentos em serviços básicos e infraestruturas sociais.

■ **Reduzir a vulnerabilidade das famílias aos custos da prestação de cuidados através de medidas de proteção social.** Os atores da economia informal não só têm dificuldades no acesso a serviços de assistência disponíveis e viáveis, como são frequentemente os mais vulneráveis aos riscos económicos e sociais ligados à prestação de cuidados às pessoas a cargo. As despesas adicionais das crianças ou outros familiares a cargo, incluindo os doentes (em particular, as pessoas afetadas pelo VIH/SIDA) ou os idosos, costumam ter efeitos catastróficos na segurança das famílias pobres. Estas têm uma capacidade limitada para adquirir bens (como alimentos processados, aparelhos que permitam poupar trabalho, como fogões e máquinas de lavar, meios de transporte privados e outros), ou serviços (serviços privados de acolhimento e cuidados a crianças), serviços de saúde para os doentes ou as pessoas com deficiência, ajuda doméstica), que reduziriam o tempo dedicado ao trabalho doméstico não remunerado. Conforme já se observou, muitas vezes não têm acesso à assistência social e aos sistemas contributivos de segurança social. As políticas que têm por objetivo reduzir os custos e os riscos da prestação de cuidados a dependentes variam desde as iniciativas de transferências pecuniárias com ou sem condição de recurso até aos investimentos em serviços básicos e infraestruturas sociais. Estas últimas, que incluem transportes públicos acessíveis de e para os locais de prestação de cuidados ou de abastecimento de água e energia às zonas isoladas, podem reduzir substancialmente o tempo dedicado às atividades de prestação de cuidados não remuneradas e, por conseguinte, ter um efeito positivo no tempo eventualmente dedicado ao emprego remunerado.

Alguns países da América Latina estão a experimentar novas formas de proteção social, que incluem componentes da primeira infância e subsídios para assistência infantil para os trabalhadores da economia informal

Outros, como o Chile e o México, por exemplo, estão a lançar novas formas de proteção social experimentais, através de programas que incluem componentes relativas à primeira infância, com subsídios que facilitam o acesso aos serviços de cuidados às crianças para os trabalhadores informais, entre outros. As creches também são utilizadas como importantes meios para fornecer apoio de nutrição e saúde às famílias vulneráveis<sup>22</sup>. No Chile, o *Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia* – “Chile Crece Contig” – criado em 2006, oferece benefícios como um subsídio familiar pré-natal e acesso preferencial a serviços de desenvolvimento infantil, assim como cuidados de qualidade gratuitos a todas as crianças com menos de dois anos, cujas mães trabalham ou estão à procura de emprego. O programa é especialmente importante para os trabalhadores da economia informal, pois abrange os 40% mais vulneráveis da população. Em particular, dirige-se a mães estudantes, especialmente as mães adolescentes, a fim de as manter no sistema de ensino. Através deste programa são construídos anualmente 900 novos centros e prevê-se que, em finais de 2009, sejam prestados cuidados a 70.000 lactentes em 3.500 centros públicos de cuidados infantis gratuitos, o que corresponde a um aumento de 500% em relação à oferta do setor público em 2005. Alguns prestam serviços à escala nacional.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: UNESCO, “Education for All Global Monitoring Report 2009”

<sup>23</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: ILO-UNDP, Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility. Op. cit.

■ **Maiores oportunidades de rendimento para as mulheres.** Qualquer programa ou projeto que tenha por objetivo promover mais e melhores oportunidades de rendimento para as mulheres na economia informal tem provavelmente repercussões na capacidade das famílias para pagar os serviços de prestação de cuidados (cuidados privados – institucionais ou individuais) para os familiares a cargo. Estas políticas abarcam uma grande variedade de iniciativas possíveis, desde campanhas contra a discriminação para sindicatos, trabalhadores e empregadores informais, a fim de os preparar melhor para identificar e abordar o problema da discriminação baseada no sexo ou nas responsabilidades familiares, até ao alargamento da segurança social a grupos excluídos, tais como os trabalhadores domésticos ou os trabalhadores no domicílio. Cada uma destas questões concretas foi examinada em diferentes fascículos do presente Guia, mas neste caso é importante referir que todas estas intervenções políticas, quando bem desenhadas, têm potencial para afetar, direta ou indiretamente, a forma como as famílias e as pessoas podem conciliar as tarefas de assistência à família com as suas atividades profissionais.

■ **Promover mudanças culturais e de atitude em relação aos papéis e responsabilidades das mulheres e dos homens.** As medidas destinadas a modificar os comportamentos e atitudes são indispensáveis para permitir uma divisão mais equitativa das tarefas domésticas. Embora estas estratégias sejam de médio e longo prazo, pois as mudanças de atitude levam tempo, encerram o potencial de afetar significativamente a forma como as pessoas da economia informal organizam as suas vidas privadas e produtivas. Englobam uma grande variedade de iniciativas de igualdade de género, desde programas de ensino e formação e elaboração de planos de aprendizagem, até prestações e licenças parentais, etc. Estas medidas baseiam-se no reconhecimento do desequilíbrio das tarefas e responsabilidades dos homens e das mulheres na esfera pública e privada e na consequente repercussão nas esferas económica e social. As iniciativas de promoção da igualdade de género deveriam reconhecer as funções de assistência à família dos homens e das mulheres e oferecer soluções viáveis e seletivas, com vista a uma melhor conciliação do trabalho com a vida familiar. As políticas favoráveis à família não podem centrar-se apenas nas mulheres, sob pena de perpetuar a atual divisão de funções baseada no género. Ao conceber políticas favoráveis à família, os legisladores deveriam ter em conta a sua diferente repercussão nas mulheres e nos homens. As iniciativas de educação e sensibilização através do ensino formal e informal deviam focar-se em questionar as atitudes tradicionais e, ao mesmo tempo, reconhecer as consequências da mudança social para as mulheres e os homens. Um exemplo de programa de educação da comunidade, destinado a examinar os custos da “masculinidade tradicional”, é o Programa H (*Hombres*). Este programa de uma ONG foi criado em 1999, em colaboração com homens jovens de comunidades de baixos rendimentos no Brasil e no México. Com base num manual de formação e em material de sensibilização especialmente concebido, o programa põe em causa o pressuposto de que os homens não são cuidadores, e centra-se na forma de os próprios homens jovens definirem a prestação de cuidados e o lugar que ela ocupa e deveria ocupar nas suas vidas quotidianas. Recentemente, o programa foi complementado pelo Programa M (*Mujeres*), em que as mulheres jovens participam na elaboração de material de sensibilização (incluindo uma radionovela) sobre diversas questões de género, como a paternidade e os cuidados partilhados.<sup>24</sup>

● Promover mais e melhores oportunidades de rendimento para as mulheres de comunidades pobres pode ter efeitos positivos na capacidade das famílias para pagar a prestação de cuidados a dependentes

<sup>24</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Emily Esplen. “GENDER and CARE: Overview Report BRIDGE. fevereiro de 2009



*Uma mulher com o filho a trabalhar numa pequena fábrica de confecção de roupa, Bolívia.*

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas e contém instrumentos internacionais, as conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Inclui uma bibliografia das referências no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Instrumentos da OIT e Conclusões da Conferência

Convenção (N.º 156) sobre os Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, 1981  
 Recomendação (N.º 123) sobre o Emprego (Mulheres com Responsabilidades Familiares), 1965  
 Convenção (N.º 100) sobre a Igualdade de Remuneração, 1951  
 Recomendação (N.º 90) sobre a Igualdade de Remuneração, 1951  
 Convenção (N.º 111) sobre a Discriminação (Emprego e Profissão), 1958  
 Recomendação (N.º 111) sobre a Discriminação (Emprego e Profissão), 1958  
 OIT, 2009. Conclusões sobre a Igualdade de Género como Elemento Central do Trabalho Digno. Conferência Internacional do Trabalho, 98.ª Sessão, Genebra.

### Publicações Pertinentes

Cassirer, N. e Addati, L., 2007. Expanding women's employment opportunities: Informal economy workers and the need for childcare, OIT, Genebra.

Esplen, E., 2009. Gender and Care Overview Report BRIDGE, fevereiro de 2009  
<http://www.siyanda.org/search/summary.cfm?nn=3873&ST=SS&Keywords=girls&SUBJECT=0&Donor=&StartRow=1&Ref=Sim>

Governo da Índia, 2008. The National Rural Employment Guarantee Act 2005 (NREGA). Operational Guidelines, Ministério do Desenvolvimento Rural, Departamento de Desenvolvimento Rural. Governo da Índia, Nova Deli, 2008,  
[http://nrega.nic.in/Nrega\\_guidelinesEng.pdf](http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf)

Hein, C. e Cassirer, N., 2010. Workplace solutions for childcare. OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS\\_110397/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_110397/lang-en/index.htm)

Hein, C., 2005. Reconciling work and family responsibilities: practical ideas from global experience, OIT TRAVAIL, Genebra,

OIT, 2010. Achieving MDG4 through Decent Work  
[http://www.ilo.org/travail/info/fs/lang-en/docName--WCMS\\_141550/index.htm](http://www.ilo.org/travail/info/fs/lang-en/docName--WCMS_141550/index.htm)

OIT-UNDP, 2009. Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility. Programa de Desenvolvimento da Organização Internacional do Trabalho e das Nações Unidas, Santiago, Chile  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms\\_111375.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@gender/documents/publication/wcms_111375.pdf)

ILO. Global Job Crisis Observatory,  
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story10.htm>

IFPRI, 2001. City Profiles, Guatemala City. A Focus on Working Women and Childcare,  
<http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC13263.pdf>

OIT-UNDP. Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility. Programa de Desenvolvimento da Organização Internacional do Trabalho e das Nações Unidas, Santiago, Chile 2009  
[http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS\\_TRAVAIL\\_PUB\\_55/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_TRAVAIL_PUB_55/lang-en/index.htm)

UNESCO, 2009. "Education for All Global Monitoring Report 2009. Oxford University Press, Oxford"  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf>



## Outros instrumentos

- OIT, 2009. Training package on Work and Family. Managing Diversity and Equality at the Workplace, ACT/EMP-TRAVAIL.  
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/whatwedo/projects/diversity.htm>
- OIT, 2009. WISER Module 5 on Family-Friendly Policies, Action Manual and Trainers' Guide  
[http://www.ilo.org/travail/whatwedo/instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS\\_145380/index.htm](http://www.ilo.org/travail/whatwedo/instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_145380/index.htm)  
[http://www.ilo.org/travail/whatwedo/instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS\\_145387/index.htm](http://www.ilo.org/travail/whatwedo/instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_145387/index.htm)
- Olney, S.; Goodson, E.; Maloba-Caines, 2002. Gender Equality: a Guide to Collective bargaining, Olney, Goodson, Maloba-Caines, ACTRAV/IFP-DIALOGUE, OIT, Genebra  
<http://actrav.ilo.org/english/library/socdiag/v07000.htm>

Para mais informações, consultar o *sítio da internet* do Departamento de Emprego e Condições de Trabalho da OIT <http://www.ilo.org/travail/lang--en/index.htm>

## Referências

- Cassirer, N. e Addati, L., 2007. Expanding women's employment opportunities: Informal economy workers and the need for childcare, OIT, Genebra.
- Esplen, E., 2009. Gender and Care Overview Report BRIDGE, fevereiro de 2009
- Hein, C. e Cassirer, N., 2010. Workplace solutions for childcare, OIT, Genebra
- Hein, C., 2005. Reconciling work and family responsibilities: practical ideas from global experience. OIT TRAVAIL, Genebra,
- OIT-UNDP, 2009. Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility. Programa de Desenvolvimento da Organização Internacional do Trabalho e das Nações Unidas, Santiago, Chile  
[http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS\\_TRAVAIL\\_PUB\\_55/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_TRAVAIL_PUB_55/lang--en/index.htm)
- ILO Global Job Crisis Observatory.  
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story10.htm>
- International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2003. "Guatemala City: A focus on working women and childcare", in IFPRI City Profiles, Disponível em:  
<http://www.ifpri.org/themes/mp14/profiles/guatemalacity.pdf>.
- IFPRI, 2001. City Profiles, Guatemala City A Focus on Working Women and Childcare,  
<http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC13263.pdf>
- OIT-UNDP. Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility. Programa de Desenvolvimento da Organização Internacional do Trabalho e das Nações Unidas, Santiago, Chile 2009  
[http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS\\_TRAVAIL\\_PUB\\_55/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_TRAVAIL_PUB_55/lang--en/index.htm)
- Ministério do Desenvolvimento Rural. Índia 2008. The National Rural Employment Guarantee Act 2005 (NREGA). Operational Guidelines, Ministério do Desenvolvimento Rural, Governo da Índia, Nova Deli, 2008,  
[http://nrega.nic.in/Nrega\\_guidelinesEng.pdf](http://nrega.nic.in/Nrega_guidelinesEng.pdf)
- Razavi, S. "The Political and Social Economy of Care in a Development Context – Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options", Gender and Development Programme Paper Number 3, Instituto para o Desenvolvimento Social das Nações Unidas, junho de 2007.  
<http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/462fc27bd1fce00880256b4>
- UNESCO, 2009. "Education for All" Global Monitoring Report 2009. Oxford University Press, Oxford

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: Conceitos fundamentais

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

- 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

- 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: Políticas de apoio à transição para a formalidade

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

- 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

- 4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

- 4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

- 4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

- 4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

- 4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

- 4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

- 4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

- 4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

- 4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

- 4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

- 5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

- 5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

- 5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

- 5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

- 6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

- 6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

- 6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

- 7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

- 7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

- 7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

- 8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

- 8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

- 8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

- 8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento**

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

- 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade

# Estratégias para o Desenvolvimento Local



*Vendedoras ambulantes em Siem Reap, Camboja.*

## 9.1 OPORTUNIDADES DE APOIO INTEGRADO PARA SAIR DA INFORMALIDADE

■ Este fascículo centra-se nas estratégias de desenvolvimento local – integradas e participativas, alicerçadas no diálogo social – que podem dar lugar a respostas abrangentes e localizadas de apoio aos trabalhadores e empresários da economia informal. Quando os governos locais, os parceiros sociais e as organizações da sociedade civil dão apoio aos trabalhadores e às empresas da economia informal para sair da informalidade, estabelecem a base para o segmento mais pobre e vulnerável da população poder alcançar um trabalho digno e meios de vida sustentáveis. Para a sociedade a nível local e nacional, os dividendos da transição das empresas informais para a formalidade traduzem-se numa economia mais dinâmica, económica e socialmente inclusiva, geradora de rendimentos e investimentos que podem ser reaplicados localmente. Para as empresas, o apoio abrangente das autoridades locais pode permitir-lhes crescer e incentivá-las a sair da informalidade.





- **Desenvolvimento local e informalidade**
- **Relação entre o governo local e a economia informal**
- **Deficiente capacidade de gestão a nível local**
- **Mecanismos de diálogo limitados**
- **Falta de coerência de políticas entre os níveis nacional e local**
- **Limitações do contexto de regulação empresarial a nível local**
- **Deficiente divulgação e prestação de serviços**

■ **Desenvolvimento local e informalidade.** As autoridades governamentais locais e as organizações comunitárias são o principal e às vezes o único ponto de contacto para que os atores da economia informal tenham acesso aos serviços de desenvolvimento social e económico<sup>1</sup>. O governo e as organizações da sociedade civil locais têm maior proximidade institucional, social e territorial, assim como compreendem melhor as prioridades das suas comunidades. Estão perfeitamente preparados para efetuar intervenções que incorporem o diálogo social, a inclusão, o desenvolvimento económico e a promoção do emprego e a proteção social<sup>2</sup> a nível local. Na verdade, as estratégias de desenvolvimento local oferecem oportunidades para abordagens multifacetadas e integrais, destinadas a melhorar a situação dos trabalhadores e as unidades económicas da economia informal. Criar as infraestruturas básicas, quadros de regulação e normas de urbanismo simplificados, dar apoio ao desenvolvimento de PME, facilitar os contratos públicos e os processos de concurso, promover as parcerias público-privadas, apoiar pessoas especialmente desfavorecidas, como as mulheres e os jovens, incentivar a utilização de metodologias de trabalho intensivas para o desenvolvimento das infraestruturas e facilitar a criação de emprego, são apenas alguns dos meios de que os municípios dispõem para ajudar as populações dos seus territórios a sair da informalidade. As combinações destas ferramentas e estratégias têm mais impacto do que as abordagens fragmentadas.

■ **Relação entre o governo local e a economia informal.** Apesar do seu potencial, as estratégias de desenvolvimento local não são suficientemente utilizadas para apoiar a melhoria das empresas e a sua saída da informalidade a nível local. A verdade é que os atores e as unidades económicas da economia informal têm geralmente uma relação conflituosa e difícil com as autoridades locais. Na melhor das hipóteses, o governo local pode adotar uma atitude de tolerância benigna, mas destinar a grande maioria dos seus recursos e políticas à economia formal; na pior das hipóteses, pode incluir o assédio e a hostilidade. A eliminação de bairros marginais e a expulsão de comerciantes não é incomum, dado que muitas autoridades locais encaram os pequenos comerciantes, os vendedores ambulantes, os catadores de lixo e outros atores da economia informal, como ameaças públicas. Mas ajudar a melhorar a situação das empresas e a transição para a formalidade pode ter efeitos igualmente benéficos para as autoridades locais, em termos de aumento das suas receitas, revitalização das economias locais, atração de investimentos e garantia de uma maior coesão social.

### O que é o desenvolvimento local?

O objetivo do desenvolvimento local é criar um ambiente participativo que fortaleça as capacidades das instituições locais para efetuarem intervenções socialmente inclusivas e com um elevado coeficiente de emprego. Em muitas regiões do mundo, o processo de descentralização e democratização reforçou significativamente o papel das autoridades locais no que se refere à definição do rumo para o crescimento económico nas suas comunidades. Promover o diálogo social a nível local e fortalecer a capacidade de gestão do governo e da sociedade civil são mecanismos essenciais para a formulação e implementação de iniciativas locais para a promoção do bem-estar económico e social das comunidades.

A implementação simultânea de intervenções económicas e sociais é um aspeto central dos princípios do desenvolvimento local, para criar uma conjuntura em que as atividades sociais apoiem os objetivos económicos e vice-versa. Por exemplo, o reforço da capacidade dos grupos comunitários para participar no diálogo social fomenta o desenvolvimento económico através de uma melhor comunicação das prioridades locais (identificação dos setores comerciais a apoiar ou infraestruturas a construir), respostas mais oportunas para aproveitar as oportunidades económicas e diminuir os desastres naturais e as catástrofes causadas pelo homem, assim como uma maior coesão social através da distribuição mais equitativa das oportunidades económicas. O diálogo social a nível local dá a oportunidade

<sup>1</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: ILO, the Informal Economy. Governing Body, 298.ª Sessão, Genebra, março de 2007, GB.298/ESP/4

<sup>2</sup> Boschima. Proximity and innovation: a critical assessment. Regional Studies 29, 2005, Routledge: Londres.



de traduzir os direitos nacionais e os quadros de políticas de emprego em acções concretas e de os alinhar com as estratégias locais existentes.

As estratégias de desenvolvimento local incluem metodologias específicas para o desenvolvimento económico local (DEL). O DEL é um mecanismo importante para a promoção do emprego através do desenvolvimento das micro e pequenas empresas, do apoio ao diálogo social e do planeamento do desenvolvimento. Esta abordagem baseia-se no estabelecimento de parcerias público-privadas que reúnam os interessados da economia local, incluindo representantes dos governos regional e local, organizações de empregadores e trabalhadores, câmaras de comércio, cooperativas, associações de produtores, organizações de mulheres e outras organizações não-governamentais. Com base no uso racional das capacidades e dos recursos locais, os interessados definem prioridades comuns para o desenvolvimento da sua região, tendo em conta os contextos sociais e ambientais. As estratégias de desenvolvimento local, que incluem os trabalhadores da economia informal como participantes e beneficiários ativos, podem catalisar a reativação económica, combater a pobreza e permitir-lhes fazer ouvir a sua voz. Por isso, as estratégias de desenvolvimento local são um instrumento importante para garantir a democratização da formulação de políticas e a planificação.

*Adaptado de van Empel, C.; Van Boekel, G. What is LED?*

<http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/abidjan/publ/ilo9/decent6.pdf>

Para que as estratégias de desenvolvimento local concretizem o seu potencial e promovam a transição para a formalização, há toda uma série de obstáculos a vencer, como a capacidade limitada a nível local, a debilidade dos mecanismos de diálogo, a falta de sintonia das políticas entre o nível nacional e local, as limitações do contexto local de regulação e uma prestação de serviços deficiente, especialmente nas zonas remotas e rurais.

■ **Deficiente capacidade de gestão a nível local.** Os municípios, os organismos governamentais especializados (como câmaras de comércio e centros de emprego locais), os parceiros sociais (organizações de trabalhadores e de empregadores) e as organizações da sociedade civil (organizações não-governamentais e organizações comunitárias), são normalmente os principais organismos interventores para criar oportunidades de relacionamento entre os atores da economia informal e da economia formal. A força da intervenção reside não só na sua concepção, mas também na capacidade de os organismos interventores converterem estratégias planificadas em medidas concretas.

O crescente compromisso dos governos nacionais no que respeita à formulação de políticas e à prestação de serviços a nível local teve como consequência a descentralização da autoridade executiva e o aumento da margem de manobra fiscal a nível local. A descentralização melhora a capacidade de resposta dos organismos governamentais sub-nacionais e das organizações comunitárias para atender melhor às necessidades locais e aproveitar as oportunidades. No entanto, para que os governos locais alcancem os objetivos da descentralização, é necessário derrubar os obstáculos constituídos pela falta de capacidades locais para executar planos e prestar serviços e a escassa coordenação e harmonização de políticas entre os níveis nacional e local. Parte deste processo também passa por ultrapassar a relutância em colaborar com a economia informal e em considerar os seus trabalhadores como potenciais atores económicos dinâmicos. Assim, a maioria dos recursos orçamentais e as políticas a nível local destinam-se aos atores económicos considerados mais fortes, geralmente da economia formal.

■ **Mecanismos de diálogo limitados.** O diálogo social é o pilar central das estratégias de desenvolvimento local que, por sua vez, se baseiam na grande capacidade de representação dos interessados locais. No entanto, uma característica distintiva da economia informal é a sua fraca organização e representação. Os grupos vulneráveis, especialmente as mulheres e os jovens, raramente estão representados e, em geral, carecem de voz a nível político. Devido à falta de organização, regra geral, os participantes da economia informal continuam a estar à margem do diálogo e dos processos de planeamento, correndo-se o risco de as elites ou as pessoas que têm maior poder de negociação se apropriarem dos recursos e da orientação das políticas. Na realidade, apesar de a descentralização oferecer boas oportunidades de exercício da democracia a nível local, não pode partir-se do princípio de que os interessados terão sempre interesses comuns. Os territórios locais podem fragmentar-se devido a conflitos de interesses relacionados com questões económicas, de classe, religiosas, étnicas, de género e outras, além de que se corre o risco de existirem menos incentivos a nível local para levar os direitos nacionais à prática, a nível comunitário.

Há que criar mecanismos de diálogo que ajudem a reforçar a capacidade das organizações de trabalhadores e de empresários da economia informal. Mesmo quando existem mecanismos de diálogo com a economia informal, cumprir os compromissos com estas plataformas de diálogo exige um trabalho intenso e contínuo. O exemplo do Conselho Municipal de Durban, considerado como uma boa prática internacional de apoio à economia informal (ver mais adiante a caixa desta secção) sofreu alguns revezes políticos, devido, em parte, a dificuldades nos processos de diálogo social.

■ **Falta de coerência de políticas entre os níveis nacional e local.** A descentralização intensificou tanto a função dos governos locais como as expectativas neles depositadas. Todavia, os níveis nacional e local estão extremamente distanciados, em parte devido a uma compreensão inadequada das realidades locais pelas entidades nacionais e à falta de capacidade dos governos locais. Estes podem considerar os quadros nacionais como uma questão de políticas e de reforma normativa a nível nacional, mas não pertinentes ou aplicáveis a nível local. Por outro lado, corre-se o risco de os quadros nacionais delegarem as suas responsabilidades públicas, como a educação, a saúde, os serviços de utilidade pública, as infraestruturas, e ainda o cumprimento dos quadros jurídicos, no nível local que, no entanto, não pode gerar os recursos e as economias de escala necessários para satisfazer essas necessidades. Portanto, a coerência das políticas entre os níveis nacional e local requer a harmonização e a coordenação dos objetivos e oportunidades para estabelecer alianças e consórcios. Os governos locais podem necessitar de orientação para desenvolver o entendimento e as estratégias adequadas para adaptar os quadros nacionais ao nível local. As estratégias de desenvolvimento local devem incorporar orientações ao governo e aos atores da sociedade civil, a fim de colmatar as lacunas em matéria de cumprimento entre os atores nacionais e locais.

■ **Limitações do contexto de regulação empresarial a nível local.** Um fator que pode constituir um obstáculo ao desenvolvimento económico local é um sistema confuso e complexo de registo de empresas e de concessão de licenças a micro e pequenas empresas. Quando os procedimentos para a concessão de licenças comerciais são muito burocráticos, impõem requisitos financeiros ou documentais excessivos e os funcionários estão autorizados a exercer o poder discricionário de uma forma arbitrária, as empresas podem sentir-se intimidadas e pouco disponíveis para se registarem. Além disso, os processos de registo das empresas e a concessão de licenças são excessivamente burocráticos, podendo ser interpretados como um sinal de que o governo local não é favorável às empresas e, consequentemente, as mantém na informalidade. (Ver o fascículo sobre as Empresas Informais).

■ **Deficiente divulgação e prestação de serviços.** As autoridades locais podem ter competência sobre vastas áreas dos setores rural e agrícola. Por isso, não admira que a prestação de serviços em zonas remotas seja dispendiosa e complicada e que as autoridades locais estejam menos dispostas a investir os seus escassos recursos nessas zonas. Desse modo, os atores rurais, que representam grande parte da economia informal e uma parte considerável dos pobres à escala mundial, ficam em geral geograficamente isolados e sem acesso a informação, serviços, recursos e instalações que apoiem as suas atividades económicas. A longa e dispendiosa viagem dos trabalhadores por conta própria que vivem em comunidades rurais remotas pode dissuadir muitos deles de registarem as suas empresas ou de procurarem formação profissional ou outro tipo de apoio empresarial. Porém, as zonas rurais não são as únicas em que a prestação de serviços é deficiente. Mesmo em contextos urbanos informais, o acesso a apoios, incluindo a informação sobre o mercado, os serviços de desenvolvimento empresarial, a formação e a administração do trabalho, podem ser dificultados devido à orientação destas instituições e serviços para as necessidades da economia formal.

● A coerência das políticas entre os níveis nacional e local necessita de harmonização e coordenação de objetivos e oportunidades para estabelecer parcerias e consórcios.

● Além disso, os processos de registo de empresas e concessão de licenças, que são demasiado burocráticos, podem ser interpretados pelas empresas como um sinal de que o governo local não lhes é favorável e, consequentemente, as mantém na informalidade.

● A prestação de serviços em zonas remotas é dispendiosa e complicada e as autoridades locais podem estar menos dispostas a investir os seus escassos recursos nessas zonas.





*Vendedora ambulante, à chuva, Chengdu, China.*

- **Reforço do diálogo social**
- **Parcerias público-privadas**
- **Capacitação das autoridades locais para apoiar o desenvolvimento local**
- **Apoio ao desenvolvimento local para a promoção do emprego**
  - **Melhoria da base de competências local**
  - **Apoio ao investimento proveniente do exterior, incluindo metodologias de trabalho intensiva**
  - **Promoção da competitividade das empresas**
  - **Criação de um ambiente empresarial propício a nível local**
- **Desenvolvimento de infraestruturas**
- **Melhoria do acesso à proteção social**

Nos casos em que as estratégias de desenvolvimento local conseguiram vencer estes obstáculos e reorientar a atenção das suas políticas para a economia informal, obtiveram-se efeitos significativos para os trabalhadores e as unidades económicas e, em muitas situações, avanços no sentido da formalidade. Apesar de as inovações analisadas mais abaixo se apresentarem de forma independente, na realidade fazem parte de estratégias integradas e globais a nível local e, portanto, têm um impacto muito maior do que as intervenções isoladas. Em todos os casos, o mecanismo chave subjacente ao desenvolvimento local é o apoio e a institucionalização de mecanismos de diálogo social a nível local e, portanto, a participação ativa dos atores da economia informal no planeamento e na implementação.

■ **Reforço do diálogo social.** As estratégias de desenvolvimento local assentam no diálogo social. O diálogo social tripartido, a nível local, entre os trabalhadores, os empregadores e o governo, tal como o diálogo social tripartido, à escala nacional, estabelece uma plataforma em que os atores da economia informal podem organizar-se coletivamente para debater questões-chave, desde as leis do trabalho e a propriedade de terras, até à inclusão social de grupos marginalizados. O êxito do desenvolvimento económico local depende da colaboração do governo, do setor privado, das organizações de trabalhadores e da sociedade civil. Os tipos de investimento realizados numa localidade afetam todos os segmentos da sociedade. Assim, os interesses e a experiência de grupos diferentes contribuirão para o processo de planeamento geral. As iniciativas locais devem ser muito democráticas, participativas e inclusivas para todos os grupos de uma comunidade, em especial para as pessoas vulneráveis e marginalizadas e para as minorias. Não obstante, como se observa na secção sobre os desafios, e devido à deficiente organização da economia informal, corre-se o risco de as elites se apropriarem dos projetos comunitários e de as divisões e os conflitos existentes no seio da comunidade se intensificarem.

Existem diversos meios para a institucionalização da participação no planeamento e na implementação.

- Alguns governos criaram conselhos locais multissetoriais, que emitem recomendações para os órgãos executivos e órgãos legislativos locais sobre a formulação e o grau de prioridade dos programas de desenvolvimento, incluindo os relacionados com a promoção da economia e do emprego, a saúde e a educação e os projetos de infraestruturas. No

• O diálogo social tripartido, a nível local, entre os trabalhadores, os empregadores e o governo, cria uma plataforma em que os atores da economia informal podem organizar-se coletivamente para debater questões-chave, desde as leis do trabalho e a propriedade de terras, até à inclusão social de grupos marginalizados.



Gana, o “Projeto de Trabalho Digno e de Desenvolvimento Local através do Diálogo e do Estabelecimento de Parcerias”, aproveitou os progressos alcançados por 10 iniciativas a nível distrital para a promoção do setor agrícola, melhoria das competências e criação de emprego para jovens e para infraestruturas de trabalho intensivas, a fim de demonstrar aos decisores políticos a nível nacional o êxito e a possibilidade de reproduzir as estratégias de desenvolvimento económico local.

- Nos órgãos legislativos locais dos regimes descentralizados, os grupos da sociedade civil e do setor privado podem participar na discussão e deliberação dos regulamentos e resoluções locais propostas.
- Nos órgãos administrativos, os grupos privados podem entrar em cooperativas ou consórcios com o governo local, para a implementação de programas, projetos e atividades, incluindo a prestação de determinados serviços básicos.

A eficácia destes mecanismos participativos depende de efetivamente se porem em prática os mecanismos estipulados, assim como do grau de mobilização e organização dos grupos da economia informal e das comunidades locais.

As boas-práticas do Camboja e do Uganda mostram a importância das parcerias público-privadas para melhorar a prestação de serviços.

■ **Parcerias público-privadas.** As parcerias entre as instituições públicas e privadas podem ser um fator-chave da eficácia da prestação de serviços. No Camboja, as parcerias público-privadas para a gestão das delegações locais de serviços de saúde foi fundamental para melhorar a qualidade dos serviços de saúde em aldeias pobres e remotas. No Uganda, a gestão de um mercado público foi transferida de um município para uma coligação de gestão conjunta, integrada por vários interessados, entre os quais: o município que estabelece os níveis de prestação de serviços, um conselho local que supervisiona a angariação de fundos e a prestação de serviços, uma empresa privada que cobra as quotas e presta serviços públicos básicos como abastecimento de água e eletricidade e saneamento básico, e uma associação de vendedores que presta serviços de segurança e resolução de diferendos entre os vendedores.<sup>3</sup> Foram estabelecidas parcerias semelhantes para a recolha de resíduos, melhorias das infraestruturas comunitárias, e limpeza das ruas, em diversos países, com resultados positivos não só para a prestação dos serviços, mas também para o aprofundamento do diálogo entre os governos e as associações locais. É necessário institucionalizar e dar credibilidade às vias de participação das comunidades locais. Para aumentar a equidade e prevenir o predomínio de um único interesse, os grupos marginalizados devem ter uma participação significativa.

No Sri Lanka, o projeto *Enter-Growth*, implementado em diversos distritos, centrado na criação de um ambiente propício para as micro e pequenas empresas, está firmemente ancorado no diálogo social entre os setores público e privado. As instituições locais receberam apoio para reforçar a governação do mercado de trabalho. Graças às fortes linhas de comunicação entre os interessados, o projeto *Enter-Growth* fez aumentar a produtividade e competitividade das PME. Vários fóruns estabelecidos para PME receberam apoio através da formação de 2.000 funcionários locais em matéria de concessão de licenças e registo de empresas<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> OIT, 2001. Local Employment in the Informal Economy. OIT, Genebra.

<sup>4</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Staermose, T., 2008. The role of public sector in Private Sector Development (PSD) at the local level.

## Formas de contribuição das Estruturas de Desenvolvimento Local para apoiar a transição para a formalidade

### Desenvolvimento económico e criação de empregos

#### Respostas de Desenvolvimento Económico e Social Local

- Melhoria das políticas e da margem fiscal do governo local para permitir mais investimentos provenientes do exterior, através da subcontratação comunitária e da contratação de empresas locais para a reabilitação dos bairros marginais, a construção de estradas e outros projetos locais de obras públicas.
- Aumento do número de projetos de criação e manutenção de infraestruturas de mão-de-obra intensiva (e não mecanizada), para gerar emprego e criar infraestruturas de apoio social (como escolas e hospitais) e económico (mercados, por exemplo).
- Reforçar a capacidade e as oportunidades dos trabalhadores informais, melhorando o âmbito de atuação dos centros de formação profissional locais, dos centros de emprego e das organizações comunitárias dedicadas à avaliação da procura de formação profissional, à realização de ações de capacitação e ao ajustamento da oferta/procura de emprego.
- Aumentar as relações entre as empresas da economia formal e da economia informal, com vista a aumentar as oportunidades económicas de ambos os tipos de empresas.
- Fazer um inventário dos pontos fortes e das oportunidades económicas locais para dar prioridade aos níveis de apoio à criação de capacidade local, ao fortalecimento das empresas, à criação de infraestruturas e ao investimento estrangeiro.
- Promover a reforma do ambiente empresarial ao nível local.
- Facilitar o acesso a recursos produtivos, incluindo financiamentos, informação de mercado, serviços de desenvolvimento empresarial e oportunidades de formação.

### Proteção social

- Formular quadros de desenvolvimento local e planos ou estratégias de ação a nível municipal e de aldeia, a fim de transformar as iniciativas nacionais (por exemplo, em matéria de segurança e saúde no trabalho, eliminação do trabalho infantil e proteção da maternidade), em elementos para a sua implementação pelo governo local e as organizações da sociedade civil.
- Trabalhar com organismos especializados (como o governo e os doadores), a fim de emitir orientações técnicas com vista à definição de iniciativas locais de proteção social e segurança (como garantias de emprego) que incluam a economia informal.
- Realizar atividades de promoção a nível local, direcionadas para os empregadores, sobre os dividendos económicos e sociais de investir em normas de segurança e saúde no trabalho.
- Integrar problemáticas transversais (como o VIH/SIDA, o trabalho infantil e o meio ambiente) nas atividades de desenvolvimento económico local.

### Diálogo social e direitos

- Melhorar a coesão das políticas entre os governos nacional e local, através de quadros de desenvolvimento local.
- Fortalecer a organização e a possibilidade de expressão (por exemplo, de associações de empresas, cooperativas e sindicatos) e estabelecer plataformas de diálogo social (como fóruns e redes de desenvolvimento económico local) para desenvolver o consenso e o planeamento democrático.
- Reforçar a capacidade das organizações comunitárias para definir prioridades de desenvolvimento social e económico, contribuir para o planeamento participativo e coordenar com as autoridades locais a governação dos projetos locais.
- Melhorar a qualidade dos fóruns e parcerias público-privadas, para reforçar a capacidade de resposta e eficiência das instituições públicas e do setor privado na implementação de iniciativas a nível local.
- Apoiar e reforçar as atividades de coordenação entre os atores económicos locais, para estabelecer a prioridade das atividades, reduzir a duplicação de esforços e maximizar o rendimento de recursos escassos para o desenvolvimento.
- Incorporar as mulheres, as minorias, as populações indígenas e outros grupos marginalizados no processo de participação.
- Defender os direitos de liberdade sindical e de negociação coletiva, a erradicação do trabalho forçado, a abolição do trabalho infantil e a eliminação da discriminação no emprego e na profissão.

■ **Capacitação das autoridades locais para apoiar o desenvolvimento local.** As medidas de políticas substantivas que promovem o desenvolvimento local e o emprego podem ser classificadas nas seguintes categorias:

- as que melhoram a competitividade e estimulam a procura de investimento e emprego;
- as que aumentam a oferta de emprego através dos investimentos sociais e do consumo; e
- as instituições que ajustam a oferta à procura ou que dão resposta às ineficiências e insuficiências do mercado<sup>5</sup>.

Em geral, a função dos governos locais tem-se limitado à administração dos serviços públicos e à regulação das atividades empresariais. As instituições que funcionam tradicionalmente a nível local dão apoio à regulação das empresas (como os departamentos encarregados da concessão de autorizações e licenças às empresas) e ao planeamento físico (como os departamentos responsáveis pelo planeamento e a engenharia). Em alguns países que passaram por um processo de descentralização, as funções tradicionalmente desempenhadas apenas pelos ministérios competentes foram delegadas nos governos regionais e municipais, ou pelo menos partilhadas entre eles, o que traduz um mandato e uma responsabilidade crescentes a nível local. Para os governos locais e os interessados, muitas destas funções são novas. Alguns exemplos pertinentes para a economia informal são:

- **comércio e indústria** – a promoção das micro e pequenas empresas, as ligações de mercado e os serviços de logística comercial para produtores nas cadeias de valor;
- **promoção e proteção do emprego** – a recolha de informação sobre o mercado de trabalho, a mediação de conflitos entre empreiteiros, a extensão da segurança social e a colocação no emprego;
- **segurança e saúde no trabalho** – o fornecimento de serviços e informação relacionada com a saúde no trabalho;
- **educação** – a formação profissional e a harmonização dos programas de estudo com as prioridades setoriais; e
- **formação agrícola** – a promoção de técnicas de produção e equipamento eficientes e seguras entre os pequenos proprietários rurais.

### Etapas do Desenvolvimento Económico Local

As estratégias de desenvolvimento local, incluindo as metodologias relacionadas com o desenvolvimento económico local, baseiam-se frequentemente nos processos graduais discriminados mais abaixo. Estes são especialmente importantes para a execução de projetos, mas também são relevantes para o âmago do trabalho das autoridades locais.

- **Recolha preliminar de dados, análise territorial inicial e diagnósticos territoriais detalhados.**<sup>6</sup> Coordenação entre os principais interessados na identificação das instituições do setor público, da sociedade civil e do setor privado e na definição da avaliação económica dos pontos fortes, dos pontos fracos, das oportunidades e dos obstáculos a nível local a nível local. O enfoque está no estabelecimento de prioridades relacionadas com as necessidades socioeconómicas locais e na determinação dos setores de grande crescimento e de trabalho intensivos. Com base numa análise primária,

<sup>5</sup> Adaptado de Parisotto, A., 2007. "Local employment generation – LGU practices in the Philippines." Local economic development for employment generation, peace and security: Approaches, tools, and good practices in the Philippines. Relatório de um *Workshop* Técnico da OIT-SRO em Manila. Manila: Organização Internacional do Trabalho.

<sup>6</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a: Onalan, F. et al., 2007. Dialogue at the local level in Europe: Comparison of case studies

os principais interessados mobilizarão um segmento mais vasto da comunidade para participar na tomada de decisões e na implementação dos processos.

- **Estabelecimento ou reforço de fóruns e redes para o desenvolvimento económico e social a nível local.** O estabelecimento e/ou o reforço de fóruns e redes fornece aos governos e parceiros sociais uma plataforma para abordar inquietações e partilhar conhecimentos, coordenar atividades e contribuir para o planeamento e execução geral das intervenções locais. O fórum é um meio para que os quadros nacionais, as estratégias de crescimento e as parcerias possam harmonizar as suas políticas com os parceiros sub-nacionais.
- **Formulação de uma estratégia local e de um plano de ação integrados.** Os interessados locais elaboram planos estratégicos de médio e longo prazo para expor perspetivas, objetivos e ações aos interessados. Os fóruns e as redes locais devem ser aliados ativos na elaboração e execução do plano. Uma grande participação local melhorará a sustentabilidade das atividades da iniciativa.
- **Acompanhamento e avaliação.** Um ciclo sólido de *feedback* entre os beneficiários no terreno e os encarregados da implementação permite efetuar revisões intercalares das atividades e integrar a experiência adquirida nas novas iniciativas. O intercâmbio de conhecimentos sobre os êxitos e a experiência adquirida nas iniciativas serão utilizados na replicação das atividades noutras regiões.

### ■ Apoio ao desenvolvimento local para a promoção do emprego.

Com os recursos financeiros e humanos adequados, as autoridades e as organizações do setor privado locais dispõem dos meios necessários para fortalecer ativamente o apoio às empresas, a fim de aumentar as oportunidades dos atores e das unidades económicas na economia informal. Uma localidade pode desenvolver o seu ponto forte económico e a sua competitividade investindo no capital humano, nas infraestruturas físicas e noutras formas de apoio empresarial. O desenvolvimento económico e social a nível local facilita as transações entre o mercado e a comunidade. O aumento da governação local, do diálogo social e das atividades de promoção pode intensificar a capacidade das autoridades locais e dos parceiros sociais para responder à procura de serviços sociais pela comunidade, assim como do mercado de trabalho.

As autoridades locais têm um imenso campo de ação para apoios às microempresas e às PME. Estes serão analisados em relação às seguintes áreas: melhoria das competências e das qualificações; promoção do investimento estrangeiro, incluindo a contratação local e as metodologias de trabalho intensivas; aumento da competitividade empresarial; criação de condições propícias ao registo de empresas; e apoio em matéria de infraestruturas. A combinação destas atividades permite criar um conjunto abrangente de apoio às empresas, que pode melhorar consideravelmente as perspetivas para apoiar a transição para a formalização.

- **Melhoria da base local de competências.** Os trabalhadores por conta própria constituem aproximadamente 33% da população ativa mundial total, 51,4% na Ásia Meridional e 25,5% na América Latina e no Caribe<sup>7</sup>. Considerando que os trabalhadores independentes representam uma percentagem considerável da população ativa, a formação em administração de empresas e contabilidade básica é fundamental para conferir aos empresários a capacidade suficiente para melhorarem as operações em curso, planearem o crescimento futuro e preparar-se para acontecimentos imprevistos (como doenças, casamentos, crises económicas ou desastres naturais). A melho-

• As estratégias de desenvolvimento local, alicerçadas na melhoria das competências e das capacidades, podem dar a um território local uma vantagem significativa em termos de competitividade e de atração do investimento, em vez de se basearem nos salários baixos como uma vantagem competitiva

<sup>7</sup> Ver a secção de Recursos para aceder a: OIT, 2007. Decent work and the transition to formalization: Recent Trends, Policy Debates and Good Practices.



ria do emprego pode ser conseguida pelo reforço das competências dos trabalhadores e, consequentemente pelo aumento das oportunidades de empregos disponíveis. O governo e as comunidades locais podem formular intervenções sub-setoriais, identificando e apoiando as vantagens de localizações específicas que podem proporcionar um meio de gerar emprego e rendimentos para os trabalhadores locais. Em última instância, a procura do mercado determina o tipo de formação a ministrar. As estratégias de desenvolvimento local baseadas na melhoria das competências e das qualificações podem dar a um território local uma vantagem importante em termos de competitividade e de atração do investimento, em vez de depender dos salários baixos como uma vantagem competitiva. As áreas que dependem em grande medida do baixo custo do trabalho para atrair empresas encontram-se num ciclo vicioso de concorrência com outras regiões que também estão a baixar os custos do trabalho. O resultado é uma depressão geral dos salários em todas as regiões.

A perspetiva, baseada nos custos, de reduzir os salários e diminuir a proteção laboral tem a consequência negativa de baixar a produtividade do trabalho e de minar a verdadeira base da vantagem competitiva: competências, educação, saúde e oportunidades de formação. Também coloca as cidades numa situação de baixo “equilíbrio de competências”, em que se responde à procura resultante da baixa produtividade da mão-de-obra através de um baixo nível de oferta de competências, desperdício de recursos humanos e escassez de mão-de-obra. Esta abordagem é insustentável e prejudicial para um crescimento económico sustentável, de qualidade elevada. A verdade é que a medida fundamental para criar uma base de capital humano eficaz é a promoção e preservação do capital humano.

● As autoridades locais devem colaborar com as organizações de trabalhadores e de empregadores para identificar a procura de competências, já que a oferta sem procura não cria emprego.

As autoridades locais podem colaborar com as organizações de trabalhadores e empregadores para determinar a procura de competências. A criação de oferta sem procura não cria emprego. Para a administração do governo local, a formação profissional em áreas do desenvolvimento e da gestão de risco de crises pode melhorar a capacidade dos administradores para formular, executar e otimizar os projetos locais que correspondem às necessidades locais. O projeto da OIT “Oportunidades de Emprego para Mulheres e Homens Jovens” (JOY) centra-se no desenvolvimento de competências e na criação de emprego para os jovens. O projeto JOY tem por objetivo reativar a Rede de Emprego dos Jovens da Indonésia para disponibilizar aos novos diplomados serviços que visam adequar a procura à oferta de emprego, serviços de assessoria a empresas e educação permanente dos beneficiários.

A oferta de mão-de-obra e de formação nem sempre são o problema. A falta de oportunidades de emprego para os diplomados de formação profissional para os diplomados cria desemprego ou subemprego. Consequentemente, a economia informal tem de absorver o a oferta de trabalho excedente.<sup>8</sup> O governo local e o setor privado podem fazer parte de uma ampla iniciativa para ajustar melhor a oferta à procura de competências, incluindo aconselhamento para a procura de emprego, sistemas de aprendizagem e outras formas de apoio posterior à formação.

Os decisores políticos locais devem ter uma compreensão adequada do tipo de competências disponíveis e da procura dos setores locais. A previsão exata das áreas promissoras e das competências laborais necessárias para responder à procura dessas áreas requer informação de qualidade sobre o mercado de trabalho. A identificação das oportunidades económicas e de emprego exige informação acerca das áreas de atividade e dos mercados de

<sup>8</sup> Atkinson, A. 2009. Cities with Jobs: Full and Productive Employment and Decent Work for All. OIT: Policy Advisory Note

trabalho. Os dados que muitas vezes não estão disponíveis ou estão incompletos devem ser devidamente analisados, para que se possam traduzir em formação, educação, investigação e materiais concretos de apoio ao setor.

## **Melhoria das Competências da Mão-de-obra**

### **– Programa de Formação Profissional no Município de Xangai**

Um exemplo de como as políticas podem ser direccionadas para a oferta de competências e de mão-de-obra para as novas necessidades sectoriais pode ser observado nas iniciativas de integração dos trabalhadores da economia informal na economia formal local, implementadas pelo governo municipal de Xangai. Em 2004, o governo municipal definiu 10 prioridades, entre as quais: atrair repatriados chineses emigrados altamente qualificados; dar formação especializada a administradores, cientistas, engenheiros, políticos e funcionários públicos altamente qualificados; e implementar programas mais abrangentes para aperfeiçoar a mão-de-obra de Xangai. Em 2006, a lista de dez prioridades reduziu-se a cinco, dando primazia à formação de trabalhadores migrantes e ao excedente de mão-de-obra rural em Xangai. É ainda de salientar que a formação passou a ser ministrada com base num “Catálogo de Desenvolvimento de Competências”, atualizado anualmente, que dá prioridade às competências mais procuradas pelos empregadores.

A criação do observatório de informação sobre formação permite aos centros de formação profissional da zona promover as competências necessárias e, posteriormente, desenvolver uma oferta de mão-de-obra mais apropriada para responder à procura do mercado.

- **Apoio ao investimento proveniente do exterior, incluindo as metodologias de trabalho intensivas.**

Aumentar a autonomia fiscal a nível local fomenta um maior investimento procedente do exterior e a redução de quebras de investimento, que podem apoiar as empresas locais que satisfazem as necessidades da procura local. A subcontratação comunitária é uma parte importante das estratégias de trabalho intensivas como apoio do desenvolvimento local. O Projeto da OIT no Nepal, de Criação de Emprego e Consolidação da Paz através do Desenvolvimento Económico Local investe seriamente na construção e manutenção de caminhos rurais e canais de irrigação. Cria-se emprego a curto prazo para famílias pobres, através de metodologias de trabalho intensivas. Os dividendos para a comunidade residem não só nos efeitos multiplicadores de gerar emprego, mas também na construção de infraestruturas e ativos físicos para a comunidade, que permitem a entrada de produtos agrícolas e outros bens no mercado local e melhoram o acesso das populações rurais aos cuidados de saúde, à educação e a outros serviços sociais. Quando os doadores e as empresas selecionam os concorrentes entre as empresas locais, ou efetuam subcontratações na comunidade, a economia local regista um aumento do emprego e dos salários, que são gastos localmente estimulando a economia local.

A criação e manutenção de infraestruturas de trabalho intensivas também foram utilizadas como mecanismo para a injeção de capital nas economias débeis e a criação de emprego temporário para as famílias vulneráveis. As atividades do programa “dinheiro por trabalho” da CHF International (Fundação de Habitação Cooperativa), no Norte do Darfur, foram estabelecidas para reabilitar estradas rurais. O dinheiro recebido pelos particulares dotou a comunidade de capital inicial para atividades de comércio ambulante, agrícolas e outras.<sup>9</sup>

O desenvolvimento de infraestruturas de trabalho intensivas, como sucedeu no Nepal, tem efeitos multiplicadores, criando emprego local e ativos comunitários.

No Norte do Darfur, a manutenção de infraestruturas de trabalho intensivas tem sido um importante mecanismo de injeção de capital nas economias locais débeis.

<sup>9</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder a CHF.

As autoridades locais gozam de maior autonomia orçamental e dispõem dos meios necessários para garantir que a contratação pública seja sistematicamente integrada nas comunidades locais. As suas decisões na adjudicação de concursos públicos de infraestruturas têm uma repercussão importante no emprego local. Os conselhos municipais podem optar pela via de trabalho intensiva e empresas locais ou por capital intensivas e empresas não-locais. O resultado é que as infraestruturas de trabalho intensivas criam mais empregos, além de que a contratação de uma empresa local permite a retenção de mais investimentos na economia local. Porém, em alguns casos, o governo central estabelece normas que restringem as opções dos governos locais. Os requisitos burocráticos, a exigência de caucões e outras normas podem dificultar o processo de participação das pequenas empresas locais da economia informal num concurso. O governo local deve estar em condições de negociar com o governo central a diminuição das exigências para os contratos locais.

### **Desenvolvimento de infraestruturas públicas municipais através de concursos locais: Infraestruturas de Trabalho Intensivas na Província do Limpopo, África do Sul**

Na África do Sul, no âmbito do Programa Gundo Lashu, o governo da província do Limpopo colaborou com os municípios locais na identificação e execução de projetos de infraestruturas rurais. O programa tem por objetivo utilizar os recursos locais, em vez de recorrer às autoridades de obras públicas ou rodoviárias do governo central, para a construção de estradas e pontes. Consequentemente foram contratadas 24 empresas locais para construir estradas, pontes e outras infraestruturas associadas. Através deste processo, as empresas locais familiarizaram-se com os procedimentos dos concursos públicos e conseguiram obter novos contratos, que geraram um aumento do emprego local. O programa alcançou o seu objetivo, colaborando com o governo municipal e as empresas locais na construção de infraestruturas que favoreceram a atividade empresarial, ao mesmo tempo que criaram postos de trabalho a nível local e estimularam a economia local. Este governo municipal desempenhou um papel fundamental, porque dispunha da capacidade de gestão e dos conhecimentos locais necessários para promover a participação de empresas mais pequenas do setor formal e informal da região, quando o governo provincial ou central teria contratado uma grande empresa de desenvolvimento de infraestruturas.

Fonte: Kuiper, M.,; van der Rees, K., 2003. "Growing out of Poverty: How employment promotion improves the life of the poor". SEED Working Paper 74., Genebra: OIT

Na Mongólia, o desenvolvimento da cadeias de valor e de *clusters* foi a metodologia utilizada para enfrentar os desafios do crescimento das empresas em zonas rurais e remotas.

- **Promoção da competitividade das empresas.** As melhorias nas cadeias de valor e a constituição de *clusters* são uma vias para aumentar a competitividade de uma região. Através de uma maior integração de redes de relações, sob a forma de ligações aos mercados, aos compradores e aos fornecedores (cadeias de valor) e aos *clusters* empresariais, é possível melhorar a eficiência na criação de produtos e serviços, aceder a mercados ainda não explorados e inovar em termos de produtos. As melhorias nas cadeias de valor contribui para resolver as ineficiências da produção (custos elevados e baixa produção), causadas pelos condicionalismos dos processos de produção ou de um fornecedor comercial. A formação de *clusters* consiste na concentração de atividades comerciais complementares (empresas de uma cadeia de um produtos) e competitivas (empresas do mesmo segmento industrial).

A existência de uma densa rede de empresas em estreita proximidade geográfica permite reduzir os custos operacionais, ajustar a resposta à procura e facilitar o desenvolvimento de novos produtos ou serviços. As ligações em rede e uma melhor coordenação permitem às empresas mais pequenas da economia formal e informal conseguir maiores vantagens comerciais, em áreas como a compra por grosso e a partilha de custos de serviços logísticos. O Projeto da Agência do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na Mongólia designado Projeto do Microcrédito e Empreendedorismo desenvolveu cadeias de valor e *clusters* para enfrentar os desafios de crescimento de empresas em zonas rurais muito remotas.

O arrendamento conjunto de oficinas, a participação nos custos de serviços de transporte e uma maior integração na cadeia de valor permitiu aumentar a competitividade dos produtos rurais em relação aos artigos importados ou fabricados na capital.<sup>10</sup>

- **Criação de um ambiente empresarial propício ao nível local.** Um bom processo de concessão de licenças comerciais tem de ser transparente, tanto no que se refere às taxas aplicáveis como aos serviços que serão colocados à disposição do requerente após o seu registo. A racionalização do sistema de registo de empresas e de concessão de licenças proporciona uma série de benefícios, já que pode:
  - Aumentar as receitas fiscais locais do governo e, por conseguinte, as reservas locais para promover um ambiente favorável às empresas locais.
  - Criar oportunidades de subcontratação com grandes clientes do setor formal e do governo.
  - Reduzir a vulnerabilidade à corrupção e permitir às empresas o acesso a recursos judiciais.
  - Elaborar um directório local de empresas para melhor coordenação entre governo, doadores ou o sub-setor de desenvolvimento da sociedade civil e melhorar a promoção (por exemplo, comercialização, criação de marcas e redes de aquisições).
  - Facilitar o acesso das empresas aos serviços financeiros e ao mesmo tempo reduzir o custo do crédito através do número de clientes e credores.

Num estudo de 16 órgãos governamentais locais das Filipinas, que racionalizaram os sistemas de registo de empresas locais, foram identificados seis tipos de boas práticas<sup>11</sup>. Uma delas consiste em melhorar o processo de registo, diminuindo o número de etapas e assinaturas necessárias para registar uma empresa ou renovar o seu registo. Outras boas práticas identificadas incluíram a criação de um balcão único; informação computadorizada e em rede; a colaboração com o setor privado; estratégias criativas de informação, educação e comunicação; e pedido de opinião dos clientes.

- **Desenvolvimento das infraestruturas.** A criação de infraestruturas pode aumentar a capacidade da empresa para participar na produção física e no intercâmbio de bens e serviços no mercado. As estradas, ferrovias e serviços públicos permitem a transferência de produtos e serviços que têm a capacidade de facilitar a entrada de comunidades isoladas em mercados mundiais. Deste modo, as comunidades obtêm uma maior exposição às oportunidades económicas e aos serviços sociais (hospitais, escolas, centros de formação profissional, etc.). O desenvolvimento das infraestruturas destinadas aos atores da economia informal pode melhorar significativamente a sua produtividade e rendimento. Por exemplo, organizar locais de reunião para o comércio de rua e a venda ambulante pode permitir aos empresários dispor de um local fixo para realizar as suas atividades comerciais e, ao mesmo tempo, facilitar o acesso a um conjunto de serviços, como segurança, serviços públicos, financiamento e informação. Várias cidades da Ásia, como Bangucoque, Chiang Mai e Singapura, aproveitaram o potencial produtivo do apoio das infraestruturas e da atribuição de espaços a empresários locais, podendo os seus efeitos ser observados em mercados locais que fornecem bens e serviços extremamente necessários para a comunidade e outros beneficiários.

Nas Filipinas, a racionalização dos procedimentos de registo passa pelos serviços de balcão único, a informação informatizada e em rede, a colaboração com o setor privado e as estratégias de educação.

Várias cidades da Ásia aproveitaram o potencial produtivo do apoio de infraestruturas e da atribuição de espaços a empresários locais.

<sup>10</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder ao projeto no website do UNDP.

<sup>11</sup> Para mais pormenores, ver a secção de Recursos para aceder ao website do BSMDB das Filipinas sobre boas práticas de simplificação do registo de empresas.



## Apoios integrados para a economia informal a nível local

### Conselho Metropolitano de Durban, África do Sul

O Conselho Metropolitano de Durban, na África do Sul, é um exemplo da prestação integrada entre serviços de apoio a empresas e trabalhadores da economia informal. O reconhecimento de que a economia informal engloba uma grande proporção da produção económica total da cidade e emprega uma proporção considerável de pobres e populações vulneráveis levou a cidade a reexaminar as políticas sociais e económicas ligadas à economia informal. Assim, em 2000, o Município de Thekwini, de que Durban faz parte, adotou a Política de Economia Informal que tem por objetivo incluir organizações comerciais informais e responder às necessidades da economia informal.

O Conselho reconheceu que a economia informal, tal como a economia formal, necessitava do acesso a serviços e a infraestruturas. A cidade colaborou com os trabalhadores da economia informal para melhorar as infraestruturas locais, consolidar o desenvolvimento empresarial e os serviços de microfinança e simplificar o sistema de concessão de licenças. Graças às iniciativas de infraestruturas do Conselho, os trabalhadores da economia informal dispõem de melhores postos de trabalho e acesso mais fácil aos mercados. A melhoria das infraestruturas traduziu-se num aumento da produtividade das empresas e da saúde e segurança no trabalho. Além disso, o Conselho esforçou-se por aumentar a amplitude do desenvolvimento empresarial e dos serviços de microfinança através do reforço das ligações entre os fornecedores de serviços, a fim de proporcionar um vasto conjunto de programas de formação profissional e empresarial, assistência técnica e acesso ao financiamento para as empresas. No que se refere à concessão de licenças a empresas, o Conselho Metropolitano de Durban esforçou-se por simplificar e consolidar o processo e instituir incentivos, como a formação profissional e a diminuição das tarifas dos serviços públicos, para as empresas do setor informal.

Além disso, tentou desenvolver a capacidade das organizações da economia informal, com vista a aumentar as atividades de promoção da comunidade e a fomentar a sustentabilidade, garantindo que os serviços prestados pelo Conselho correspondessem às necessidades reais dos beneficiários.

Porém, a recente mudança de orientação das políticas veio demonstrar a importância de manter o compromisso com o diálogo social e a participação de atores locais no planeamento e na formulação de políticas.

Fonte: OIT, 2007. *Decent work and the transition to formalization: Recent Trends, Policy Debates and Good Practices*. OIT, Genebra

### Argentina: Iniciativas de desenvolvimento económico local em resposta à crise financeira

Após a crise financeira de 2001, a OIT tem ajudado os atores locais a formular e aplicar estratégias de desenvolvimento económico local. As prioridades identificadas incluíram: o reforço dos serviços públicos de emprego, a criação de um observatório do mercado de trabalho, a determinação dos setores de crescimento e o aumento das oportunidades de acesso à formação e capacitação dos ministérios e das autoridades locais. Foram criados e reforçados com programas de formação mais de 170 serviços públicos de emprego municipais. Acordos de criação de emprego a nível local para apoiar as PME. Mais de 4.000 funcionários e atores locais receberam formação em metodologias de desenvolvimento económico local e mais de 6.000 trabalhadores, muitos deles provenientes da economia informal, frequentaram cursos de formação e obtiveram a respetiva certificação.

A avaliação do projeto revelou que os municípios têm um papel fundamental na aplicação das políticas de emprego, em particular, quando as referidas políticas se dirigiam aos grupos mais vulneráveis da comunidade, e que o diálogo social é determinante para o sucesso do planeamento e da implementação.

Fonte: Relatório final do Programa AREA, OIT, 2008

■ **Melhoria do acesso à proteção social.** A cobertura da proteção social das pessoas que se encontram na economia informal revelou lacunas por diversas razões. (Ver fascículo sobre a Segurança Social). O papel dos governos locais na prestação de serviços de proteção social é menos visível do que outras funções. Contudo, alguns países concederam poderes aos governos locais para se ocuparem da promoção da saúde e da proteção social da sua população ativa. Este mandato motiva os governos locais para procurarem formas de financiar os serviços de saúde, o que implica considerar a possibilidade de executar programas de seguros de saúde. A existência de sistemas nacionais de segurança social e de seguros de saúde disponibiliza aos governos locais um mecanismo de proteção social. A capacidade para partilhar riscos e agrupar mais contribuições reduz o custo do seguro e torna os beneficiários menos vulneráveis às perturbações. Além disso, a participação dos governos e dos interessados locais ajuda a alargar a cobertura dos regimes nacionais a locais de trabalho remotos e de difícil acesso, e a abranger os trabalhadores informais que não têm domicílio estabelecido.

Os mecanismos de proteção social incluem uma grande diversidade de instrumentos, como os regimes de garantia do emprego. Um regime de garantia do emprego é um instrumento de estabilização dos rendimentos, concebido para proporcionar um salário de subsistência. Os regimes de garantia do emprego foram formulados como iniciativas de redução da pobreza e de ajuda temporária à obtenção de rendimento, no processo de recuperação económica após a ocorrência de desastres naturais (como inundações ou secas) ou crises causadas pelo homem (conflitos, especulação em produtos básicos, perturbações económicas, etc.). Os regimes incluem com frequência projetos de obras públicas de trabalho intensivos, que têm por objetivo criar emprego temporário e infraestruturas capazes de melhorar o ambiente social (escolas ou hospitais) e empresarial (construção de estradas ou canais de irrigação). Como o trabalho é do tipo trabalho intensivo e tem um caráter não competitivo para os setores produtivos (num regime de garantia, os salários não são competitivos em relação ao emprego no setor privado, que é mais produtivo e oferece mais compensações), é utilizado um processo de autosseleção através do qual os beneficiários mais pobres, em situação mais desfavorecida e com poucas ou nenhuma opções de emprego, decidem aceitar o trabalho. (Ver também o fascículo sobre Segurança Social).



*Vendedores num mercado no distrito de Khan El-Khalili, Egito.*





*Mercado tradicional de Ghotheye, Níger.*



## RECURSOS

Esta secção apresenta uma lista de recursos que permitem ao leitor aprofundar a matéria. Dá acesso a mais informações sobre as boas práticas acima mencionadas e contém instrumentos internacionais, as conclusões da Conferência Internacional do Trabalho, publicações pertinentes e materiais para formação. Inclui uma bibliografia das referências no texto. É possível que haja alguma sobreposição.

### Publicações Pertinentes

- Boschma, R.A., 2005. Proximity and innovation: a critical assessment. *Regional Studies*, 39: pp. 61-74.
- Cheshire P. e Gordon, I., 1996. 'Territorial competition and the predictability of collective (in) action'. *International Journal of Urban and Regional research*, 20, 383-399.
- Gallart, M.A. Skills, Productivity and Employment Growth: The case of Latin America. EMP/SKILLS Working Paper No. 7, Genebra, 2008.  
<http://www2.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/publ/gallart3/pdf/gallart.pdf>
- Howell.J. Good Practice Study in Shanghai on Employment Services for the Informal Economy. OIT, Genebra, 2002.  
[http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p\\_lang=fr&p\\_ieresource\\_id=29](http://www.ilo.org/dyn/infoecon/iebrowse.page?p_lang=fr&p_ieresource_id=29)
- OIT, 2001. The Role of Cooperatives and other Self-Help Organizations in Crisis Resolution and Socio-Economic Recovery. OIT, Genebra.
- OIT, 2004. Cities at Work: Employment promotion to fight urban poverty. OIT, Genebra, 2004.  
[http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/cities\\_at\\_work.pdf](http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/cities_at_work.pdf)
- OIT, 2007. Decent work and the transition to formalization: Recent Trends, Policy Debates and Good Practices. OIT, Genebra  
[http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS\\_110314/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_110314/lang--en/index.htm)
- OIT, 2007. The Informal Economy. Governing Body, 298.<sup>a</sup> Sessão, Genebra, março de 2007 GB.298/ESP/4, Committee on Employment and Social Policy  
<http://www.oit.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb298/pdf/esp-4.pdf>
- Onalan, F. e Rychly L., 2007. Dialogue at the local level in Europe: Comparison of case studies. OIT, Genebra  
<http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/areas/dialoguconf/Dialogue.pdf>
- Pike A.; A. Rodriguez-Pose e J. Tomaney, 2006. Local and regional development. Londres Routledge.
- Porter, M.E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. The Free Press. Parte I, partic. Capítulos. 1 e 4.
- Sassen, Saskia, 1997. Informalization in advanced market economies. ISSUES IN DEVELOPMENT Discussion Paper 20. OIT, Genebra.
- Staermose, T., 2008. ILO-SLIDA Seminar: The role of public sector in Private Sector Development (PSD) at the local level. OIT, Sri Lanka  
<http://www.oit.org/public//english/region/asro/colombo/downloads/speeches/3.pdf>

Tchami, Guy., 2004. Manuel sur les Coopératives à l'usage des Organisations de Travailleurs. Service des Coopératives. OIT, Genebra.

[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09\\_594\\_fren.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/104B09_594_fren.pdf)

Tipple AG., 1995. Shelter provision and employment generation. OIT, Genebra.

<http://www.unevoc.unesco.org/go.php?q=Online+library&lang=en&akt=id&st=&q=2908>

## Outros instrumentos

Bureau of Small and Medium Enterprise Development (BSMBD), 2006. "Streamlining Business Registration in LGUs: Good Practices." BSMBD, Filipinas

[http://www.dti.gov.ph/uploads/DownloadableForms/09\\_RA9501.pdf](http://www.dti.gov.ph/uploads/DownloadableForms/09_RA9501.pdf)

CHF. International North and South Darfur project

<http://www.globalcommunities.org/node/21047>

OIT, 2005. Local Development Sensitisation Package Modules 1-5 (OIT, Genebra)

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_ent/documents/instructionalmaterial/wcms\\_159822.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/instructionalmaterial/wcms_159822.pdf)

OIT, 2006. Local Development and Decent Work (OIT, Genebra).

[http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS\\_112255/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Whatwedo/Publications/lang--en/docName--WCMS_112255/index.htm)

OIT, 2007. An Operational Guide to Local Value Chain Development (OIT, Genebra)

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_ent/@ifp\\_seed/documents/instructionalmaterial/wcms\\_101319.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_seed/documents/instructionalmaterial/wcms_101319.pdf)

ILO. Women's Entrepreneurship tools

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---ifp\\_seed/documents/genericdocument/wcms\\_111366.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_seed/documents/genericdocument/wcms_111366.pdf)

ITC Turim. Creating an Enabling Environment for Small Enterprise Development (training course)

[http://www.ilo.org/empent/Eventsandmeetings/WCMS\\_100951/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empent/Eventsandmeetings/WCMS_100951/lang--en/index.htm)

ITC Turim. Strategies for Local Economic Development. (training course)

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_ent/@led/documents/event/wcms\\_124044.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@led/documents/event/wcms_124044.pdf)

Gasser, M.; Salzano, C.; Di Meglio, R.; Lazarte-Hoyle, A., 2004. Local Economic Development in post-crisis situations: An Operational Guide. OIT, Genebra

Postuma, A. ILO Methodology and Capacity-Building in Local Economic Development: An Employment Centered approach

[http://www.valencia.es/ayuntamiento/rinternacionales\\_accesible.nsf/0/5F965D5C-D5E0376FC125722600465E83/\\$FILE/POSTHUMA.pdf?OpenElement&lang=1&nivel=8](http://www.valencia.es/ayuntamiento/rinternacionales_accesible.nsf/0/5F965D5C-D5E0376FC125722600465E83/$FILE/POSTHUMA.pdf?OpenElement&lang=1&nivel=8)

UNDP. Annual Report 2010-2011: Creating Resilience in Economies in Mongolia

[http://web.undp.org/annualreport2011/poverty\\_reduction\\_and\\_achieving\\_the\\_mdgs.html](http://web.undp.org/annualreport2011/poverty_reduction_and_achieving_the_mdgs.html)

**Para mais informações, consultar o sítio da *internet* do Departamento de Desenvolvimento Económico Local da OIT – <http://www.ilo.org/empent/areas/local-economic-development-led/lang--en/index.htm> e o *website* do Programa de Desenvolvimento de Investimentos de Mão de Obra Intensiva – <http://www.ilo.org/emppolicy/units/employment-intensive-investment-unit-empinvest/lang--en/index.htm> – <http://www.ilo.org/emppolicy/units/employment-intensive-investment-unit-empinvest/lang--fr/index.htm>**

## Referências

- Adam, C. e Harriss-White, B. "From Monet to Mondrian: characterizing informal economic activity in field research and simulation models" In: Barbara Harriss-White e Anushree Sinha. 2007. Trade liberalization and India's informal economy. Nova Deli: Oxford University Press.
- Atkinson, A., 2009. Cities with Jobs: Full and Productive Employment and Decent Work for All. OIT: Policy Advisory Note.
- Bessette, S., 2005. "A Primer on Economic Development Planning in Less-Developed Countries." Urban and Regional Economic Development Handbook. Taubman College of Architecture and Urban Planning, Universidade de Michigan.
- Boschma, R., 2005. "Proximity and Innovation: A Critical Assessment." Regional Studies. (39)1. pp. 61-74. Routledge: Londres.
- Birchall, J. e Ketilson, L. Resilience of Cooperative Business Model in Times of Crisis. OIT, 2009.
- Bureau of Small and Medium Enterprise Development (BSMBD), 2006. "Streamlining Business Registration in LGUs: Good Practices." BSMBD, Filipinas.
- Cunningham, S, e Meyer-Stamer, 2005. "Planning or Doing Local Economic Development? The Problems with the Orthodox Approach to LED." African Insight, Vol. 35, N.º 4, pp. 4-14.
- Golub, S., 2003. "Non-state Justice Systems in Bangladesh and the Philippines." Paper prepared for the United Kingdom Department for International Development. Boalt Hall School of Law, Universidade da Califórnia, em Berkeley.
- Goodlad, R. e Meega, R., 2005. "Governance, Social Cohesion and Participation." In Buck, et al., 2005. Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance.
- Gordon, I. e Buck, N., 2005. "Introduction: Cities in the New Conventional Wisdom." In Nick Buck, Ian Gordon, Alan Harding and Ivan Turok, eds. Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance. RU: Palgrave in association with Economic and Social Research Council Cities Programme.
- House, W., 2003. Decent Work Deficits in the Informal Economy in Indonesia. OIT, Genebra.
- Indon, R. e Yu, S., 2009. "Local Governance and the Informal Economy: Experiences in Promoting Decent Work in the Philippines." Organização Internacional do Trabalho. Genebra (manuscrito)
- OIT, 2007a. Committee on Employment and Social Protection: The informal economy. GB.298/ESP/4. OIT, Genebra
- OIT, 2007b. Decent work and the transition to formalization: Recent Trends, Policy Debates and Good Practices. OIT, Genebra
- OIT, 2007c. Key Indicators of the Labour Market. OIT, Genebra:
- OIT, 2007d. Labour Insertion and Enterprise Promotion: Activating Development. OIT, Genebra
- OIT, 2007e. The Informal Economy: Enabling Transition to Formalization. OIT, Genebra
- OIT, 2001. Local Employment in the Informal Economy. OIT, Genebra
- Kannan, K., 2009. Global Economic Crisis and the Informal Economy in Developing Countries. Crisis as Opportunity to address Decent Work and Development. Centre for Development Studies: Kerala.

Kuiper, M.; van der Rees, K., 2003. "Growing out of Poverty: How employment promotion improves the life of the poor". SEED Working Paper 74. OIT, Genebra.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), 2008. "Designing Local Skills Strategies: Emerging Findings from the OECD Study." Extract from the interim report. OECD e LEED Programme, 15 de janeiro.

Parisotto, A., 2007. "Local employment generation – LGU practices in the Philippines." Local economic development for employment generation, peace and security: Approaches, tools, and good practices in the Philippines. Relatório de um *Workshop* Técnico da OIT-SRO de Manila. Manila: Organização Internacional do Trabalho.

Onalan, F. e Rychly L., 2007. Dialogue at the local level in Europe: Comparison of case studies. OIT, Genebra

Rodrigues-Pose, A., 2008. "Milestones and challenges of LED practice and academic research."@local.glob: Global Thinking for Local Development. Issue No. 5. Turin: Delnet Programme. International Training Center of the ILO. Special issue in support of the Inter-Agency Conference on Local Economic Development (LED). Turim, Itália, 22-24 de outubro de 2008. Staermose, T. 2008 ILO-SLIDA Seminar: The role of public sector in Private Sector Development (PSD) at the local level. OIT, Sri Lanka.

Swinburn, G.; Goga, S.; Murphy, F., 2004. "Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans." Bertelsmann Stiftung, Gütersloh e World Bank, Washington, D.C.

Van Empel, C., 2007. Social dialogue for urban employment: Changing concepts and practices. Habitat International: Annecy.

van Klinken, G., 2008. Blood, timber, and the state in West Kalimantan, Indonesia. Asia Pacific Viewpoint. 49(1) pp 35-47.

Banco Mundial, 2004. Project Information Document: Initiatives for Local Governance Reform Project. Banco Mundial: Indonésia.

Work, R. (não datado). "The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor. UNDP, Nova Iorque.





*Vendedor ambulante, Brasil.*

Índice:

Agradecimentos / Prólogo / Prefácio / Como utilizar o Guia / Acrónimos

## PARTE I: **Conceitos fundamentais**

### 1. Trabalho Digno e Economia Informal

#### 1.1 Questões conceptuais chave

### 2. Medição da Economia Informal

#### 2.1 Enfrentar os desafios estatísticos

## PARTE II: **Políticas de apoio à transição para a formalidade**

### 3. Estratégias de Crescimento e Criação de Emprego de Qualidade

#### 3.1 Modelos de crescimento económico e a economia informal

### 4. O Quadro Regulamentar e a Economia Informal

#### (A) Normas Internacionais do Trabalho

4.a1 O quadro regulamentar e a economia informal: estabelecimento de um piso de proteção social para todos os trabalhadores

4.a2 Normas Internacionais do Trabalho (NIT): integrar as pessoas desprotegidas no âmbito da legislação

4.a3 Compreender a relação de trabalho e o seu impacto na informalidade

#### (B) Grupos específicos

4.b1 Trabalhadores/as Domésticos/as: estratégias para colmatar as deficiências da regulação

4.b2 Trabalhadores/as no domicílio: diminuição das vulnerabilidades através da extensão e da aplicação da lei

4.b3 Vendedores ambulantes: inovações no apoio normativo

4.b4 Micro e Pequenas Empresas (MPE), informalidade e legislação laboral: redução das lacunas em matéria de proteção

4.b5 Estratégias para transformar o trabalho não declarado em trabalho regulado

#### (C) Administração do Trabalho

4.c1 Administração do trabalho: ultrapassar os obstáculos para abranger a economia informal

4.c2 A inspeção do trabalho e a economia informal: inovações quanto à cobertura

### 5. Organização, Representação e Diálogo

5.1 Diálogo social: promoção da boa governação na formulação de políticas em matéria de economia informal

5.2 O papel das organizações de empregadores e das associações de pequenas empresas

5.3 Sindicatos: abranger os marginalizados e os excluídos

5.4 Cooperativas: um meio para sair da informalidade

### 6. Promoção da Igualdade e Luta contra a Discriminação

6.1 Promoção do empoderamento das mulheres: uma via para a saída da informalidade, baseada nas questões de género

6.2 Trabalhadores migrantes: quadros de políticas para uma migração regulada e formal

6.3 Deficiência: políticas inclusivas para um trabalho produtivo

### 7. Empreendedorismo, Desenvolvimento de Competências, Aspetos Financeiros

7.1 Empresas informais: apoios de políticas para promover a formalização e modernização

7.2 Melhorar as qualificações e a empregabilidade: facilitar o acesso à economia formal

7.3 Microfinança: estratégias seletivas para sair da informalidade

### 8. Alargamento da Proteção Social

8.1 Alargamento da cobertura da proteção social à economia informal

8.2 VIH/SIDA: combater a discriminação e a exclusão económica

8.3 Alargamento da proteção da maternidade à economia informal

8.4 Assistência a crianças: um apoio essencial para melhorar o rendimento

### 9. Estratégias para o Desenvolvimento Local

#### 9.1 Desenvolvimento local: oportunidades de apoio integrado para sair da informalidade