



Organização
Internacional
do Trabalho

Guia sobre a Intervenção da Inspeção do Trabalho na Economia Informal

Um método participativo



Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2018
Primeira edição 2018

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos de autor ao abrigo do Protocolo 2 da Convenção Universal sobre Direitos de Autor. Não obstante, podem ser reproduzidos pequenos exertos sem autorização, desde que a fonte seja indicada. Os pedidos para obtenção dos direitos de reprodução ou de tradução devem ser dirigidos a *ILO Publications (Rights and Licencing)*, *International Labour Office*, CH-1211 Genebra 22, Suíça, ou por correio eletrónico para rights@ilo.org. Todos os pedidos serão bem-vindos.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados de uma organização de direitos de reprodução poderão fazer cópias, de acordo com as licenças obtidas para esse efeito. Consulte o sítio www.ifrro.org para conhecer a entidade reguladora no seu país.

Guia sobre a Intervenção da Inspeção do Trabalho na Economia Informal
Um método participativo

ISBN: 978-922-036131-3 (web pdf)

Também disponível em inglês: *A Guide on Labour Inspection Intervention in the Informal Economy A participatory method*, ISBN: 978-922-129926-4 (versão impressa) ISBN: 978-922-129931-8 (web pdf) espanhol: *Guía de actuación de la Inspección de Trabajo en la economía informal, Un método participativo*. (ISBN: 978-922-330964-0 (web pdf) e ISBN: 978-922-330963-3 (versão impressa) e em francês: *Guide d'intervention de l'Inspection du Travail dans l'Économie Informelle: Méthode Participative* (ISBN 978-922-230877-4 (versão impressa) e 978-922-230878-1 (web pdf)), Genebra, 2017.

A tradução desta publicação só foi possível com o financiamento do Governo de Portugal, através do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido, não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte do *Bureau* Internacional do Trabalho em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades, ou à delimitação das suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressas nos artigos assinados, nos estudos e noutros contributos, continua a ser exclusiva dos seus autores, pelo que a sua publicação não constitui uma aprovação por parte do *Bureau* Internacional do Trabalho das opiniões expressas nos mesmos.

A referência a nomes de empresas, produtos ou procedimentos comerciais não implica a sua aprovação pelo *Bureau* Internacional do Trabalho e o facto de não se mencionar uma determinada empresa, produto ou processo comercial não constitui um sinal de desaprovação.

As publicações e os produtos digitais da OIT podem ser obtidos nas principais livrarias e plataformas digitais de distribuição, ou encomendados diretamente em ilo@turpin-distribution.com. Para mais informações, visite o nosso site na Internet: www.ilo.org/publns ou contacte ilopubs@ilo.org.

Prefácio

Milhões de trabalhadores/as de todo o mundo trabalham na economia informal sem qualquer tipo de proteção e, em muitos casos, nas piores condições de trabalho. A economia informal é constituída por uma vasta gama de empresas e de trabalhadores/as que compreende as microempresas, que podem ser constituídas apenas por uma pessoa (vendedores ambulantes e artesãos), bem como as grandes empresas e complexos industriais que operam na economia informal, por razões tanto de necessidade como de oportunidade.

As inspeções do trabalho carecem frequentemente de estratégias eficazes necessárias para enfrentar os desafios colocados pela economia informal no que diz respeito ao cumprimento das normas de trabalho. Estes desafios estão associados à própria natureza do trabalho e à dificuldade de acesso aos/as trabalhadores/as e aos locais de trabalho – que estão muitas vezes ocultos em casas particulares ou em áreas isoladas, longe do olhar do público. Nos países onde a maior parte da economia é informal, onde os empregadores e os trabalhadores não estão organizados, onde faltam incentivos à formalização e onde a informalidade é impulsionada pela pobreza e a necessidade de apenas sobreviver, as inspeções do trabalho são frequentemente desencorajadas de tomar medidas. Em vez disso, centram a sua atenção no setor formal, que representa uma minoria de empresas e de trabalhadores/as. Porém, as condições de trabalho dignas e a proteção social de base devem alcançar não só quem trabalha na economia formal, mas a totalidade dos/as trabalhadores/as.

O método participativo da Inspeção do Trabalho descrito no presente manual destina-se a dotar os serviços de Inspeção do Trabalho de uma estratégia simples para enfrentar as questões de conformidade na economia informal. O método foi inicialmente desenvolvido em vários países da África Ocidental, com o apoio dos projetos ADMITRA e PAMODEC da OIT, financiados pelo Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais francês. Foi posteriormente aperfeiçoado e validado através de um processo consultivo entre a OIT e os representantes das inspeções do trabalho, tendo em conta o seu conhecimento dos contextos nacionais e as capacidades dos diferentes serviços de inspeção para contribuir para a transição das empresas e dos/as trabalhadores/as da economia informal para a economia formal e para a proteção dos direitos fundamentais no trabalho.

Gostaríamos de exprimir o nosso especial apreço a um grande grupo de funcionários do Burkina Faso, Costa do Marfim, Madagáscar, Senegal, Togo e Tunísia, que participaram no processo de condução e validação do método, e aos funcionários da OIT que contribuíram para o seu desenvolvimento, em particular a Joaquim Pintado Nunes, Marie Christine Coent, Frédéric Laisné-Auer, Arsenio Fernandez e Fernando Fonseca do Centro Internacional de Formação.

Nancy Leppink

Diretora

Divisão de Inspeção do Trabalho e Segurança e Saúde no Trabalho da
Organização Internacional do Trabalho

Introdução

A melhoria das condições de trabalho é uma prioridade fundamental para a Organização Internacional do Trabalho, que se esforça constantemente por assegurar um trabalho digno à totalidade dos/as trabalhadores/as.

Muitas administrações do trabalho adotaram estratégias e políticas de formalização da economia informal, com base nas diretrizes definidas na Recomendação (N.º 204) relativa à Transição da Economia Informal para a Economia Formal, 2015, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho em junho de 2015.

A publicação e implementação do presente guia contribuirá para melhorar as condições de trabalho de quem trabalha na economia informal e assegurar o cumprimento das normas (nacionais e internacionais), em particular os princípios e direitos fundamentais no trabalho, bem como a regulamentação sobre a segurança e saúde no trabalho.

Objetivo do guia

Em conformidade com a Recomendação N.º 204, o guia propõe uma nova abordagem à intervenção da administração do trabalho e dos serviços de inspeção na economia informal. A Recomendação apela à adoção de medidas para alargar o trabalho digno, os princípios e direitos fundamentais no trabalho e a prevenção dos riscos profissionais a todos/as os/as trabalhadores/as informais. Para atingir estes objetivos, os Estados-membros devem ter um sistema adequado de Inspeção do Trabalho e alargar a sua cobertura a todos os locais de trabalho, incluindo os da economia informal.

As intervenções da Inspeção do Trabalho ocorrem geralmente no contexto do modelo tradicional das relações de trabalho, com as suas componentes claramente definidas (empregador, trabalhador e contrato de trabalho) e em locais de trabalho de fácil acesso. Esta abordagem tem apenas um impacto mínimo na economia informal, uma vez que, por definição, se encontra fora do padrão típico das relações laborais. Este guia procura colmatar essa lacuna propondo uma metodologia de intervenção adaptada à economia informal.

O guia é o resultado de uma abordagem pragmática, e propõe:

- fazer melhorias concretas e graduais no que diz respeito às condições de trabalho em setores ou atividades específicas, à segurança e saúde no trabalho e à organização do trabalho (e unidades de produção);
- apoiar a promoção dos princípios e direitos fundamentais no trabalho;
- encorajar a formalização da economia informal e alargar a cobertura da segurança social.



Desenvolvimento do Guia

O presente guia é o resultado de um projeto de investigação-ação realizado no Senegal e no Togo com o apoio da OIT (projetos ADMITRA e PAMODEC) e da Expertise France (através da agência de cooperação do Ministério do Trabalho francês). O projeto envolveu a realização de visitas no terreno, bem como de seminários de diálogo e partilha de informação destinados a inspetores do trabalho, representantes da economia informal e outros atores institucionais. A abordagem foi subsequentemente alargada de modo a incluir o Burquina Fasso, Costa do Marfim, Madagáscar e Tunísia.

O guia beneficiou dos contributos de três workshops de partilha de informação realizados no Centro Internacional de Formação da OIT em Turim, nos quais participaram representantes das administrações do trabalho dos países supramencionados, bem como peritos e representantes da OIT e do Ministério do Trabalho francês (Direção dos Assuntos Internacionais e Económicos [DAEI], Direção Geral do Trabalho [DGT], GIP INTERNATIONAL/Expertise France e o Instituto Nacional do Trabalho, Emprego e Formação Profissional [INTEFP]).

O guia foi ainda enriquecido pelos debates realizados nos seguintes eventos, e pelas conclusões alcançadas nestas reuniões:

- o seminário sub-regional sobre a transição da economia informal para a economia formal na África francófona, realizado no Senegal em outubro de 2015;
- a Academia de administração e inspeção do trabalho, na qual participaram representantes de mais de 30 países, em Turim, em novembro-dezembro de 2015;
- a Academia de representantes dos trabalhadores, organizada pelo *Bureau* para as Atividades dos Trabalhadores da OIT em setembro de 2016;
- sessões tripartidas eletivas da Academia sobre a formalização da economia, realizadas em Turim em novembro de 2016.

Todos os exemplos utilizados neste guia são baseados em experiências reais nos países que participaram no projeto: Burquina Fasso, Costa do Marfim, Madagáscar, Senegal, Togo e Tunísia.

A economia informal

O conceito de economia informal inclui as atividades que normalmente não recebem a devida atenção por parte da administração do trabalho ou da segurança social, ou porque estão explicitamente fora do âmbito da legislação laboral (é este o caso mais frequente dos trabalhadores independentes ou autónomos), ou porque a legislação, na prática, não se aplica a estas atividades.

Em conformidade com a Recomendação (N.º 204) sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, 2015, o termo «economia informal» *«refere-se a todas as atividades económicas dos trabalhadores e das unidades económicas que, na lei ou na prática, não estejam cobertas ou estejam insuficientemente cobertas por disposições formais; e não cobre as atividades ilícitas, particularmente a prestação de serviços ou a produção, venda ou posse ou uso de bens proibidos por lei, incluindo a produção e o tráfico ilícitos de drogas, a fabricação e tráfico ilícitos de armas de fogo, o tráfico de pessoas, a lavagem de dinheiro, como definido nos tratados internacionais pertinentes.»*

Neste guia, o termo «unidade económica» será usado com o mesmo significado do termo contido no *Guia sobre a Harmonização de Estatísticas de Inspeção do Trabalho*, disponível em:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_565194.pdf «Unidades económicas: todos os locais físicos onde as atividades de produção são realizadas (formais ou informais) produzindo bens e/ou serviços para venda no mercado ou bens para consumo próprio (locais de trabalho, fábricas, empresas ou explorações agrícolas, instalações, estabelecimentos, empresas, casas particulares, etc.).»

A administração do trabalho e a economia informal

A Convenção (N.º 150) sobre a Administração do Trabalho, 1978, estabelece a necessidade de intervir na economia informal. O artigo 7.º estipula que: «Se as condições nacionais o exigirem para satisfazer as necessidades do maior número possível de trabalhadores, e na medida em que tais actividades ainda não estiverem asseguradas, todo e qualquer Membro que ratificar a presente Convenção deverá encorajar a extensão, se necessário progressiva, das funções do sistema da administração do trabalho, de modo a incluir nele actividades que serão exercidas em colaboração com os outros organismos competentes e que respeitarão às condições de trabalho e vida profissional de categorias de trabalhadores que, aos olhos da lei, não são assalariados, especialmente:

- a. Os rendeiros que não empreguem mão-de-obra exterior, os jornaleiros e as categorias análogas de trabalhadores agrícolas;
- b. Os trabalhadores independentes que não empreguem mão-de-obra exterior, empregados no setor não estruturado, tal como este se entender na prática nacional;
- c. Os membros das cooperativas e os trabalhadores das empresas autogeridas;
- d. As pessoas que trabalhem num quadro estabelecido pelo costume ou pelas tradições comunitárias.»

Contudo, a necessidade de alargar a cobertura da administração do trabalho de modo a incluir a economia informal, não deu origem, na maioria dos países, a um plano operacional específico por parte das inspeções do trabalho.

Nos casos em que a economia informal está incluída, a abordagem das administrações do trabalho é diferente. Os países industrializados encaram a luta contra o trabalho «ilegal» ou «não declarado» e a denominada economia «paralela» ou «subterrânea» como parte das suas tentativas de combater a fraude social e financeira. Nos países em desenvolvimento, é evidente que esta abordagem não funciona, uma vez que a economia informal é um fenómeno de massas, socialmente aceite e reconhecida como sendo uma fonte de riqueza e de emprego crucial. Deve-se também ter em conta que os programas e atividades que visam melhorar as condições de trabalho na economia informal excluem com mais frequência a Inspeção do Trabalho, que é considerada um obstáculo e não uma força de mudança e progresso.



A administração do trabalho e os serviços de Inspeção do Trabalho necessitarão de orientar o seu caminho entre uma economia informal de subsistência e uma economia que é impulsionada pela oportunidade e que tem por finalidade contornar a legislação, adaptando a sua abordagem caso a caso e recorrendo a todos os meios à sua disposição (informação, sensibilização, colaboração e medidas de execução).

Tal leva-nos a concluir que há a necessidade de um método capaz de adaptar o papel da Inspeção do Trabalho às condições e características específicas da economia informal, tal como reconhecido na Recomendação N.º 204.

Com a finalidade de garantir que as administrações do trabalho possam contribuir para a melhoria das condições de trabalho na economia informal e promover a sua formalização, é necessário:

- Reforçar o quadro jurídico das intervenções da Inspeção do Trabalho na economia informal, sobretudo tentando incluir todos/as os/as trabalhadores/as sob o seu mandato.
- Otimizar os recursos humanos, materiais e financeiros das inspeções do trabalho. Este processo deve incluir um melhor planeamento das atividades de inspeção e a colaboração com outras instituições visando alcançar, em ambos os casos, não só uma utilização mais eficaz dos recursos atribuídos, mas também um maior impacto das inspeções.
- Proporcionar aos inspetores do trabalho e à gestão da Inspeção do Trabalho uma formação específica sobre estratégias para promover a transição da economia informal para a economia formal.



Porquê um método participativo?

Quando a Inspeção do Trabalho intervém na economia informal, é geralmente confrontada, entre outros, com os seguintes problemas:

- Aceder às unidades económicas informais devido à sua localização geográfica, ao facto de se encontrarem em casas particulares, às suas instalações insalubres, aos danos causados por inundações, ou à sua proximidade de esgotos ou condições inseguras, etc.;
- Adaptar as visitas à dimensão das unidades económicas;
- Explicar a missão do inspetor do trabalho, mudando assim a perceção existente que a confunde com a do inspetor fiscal;
- Avaliar a relação de trabalho, que muitas vezes não é formalizada por escrito nem definida como tal, numa economia que recorre frequentemente a aprendizes, ao trabalho familiar e a trabalhadores ocasionais ou independentes;
- Adaptar os instrumentos tradicionais de inspeção às características específicas das visitas da Inspeção do Trabalho no âmbito da economia informal;
- Tornar a legislação laboral, os princípios e direitos fundamentais no trabalho e as medidas de segurança e saúde no trabalho, do conhecimento dos atores da economia informal;
- Abordar atitudes que são cúmplices e toleram a economia informal e outras dificuldades tais como a grande variedade de línguas que dificultam a comunicação, etc.;
- Combater ideias estereotipadas.

EXEMPLO

Ao realizar visitas a unidades económicas informais em Burquina Fasso, os inspetores do trabalho observaram que alguns chefes de unidade (sobretudo de carpintaria e mecânica) se mostraram reticentes em cumprir as medidas de segurança, utilizar equipamento de proteção individual e desenvolver práticas de prevenção destinadas aos aprendizes. Explicaram a sua teoria de que os acidentes eram uma forma de formação: qualquer aprendiz que se ferisse num acidente de trabalho, estaria mais inclinado a tomar precauções no futuro.

O método participativo descrito neste guia tem especificamente em conta as necessidades dos vários atores da economia informal e os problemas encontrados pela Inspeção do Trabalho.

A estreita colaboração entre a Inspeção do Trabalho e os vários atores da economia institucional e informal é essencial para:

- compreender melhor os desafios enfrentados pelos atores da economia informal;
- assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais e uma proteção social eficaz;
- estabelecer prioridades de intervenção.

A Inspeção do Trabalho deve começar por identificar os vários atores que podem tornar-se seus aliados. Ao fazê-lo, deve realizar um trabalho preparatório no terreno, que consista num intercâmbio de informações com os trabalhadores e os empregadores da economia informal, a fim de se familiarizar com as suas necessidades. É igualmente importante trabalhar em colaboração com outras autoridades públicas e com a sociedade civil. O envolvimento destes atores tornará o plano de ação subsequente exequível, operacional e adaptado à situação específica em questão.

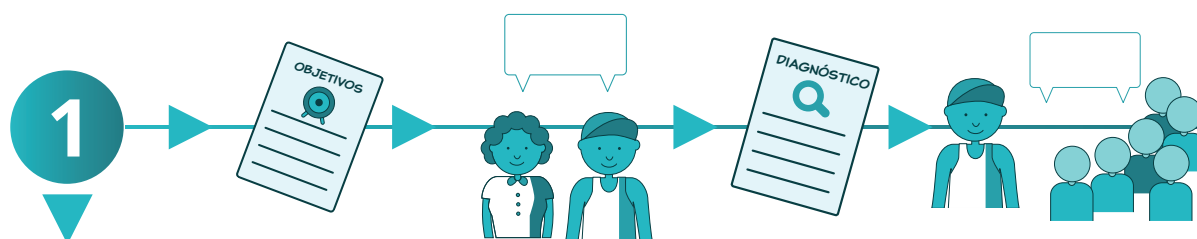
EXEMPLO

Em Madagáscar, é vital contactar previamente os representantes das comunidades que detêm um quase monopólio em alguns setores de atividade, para evitar que seja recusado o acesso dos inspetores de trabalho às unidades de produção ou locais de trabalho

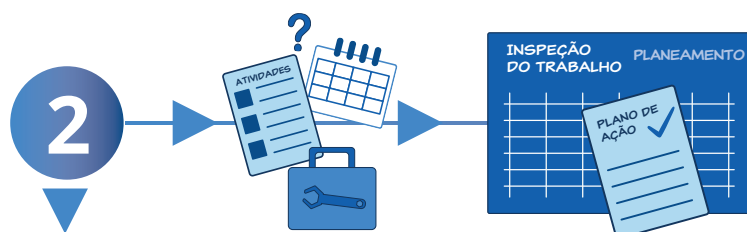
A criação de uma rede de parceiros com quem colaborar não é incompatível, mas complementar com os princípios da imparcialidade e da tomada de decisões independente da Inspeção do Trabalho.

A colaboração com os parceiros sociais, bem como com representantes institucionais e comunitários (a própria essência de uma metodologia participativa), deve ter lugar ao longo de todo o processo de intervenção do inspetor do trabalho na economia informal, que consiste nas seguintes etapas.

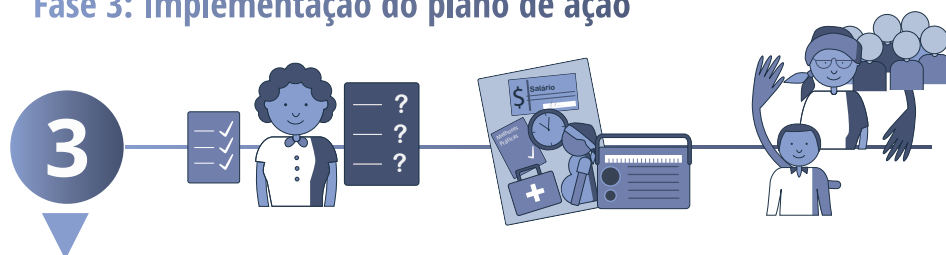
Fase 1: Preparação da intervenção



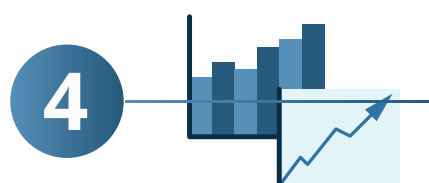
Fase 2: Desenvolvimento de um plano de ação



Fase 3: Implementação do plano de ação



Fase 4: Monitorização e avaliação



FASE 1: PREPARAÇÃO DA INTERVENÇÃO

A etapa preparatória é essencial, uma vez que identifica os setores e o tipo de unidades de produção a visitar, bem como os aspetos a que deve ser dada prioridade durante a inspeção e os instrumentos específicos a utilizar.

Visando assegurar esta etapa preparatória e ter em conta as características específicas dos setores informais, é crucial tomar as seguintes medidas:

- I. Definir os objetivos;
- II. Reunir com os vários atores e criar um grupo de trabalho;
- III. Avaliar a situação;
- IV. Partilhar a avaliação com os atores da economia informal.

I. Definir os objetivos

O primeiro passo na preparação da intervenção consiste em definir os objetivos. Tal envolve a seleção do setor ou setores da economia informal e do tipo de unidade económica em que a Inspeção do Trabalho vai concentrar a sua atenção.

Do ponto de vista socioeconómico, pode ser feita uma distinção entre: i) as unidades económicas que permanecem no setor informal porque é conveniente fazê-lo; ii) as que permanecem para fins de subsistência; e iii) um amplo leque de situações intermédias. Do ponto de vista jurídico, existem atividades e empregos que se enquadram no âmbito da legislação social e os que se situam fora deste.

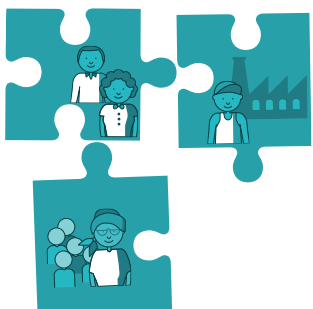
Dada esta heterogeneidade, devem ser estabelecidos critérios de seleção específicos para identificar os objetivos da intervenção, que podem variar de acordo com as circunstâncias de cada país. Propomos três critérios básicos:



Impacto antecipado. Deve ser dada prioridade às intervenções que envolvam os setores e unidades económicas com maior potencial para causar impacto. A identificação do impacto desejado também ajuda os serviços de inspeção a alcançar resultados tangíveis, a justificar a eficácia da sua ação e, se necessário, a assegurar recursos adicionais. É também necessário avaliar regularmente o impacto real das intervenções realizadas.



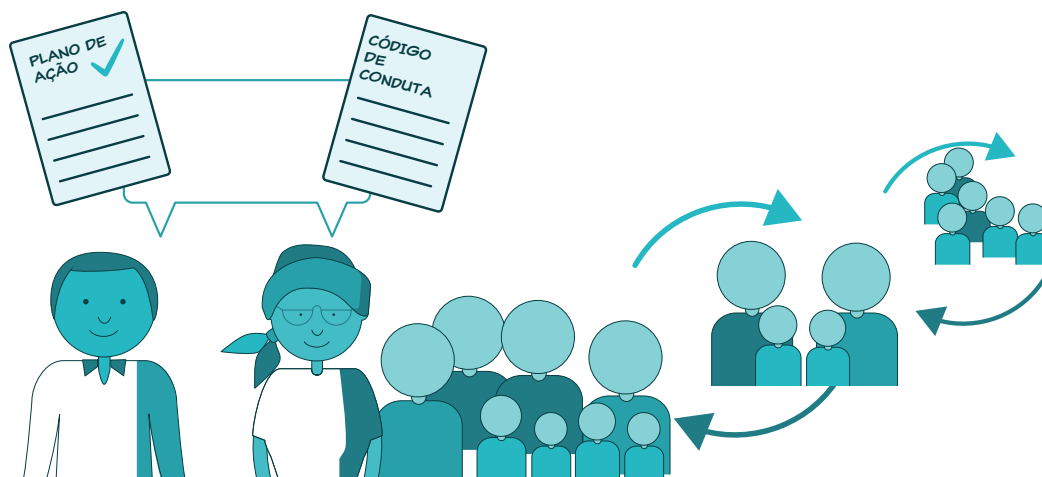
Facilidade e viabilidade. As primeiras intervenções decorrerão nas unidades económicas informais de fácil acesso e relativamente organizadas. Há diversos fatores que são essenciais para determinar a facilidade e viabilidade da realização de uma inspeção do trabalho. O grau de conhecimento do setor; a existência e disponibilidade de atores predispostos a envolverem-se; a possibilidade, ou a falta, de mobilização de recursos de inspeção; e a existência ou a falta de restrições legais às intervenções dos serviços de inspeção do trabalho (como é com frequência o caso do trabalho doméstico em casas particulares). Por exemplo, é muito menos complicado abordar as microempresas do que as pessoas que trabalham por conta própria. Tal deve-se às condições precárias em que trabalham e ao facto de poderem ser excluídas do âmbito da legislação laboral. Consequentemente, é necessária uma abordagem específica para este grupo, sobretudo no que diz respeito à proteção social.



Podem ser desenvolvidas **sinergias** através de ações empreendidas por terceiros, particularmente no âmbito de uma indústria ou de uma cadeia de abastecimento.

EXEMPLO

O Togo optou por se concentrar em pequenos estabelecimentos de restauração («maquis»), em vez de se concentrar nos vendedores ambulantes, uma vez que os primeiros envolvem trabalho em estabelecimentos geralmente organizados e têm uma boa reputação, ao passo que os últimos não têm um local de trabalho fixo.



EXEMPLO

Em 2012, a OIT financiou um estudo sobre a indústria da baunilha de Madagascar. Foram identificadas três categorias de partes interessadas desta indústria: i) famílias que gerem operações familiares (plantação, fertilização e colheita); ii) agentes envolvidos na recolha e preparação (triagem, branqueamento, vaporização e secagem); e iii) exportadores (refinação, embalagem, venda e outras atividades). O estudo foi combinado com um plano de ação regional – validado pelos atores locais – que visava eliminar o trabalho infantil da indústria da baunilha.

De acordo com o estudo, o emprego informal e o trabalho infantil (que afeta cerca de 20 000 crianças) verificava-se maioritariamente nas operações domésticas e nas atividades geridas por agentes. Uma das medidas adotadas foi um código de conduta para os operadores da indústria, destinado a ganhar o seu verdadeiro empenho em combater o trabalho infantil.

Madagáscar mobilizou esforços para promover os princípios e direitos fundamentais no trabalho em toda a indústria da baunilha (setores formal e informal). Este facto tornou possível a tomada de medidas contra a natureza informal das atividades de alguns agentes, tendo em vista a aplicação dos direitos laborais, em particular no que se refere ao salário mínimo legal, segurança e saúde no trabalho, disposições de proteção social e princípios e direitos fundamentais no trabalho.

Além disso, a intervenção da Inspeção do Trabalho contribuiu para formalizar gradualmente toda a cadeia de valor da indústria da baunilha de Madagascar. A maioria dos esforços concentrou-se nas operações de triagem, branqueamento, vaporização e secagem. Foi elaborado um plano de ação regional destinado a associar as iniciativas desenvolvidas para a economia informal com a implementação das ações estipuladas no código de conduta.

Para além das visitas lideradas pelos inspetores do trabalho, as atividades incluíram sessões de formação e de sensibilização realizadas em colaboração com a Plataforma Nacional da Baunilha (PNV), o sindicato dos trabalhadores da baunilha, a Comissão Regional de Combate ao Trabalho Infantil (CRLTE) e membros da sociedade civil local.

Para além dos três critérios acima mencionados, podem ser utilizados outros recursos e informações existentes, como, por exemplo:

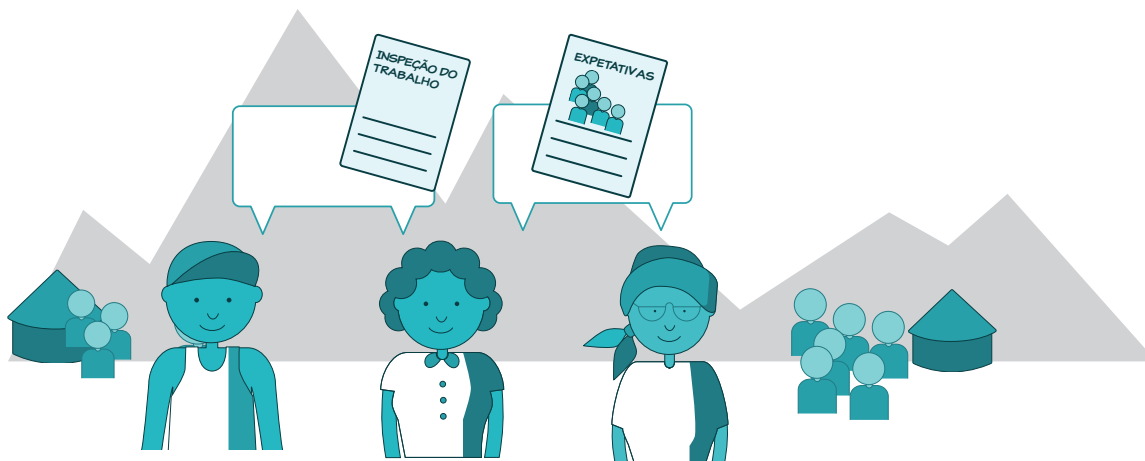
- estatísticas sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais;
- inquéritos sobre o trabalho infantil;
- o número de trabalhadores/as do setor;
- o mercado de destino do setor (consumo local ou para exportação);
- a área geográfica e respetivas características;
- o peso económico do setor no país ou região;
- o nível de representação dos empregadores e dos trabalhadores (mais ou menos organizados, a existência de parceiros) e o clima social;
- os indicadores de risco (por exemplo, tipos de riscos de segurança e saúde, nomeadamente a existência clara de situações muito perigosas);
- indicadores de saúde (sintomas de doenças crónicas);
- indicadores de violações dos princípios e direitos fundamentais no trabalho (presença de crianças no trabalho, trabalho obrigatório ou forçado e ausência de liberdade sindical ou de negociação coletiva);
- grupos de trabalhadores/as vulneráveis (mulheres grávidas, trabalhadores/as com deficiência, trabalhadores/as idosos/as, trabalhadores/as jovens, trabalhadores/as com VIH, trabalhadores/as de minorias étnicas e outros/as);
- a dimensão de género, por exemplo, setores que empregam muitas mulheres; e
- a possibilidade de partilhar informações com outros atores (parceiros sociais, associações, ONG e outras administrações, etc.).

II. Reunir com os vários atores e criar um grupo de trabalho

O envolvimento dos vários atores da economia informal no processo é essencial para otimizar as atividades de informação, assessoria e aplicação dos serviços de inspeção.

Uma vez definido o objetivo das atividades de inspeção do trabalho, a etapa subsequente consiste em estabelecer uma colaboração com os atores relevantes. Para garantir este processo, é necessário:

- 1. Identificar os atores:** contacto deve ser feito com as diferentes partes interessadas da economia informal, tanto os «novos» representantes como os aliados habituais da Inspeção do Trabalho. Estes podem incluir, por exemplo: representantes de associações comerciais; organizações de empregadores e de trabalhadores; outros representantes da economia informal (por exemplo, as chamadas «organizações coletivas» que existem em muitos países africanos); as autoridades locais; e as associações cooperativas e mutualidades, onde estas existam. A participação de parceiros institucionais, tais como organismos de segurança social ou serviços públicos de medicina do trabalho, é igualmente importante.
- 2. Contactar** cada um destes serviços para os informar da finalidade das inspeções na economia informal.
- 3. Criar um grupo de trabalho** para envolver todos os atores que participam nas ações a serem implementadas.



Uma vez criado o grupo de trabalho, devem ser realizadas reuniões com os atores com a finalidade de:

- fornecer informações sobre a Inspeção do Trabalho e os seus objetivos, visando facilitar a sua subsequente intervenção;
- saber mais sobre os setores da economia informal escolhidos e as respetivas partes interessadas, sobretudo representantes de associações comerciais, cooperativas e outras associações;
- recolher informação sobre as expectativas das unidades de trabalho;
- envolver os atores na conceção e implementação das ações empreendidas pela Inspeção do Trabalho; e
- obter apoio, quando aplicável, de pessoas conhecidas e com influência nos setores visados.

EXEMPLO

No Togo, um seminário preparatório realizado antes da intervenção da Inspeção do Trabalho na economia informal reuniu participantes das seguintes instituições:

- *uma equipa de coordenação da Direção-geral do trabalho e da legislação social*
- *uma equipa de monitorização de Lomé e Kara;*
- *a Inspeção de saúde e higiene no trabalho;*
- *uma delegação da Organização do setor informal;*
- *a Confederação sindical dos trabalhadores do Togo;*
- *o Conselho nacional de empregadores;*
- *a Associação comercial de Lomé;*
- *um ponto focal para o setor da carpintaria e do trabalho da madeira, bem como para o setor dos pequenos restaurantes no setor da restauração.*

Os debates ajudaram os participantes a conhecer melhor cada uma destas instituições e a esclarecer mal-entendidos. Isto permitiu aos agentes do setor informal compreender melhor a função de proteção da Inspeção do Trabalho e como esta se distingue de outros organismos de execução. Permitiu também que os inspetores do trabalho verificassem a inexistência de hostilidade de princípio à intervenção da Inspeção do Trabalho na economia informal, bem como uma expectativa positiva sobre as informações que poderá receber. Na prática, estes debates facilitaram a realização das visitas subseqüentes no terreno.



CHAVES PARA O SUCESSO

- É importante estar familiarizado e confiar nas estruturas existentes no setor.
- É importante preparar com antecedência a primeira reunião do grupo de trabalho, tendo em vista a mobilização dos participantes.
- Antes da reunião, é importante discutir com os demais parceiros institucionais os incentivos que podem ser apresentados aos diferentes atores.
- É aconselhável identificar os benefícios que decorrem do respeito pelos direitos dos trabalhadores e preparar as mensagens-chave que os possam transmitir.
- É melhor manter o grupo tão informal e flexível quanto possível, pois esta é uma boa forma de conseguir uma maior participação dos atores.

EXEMPLO

No Togo, um representante de pequenas oficinas de carpintaria enfatizou que uma mensagem de prevenção poderia ser mais facilmente aceite se fosse combinada com incentivos para pequenos empresários e trabalhadores. Sugeriu o fornecimento sistemático de vacinas contra o tétano para proteger os trabalhadores e a gestão de infeções em caso de ferimento. Quando foi expressa uma objeção de que não havia recursos suficientes, propôs que a associação comercial apresentasse a ideia a uma ONG que pudesse administrar as vacinas. Os debates com o departamento de saúde pública revelaram que as vacinas poderiam ser administradas gratuitamente se fosse seguido um processo definido. Isto permitiu que muitos trabalhadores dos setores da carpintaria e da restauração fossem vacinados contra o tétano, tal como observado durante as visitas de acompanhamento realizadas na cidade de Kara. Esta ação não só resultou em melhores condições de trabalho, como criou igualmente uma melhor imagem da Inspeção do Trabalho. Graças a esta experiência, as unidades económicas informais ficaram mais dispostas a implementar outras medidas destinadas a melhorar as condições de trabalho.

Outros países ofereceram incentivos às empresas envolvidas na formalização, incluindo a redução dos custos operacionais mediante tarifas de eletricidade reduzidas.



III. Avaliar a situação

Após ter sido selecionado o setor de intervenção e realizada uma reunião com as várias partes interessadas, é necessário fazer uma avaliação concreta das condições de trabalho e de emprego no setor para identificar as prioridades das atividades de inspeção.



A realização de uma avaliação adequada implica:

- observar as características do setor;
- identificar as situações mais graves no setor; e
- reconhecer e promover as melhores práticas existentes.

A avaliação deve abordar as condições de trabalho, as relações de trabalho, o respeito pelos princípios e direitos fundamentais no trabalho, a segurança e saúde no trabalho e a cobertura de segurança social. Os inspetores do trabalho devem verificar a natureza das necessidades expressas pelos atores da economia informal e a gravidade dos problemas no setor escolhido.



A realização de uma avaliação adequada implica também:

- preparar uma lista de verificação para orientar a visita;
- realizar visitas-piloto a unidades de trabalho;
- dialogar com trabalhadores e empregadores; e
- analisar os dados recolhidos durante as visitas-piloto à luz da legislação em vigor e das características específicas do setor.

CHAVES PARA O SUCESSO

- É aconselhável que, durante estas visitas de avaliação inicial, o/a inspetor/a do trabalho seja acompanhado/a pelos representantes do setor informal que participaram no grupo de trabalho. Isto facilitará o acesso às unidades económicas e garantirá uma melhor compreensão da ação a realizar.
- É importante tirar proveito dos conhecimentos técnicos dos profissionais/atores do setor informal.
- É crucial não só destacar os desvios à norma e/ou a algumas normas de prevenção, mas também as melhores práticas que devem ser aplicadas em todo o setor.

IV. Partilhar a avaliação com os atores da economia informal

Depois de terminada a avaliação, as conclusões devem ser partilhadas com o grupo de trabalho, que pode então determinar os objetivos a atingir e o procedimento mais adequado a utilizar, incluindo:



- o tipo de intervenção (sensibilização e/ou execução);
- o tipo de estratégia (uma intervenção global ou limitada a um certo número de microempresas/unidades);
- intervenções específicas (tipo de local de trabalho, número de visitas, procedimentos, escolha de instrumentos, etc.).

FASE 2: DESENVOLVIMENTO DO PLANO DE AÇÃO

A fase de desenvolvimento do plano de ação processa-se em duas etapas:

- I. Conceber o plano de ação**
- II. Incluir o plano de ação na programação da inspeção do trabalho**

I. Conceber o plano de ação

O plano de ação deve especificar: i) as ações a realizar; ii) a prioridade das ações com base nas necessidades das partes interessadas; e iii) realidades nos setores que este visa. Deve também ter em conta as necessidades identificadas durante a etapa de preparação:



- problemas existentes (por exemplo, as estatísticas relativas a acidentes específicos do setor, as condições de segurança e saúde no trabalho existentes, a vulnerabilidade dos trabalhadores e as violações dos direitos fundamentais);
- o quadro jurídico existente (por exemplo, a falta ou insuficiência de cobertura social, existência de relações de trabalho que podem – ou não – ser abrangidas pela legislação e a existência de vários estatutos aplicáveis a grupos específicos de trabalhadores); e
- o impacto potencial da ação no setor visado.

O plano de ação, que servirá para programar as intervenções, deverá responder às seguintes questões:

- Qual é o âmbito do plano de ação? Deve incluir o setor de atividade, a região geográfica e o número de unidades visadas.
- Quais são os seus objetivos e resultados operacionais previstos? Os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, exequíveis, realistas e ter cronogramas definidos. Devem também incluir, por exemplo, o impacto previsto a curto, médio e longo prazo.
- Quais são as atividades prioritárias a realizar? Estas devem incluir visitas, sessões de aconselhamento, execução, reuniões de sensibilização, promoção e utilização dos meios de comunicação social, etc.
- Quem serão os interlocutores?
- Quem serão os responsáveis pela realização das ações?
- Quanto tempo será necessário para as várias atividades estipuladas no plano de ação?
- Que indicadores serão utilizados para medir o impacto da ação?
- Que recursos estarão disponíveis?

De uma forma geral, é importante que os objetivos sejam acordados por consenso entre os atores envolvidos e que possam ser alcançados a curto prazo. No caso de objetivos mais ambiciosos - tais como a eliminação total do trabalho infantil no setor ou a formalização de todas as unidades económicas - estes podem ser definidos a médio ou longo prazo. Todos os objetivos devem ser revistos periodicamente, com base nos resultados alcançados.

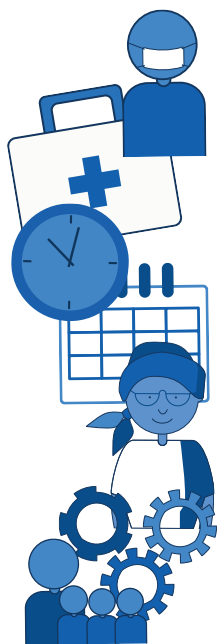
Nesta etapa, é necessário identificar os indicadores (operacionais, ou relativos aos resultados e ao impacto) para facilitar a avaliação do plano de ação (ver o capítulo sobre a Fase 4, que inclui exemplos de indicadores).



EXEMPLO

No Togo, equipas constituídas por inspetores do trabalho e representantes do setor visitaram oficinas de carpintaria. Na sequência destas visitas, foi realizada uma reunião, durante a qual os participantes elaboraram um quadro das verificações concluídas. Com base nestas observações, foi acordado que deviam ser estabelecidas normas mínimas de trabalho nas oficinas de carpintaria do setor informal. Deve ser salientado que não se tratou de uma tentativa de constituir uma derrogação à legislação existente, mas sim de estabelecer prioridades em acordo comum com a Inspeção do Trabalho e os representantes do setor, visando alcançar progressos específicos a curto e médio prazo.

Foram identificados diversos aspetos específicos que requerem melhorias:



- as condições das instalações: evitar a sobrelotação para facilitar o movimento dos trabalhadores;
- o risco de cortes associados à utilização das máquinas para trabalhar a madeira: utilizar «varas de empurrar»;
- risco de choque elétrico: manter os armários de quadros elétricos fechados e evitar a exposição de cablagem nua;
- perigo de incêndio: assegurar que os extintores de incêndio estão disponíveis;
- serradura: limpar diariamente a oficina;
- perigo químico: aprender a ler pictogramas e os manuais do utilizador do produto;
- outros perigos: usar equipamento de proteção individual (por exemplo, máscaras antipoeiras, luvas, óculos de segurança e calçado resistente e fechado);
- saúde: garantir a disponibilidade de um estojo de primeiros socorros e vacinas;
- horário de trabalho: assegurar um período de descanso semanal de pelo menos vinte e quatro horas; e
- proteção social: fornecer informações sobre os programas de segurança social existentes.

A segunda fase do plano consistiu em visitas de acompanhamento realizadas exclusivamente pelos/as inspetores/as do trabalho. Foi observado, durante esta fase, que mesmo as recomendações mínimas acima enumeradas podem ser demasiado ambiciosas ou difíceis de implementar para um número significativo das unidades económicas visitadas. Consequentemente, foi acordado que os requisitos seriam adaptados para os alinhar com a viabilidade de implementação, dada a dimensão e os recursos de cada instalação de trabalho da madeira.

Como tal, foram identificados os seguintes requisitos em matéria de segurança e saúde:

- uma mudança básica nos hábitos de higiene (insistir na lavagem das mãos);
- cumprimento de medidas mínimas de saúde profissional (implementar um plano de vacinação e ter um estojo de primeiros socorros à mão);
- requisitos em termos de equipamento de proteção individual (facilitar e insistir na utilização de calçado resistente e fechado); e
- manutenção das instalações técnicas (um nível mínimo de ordem e de limpeza no local de trabalho).

O plano era proporcionar apoio a estas pequenas oficinas de carpintaria para que, gradualmente, pudessem melhorar as suas condições de segurança e saúde no trabalho, com requisitos crescentes e progressivos.

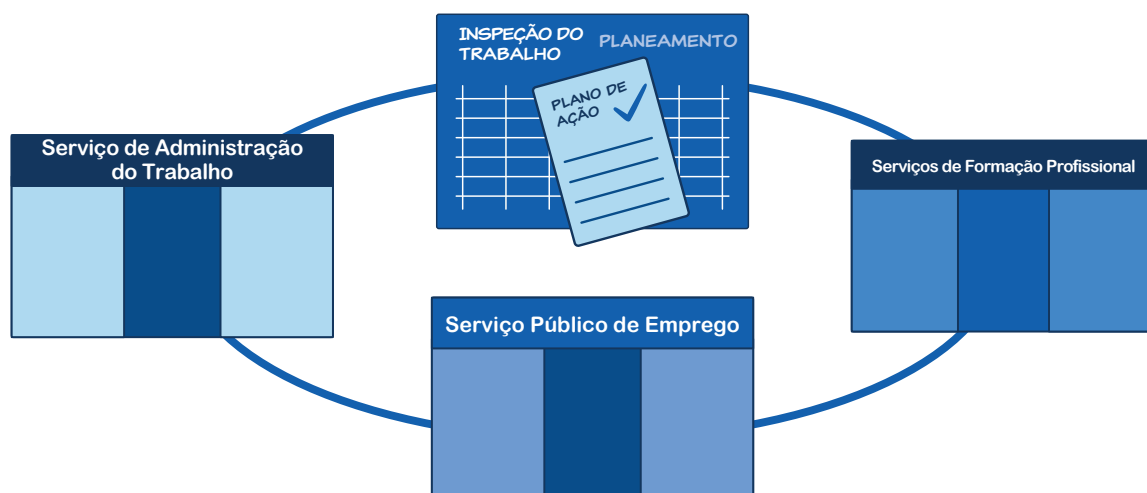
II. Incluir o plano de ação na programação da Inspeção do Trabalho

O plano de ação deve ser incluído no programa de trabalho habitual da Inspeção do Trabalho, a nível nacional, regional ou local. Como tal, cada departamento da Inspeção do Trabalho deve identificar as unidades económicas que visitará e a frequência dessas visitas (semanais ou mensais), bem como o número de inspetores e de outros recursos necessários.

Para assegurar os melhores resultados (na medida do possível), o plano deve ser compatível ou incluído noutras áreas da administração do trabalho, tais como o serviço público de emprego ou institutos de formação profissional - por exemplo, acrescentando um módulo sobre segurança e saúde no trabalho ao plano curricular da formação profissional.

CHAVES PARA O SUCESSO

- É aconselhável contar com o apoio ao mais alto nível possível das instituições mais relevantes do setor, a nível nacional, regional e local.
- É importante tentar manter uma cooperação com profissionais do setor ao longo de todo o processo, sobretudo durante o desenvolvimento efetivo do plano de ação.



FASE 3: IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO

Esta fase consiste em visitar unidades económicas, bem como as outras ações planeadas, incluindo atividades de sensibilização.

Durante esta fase, devem ser recolhidos os seguintes dados: i) a situação anterior à intervenção; ii) as atividades realizadas; e iii) a situação ou impacto após a intervenção. Estes dados serão necessários durante a fase de avaliação (Fase 4).

Visitas de inspeção

Tipo de visita

A Inspeção do Trabalho é sobretudo responsável por duas funções: i) supervisionar o cumprimento e a execução; e ii) fornecer informações e aconselhamento sobre como aplicar a legislação do trabalho. Normalmente, o serviço de inspeção dispõe de uma variedade de instrumentos coercivos e de prevenção para facilitar este trabalho.

Em muitos países, os atores (tanto da economia formal como da informal) não estão conscientes destas duas funções complementares da inspeção do trabalho. Por essa razão, e de acordo com a finalidade deste guia de intervenção e a natureza da economia informal (particularmente a economia de subsistência), a primeira visita deve concentrar-se mais na prestação de aconselhamento do que na coerção.

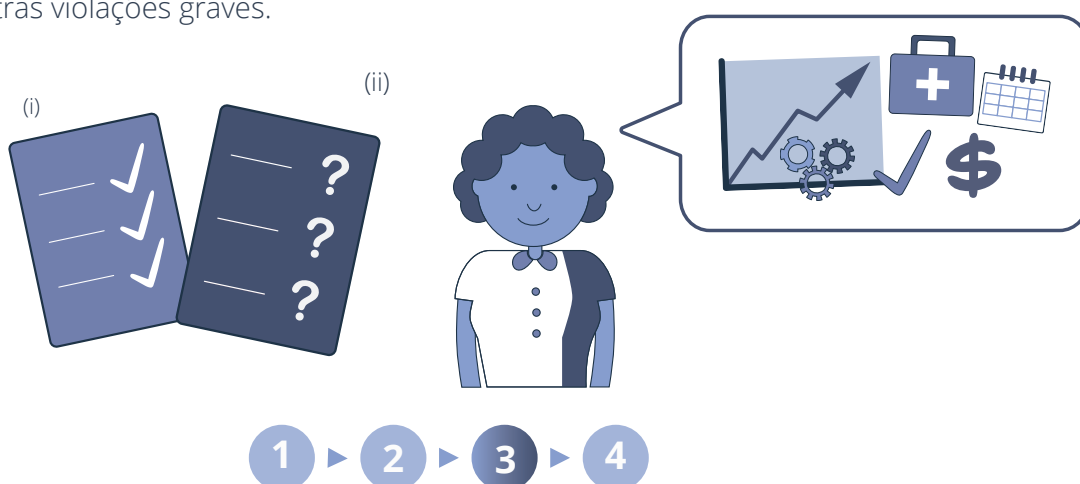
Este contacto inicial com a Inspeção do Trabalho ajudará a mudar a perceção das várias partes interessadas, sobretudo dos empregadores, e ajudá-los-á a compreender melhor que a sua função principal é a de ajudar a melhorar as condições de trabalho. Para o conseguir, a Inspeção do Trabalho deve fazer passar uma mensagem clara de prevenção e cumprimento dos regulamentos, mas que ao mesmo tempo deve estar assente na realidade e apoiada pelas melhores práticas no mesmo setor e área de atividade.

EXEMPLO

Na Tunísia, a visita dos inspetores do trabalho consistiu em proporcionar informações sobre os diferentes benefícios concedidos pelo Estado em matéria de segurança social, impostos, formação e aprendizagem, bem como facilidades de pagamento ou acordos de crédito concedidos por várias instituições.

Contudo, os inspetores podem adaptar a sua abordagem às situações com que se deparam. Não obstante o diálogo e a assessoria devam ser a prioridade, os inspetores devem, todavia, desempenhar as suas funções de controlo, inclusivamente em caso de:

- violações flagrantes dos direitos fundamentais dos trabalhadores;
- perigo iminente para a segurança e saúde dos trabalhadores; e
- quaisquer outras violações graves.

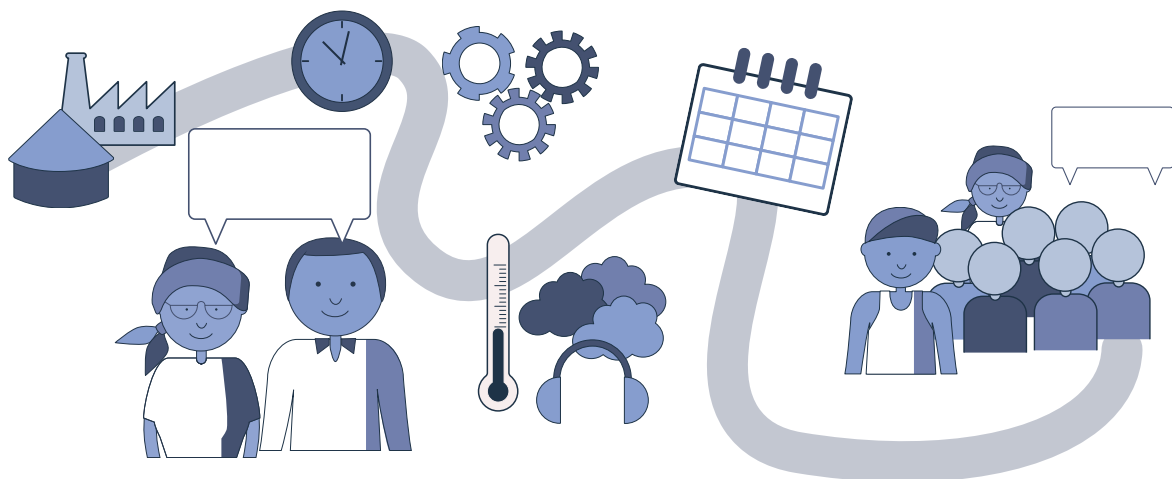


A equipa da visita ao local

A composição da equipa da visita ao local depende dos temas a abordar. Se necessário, o/a inspetor/a ou equipa de inspeção pode fazer-se acompanhar por representantes do setor ou de instituições que irão provavelmente apoiar a sua atividade.

Agendamento da visita ao local

Ao decidir quanto à altura adequada para realizar uma visita ao local, deve ser tida em conta a natureza das atividades realizadas na unidade a inspecionar. É importante, sempre que possível, visitar o estabelecimento numa altura em que os trabalhadores estejam presentes e em que cause a menor perturbação possível no funcionamento do estabelecimento. No setor da restauração, por exemplo, será prudente realizar a visita algum tempo antes ou algum tempo depois das horas de almoço.



O processo da visita

Na economia informal, as visitas de inspeção não devem ser nem gerais nem exaustivas, devem, pelo contrário, concentrar-se nos aspetos mais importantes que requerem uma ação urgente.

À chegada, os/as inspetores/as devem apresentar-se (e à equipa) e mostrar a sua identificação e as credenciais. Devem então explicar as funções da Inspeção do Trabalho como autoridade pública e agente de mudança. De igual modo, devem especificar a finalidade da visita e explicar a razão pela qual a unidade foi escolhida para ser visitada, enquadrando a visita no contexto das atividades que visam formalizar a economia informal.

O objetivo é evitar que o serviço de inspeção seja visto apenas como um órgão de monitorização da autoridade pública, o que poderia dar origem a uma possível oposição às suas atividades.

Os inspetores podem então continuar a visita, seguindo o processo de verificação descrito a seguir.

- Instalações: o/a inspetor/a deve observar o estado das instalações e de quaisquer dependências, bem como se existem medidas de prevenção de incêndios (especialmente saídas para evacuação e de emergência desobstruídas).
- Máquinas e ferramentas: o/a inspetor/a deve verificar o estado das máquinas e ferramentas para avaliar quaisquer perigos que possam surgir quando estão a ser utilizadas.
- Poluentes: o/a inspetor/a deve assinalar quaisquer condições que possam ser prejudiciais para a saúde dos/as trabalhadores/as (ruído, iluminação, temperatura, fumos, poeiras e gases, etc.).
- Organização do trabalho: os/as inspetores/as devem analisar a forma como o trabalho é organizado (horas de trabalho, posturas e movimentos de trabalho, apoio e supervisão), a fim de controlar o impacto deste na saúde física e psicológica dos/as trabalhadores/as.
- Pessoal: os/as inspetores/as devem observar a relação entre os/as trabalhadores/as e o ambiente de trabalho. Devem também verificar se no desempenho das suas funções, os/as trabalhadores/as estão equipados/as com o equipamento de proteção individual.

Ao realizar as visitas, os/as inspetores/as devem também aproveitar a oportunidade para identificar quaisquer violações aos princípios e direitos fundamentais no trabalho (a presença de crianças no trabalho, trabalhadores/as jovens a quem são confiadas tarefas perigosas, trabalho forçado ou obrigatório, discriminação, bem como ausência de liberdade sindical e de negociação coletiva).

Competências sociais e de comunicação

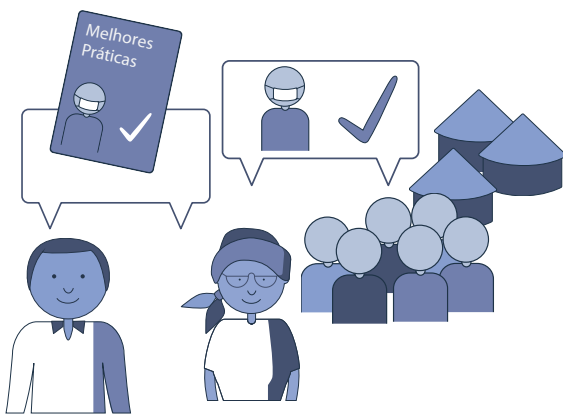
É recomendável que os/as inspetores/as adotem uma atitude aberta e acessível (especialmente nas primeiras visitas) e evitem aparentar um ar autoritário, para ganhar a confiança das outras partes interessadas.

O sucesso destas visitas ao local está dependente das capacidades de comunicação dos inspetores. É importante transmitir a mensagem de acordo com a dimensão e as características do setor a que a unidade pertence. De igual modo, a linguagem e a terminologia utilizadas devem ser de fácil compreensão para os interlocutores.

EXEMPLO

Em muitas oficinas, são realizadas tarefas perigosas simplesmente porque «sempre foi feito desta maneira», ou porque os trabalhadores não estão conscientes do perigo. Para contrariar estas falsas percepções dos perigos, os inspetores devem adaptar a informação de modo a adequá-la ao público. Devem falar numa linguagem simples e clara; estar muito atentos às preocupações das partes interessadas e ter uma postura de compreensão, conciliadora e flexível. Devem também, na medida do possível, evitar fazer juízos de valor ou rejeitar sistematicamente quaisquer práticas anteriores e adotar uma atitude que permita às outras partes ver e compreender por si próprias a necessidade de melhorar as práticas de trabalho.

As crenças erróneas constituem frequentemente um risco para a saúde dos trabalhadores. Os inspetores podem refutá-las, explicando por que razão essas crenças são falsas.



Durante uma visita a uma oficina de carpintaria num certo país, um carpinteiro concordou que havia a necessidade de evitar a inalação de serradura, mas argumentou que alguns tipos de serradura tinham «propriedades curativas» e não era necessário usar máscara nestes casos. Estas falsas ideias de perigos inerentes, profundamente enraizadas na tradição, não podem ser mudadas da noite para o dia. Não é uma questão de desistir ou de contornar a mensagem de prevenção (todos os tipos de serradura são potencialmente cancerígenos), mas de estar consciente das diferentes percepções das pessoas visando transmitir a mesma mensagem de forma mais eficaz (por exemplo, dedicando algum tempo a explicar a existência de riscos para a saúde invisíveis que são bastante graves a médio ou longo prazo).

CHAVES PARA O SUCESSO

- Os clientes não estão muitas vezes familiarizados com a Inspeção do Trabalho e com as suas atividades. Os/as inspetores/as do trabalho devem, assim, preparar-se psicologicamente para a possibilidade de encontrarem gestores de unidades com atitudes agressivas.
- Os/as inspetores/as devem vestir-se de forma adequada, com base nas circunstâncias de cada visita, visando projetar a imagem de uma autoridade que está consciente das realidades da economia informal, e com a qual é possível o diálogo.
- Os/as inspetores/as são aconselhados/as a trabalhar com um número limitado de unidades económicas.
- A experiência específica adquirida em unidades semelhantes deve ser posta à disposição através da partilha das melhores práticas de uma forma convincente. Por exemplo, podem ser sugeridas as melhorias implementadas numa unidade vizinha.

Instrumentos necessários para a visita

É extremamente útil preparar instrumentos específicos para utilizar durante as visitas. Por exemplo, os formulários ou diretrizes para as visitas de inspeção facilitam a recolha de dados, que podem ser posteriormente avaliados e analisados.



Os instrumentos desenvolvidos para este fim devem conter as seguintes informações básicas:

- data da visita;
- nome e documentos de identificação do/a inspetor/a responsável pela visita;
- tipo de visita (geral, direcionada, rotineira, solicitada, primeira, ou visita de acompanhamento);
- nome ou razão social da unidade;
- nome da entidade empregadora;
- endereço; e
- setor de atividade.

O formulário pode abranger uma série de áreas para orientar os/as inspetores/as nos controlos que têm de realizar e cujo conteúdo dependerá das prioridades identificadas no plano de ação. Para efeitos de informação, podem ser incluídos os seguintes elementos:

- segurança e saúde no trabalho: indicar, por exemplo, as condições das instalações (a disposição e estado das instalações, ventilação e iluminação); a presença de poluentes físicos, químicos ou biológicos; o estado das máquinas e ferramentas de trabalho; bem como quaisquer perigos e medidas de proteção implementadas contra estes;
- registo de acidentes de trabalho e doenças profissionais;
- trabalho infantil: a idade dos trabalhadores e os tipos de trabalho que realizam, etc.;
- cobertura de segurança social: por exemplo, dados relativos a um plano mútuo de seguro de saúde, serviço de segurança social e seguro;
- trabalho forçado: por exemplo, indicadores de trabalho forçado, tais como confiscação de documentos de identidade dos/as trabalhadores/as ou restrição aos seus movimentos;
- relações de trabalho: por exemplo, natureza da relação, existência de um contrato, contrato de aprendizagem, bem como os direitos e obrigações das partes;
- remuneração: se os trabalhadores são ou não remunerados, pagamento de salário mínimo, modalidades e frequência do pagamento, etc.;
- liberdade sindical e de negociação coletiva: existência ou não de um sindicato ou de um quadro para discutir as condições de trabalho, etc.;
- proteção dos trabalhadores vulneráveis: por exemplo, mulheres grávidas, trabalhadores migrantes, pessoas com deficiência e trabalhadores jovens;
- horas de trabalho: por exemplo, horário de trabalho habitual, número de horas por semana, turnos noturnos, período de descanso semanal, dias de férias e feriados legais, etc.; e
- integração – ou não – numa cadeia de abastecimento.



Finalizar a visita

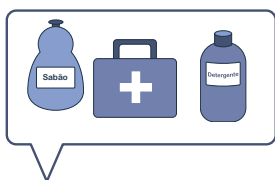
No final da visita, é importante falar com todas as pessoas da unidade com vista a:

- explicar as diferentes observações e deficiências identificadas;
- recomendar as medidas corretivas correspondentes;
- sensibilizar e proporcionar conselhos e informações sobre a melhor forma de melhorar as condições de trabalho na unidade.

É importante criar um verdadeiro diálogo no qual tanto os trabalhadores como os empregadores possam partilhar as suas opiniões sobre os casos observados que não cumpriam a legislação laboral; as medidas corretivas a serem tomadas e o tempo necessário para as implementar. As medidas corretivas têm uma maior probabilidade de serem implementadas se emergirem de um diálogo do que se forem ditadas unilateralmente pelo inspetor. Ao estarem abertos ao diálogo, os inspetores reforçam a noção do seu papel como agente de mudança no que respeita a aplicação da lei e a melhoria das condições de trabalho nas unidades económicas da economia informal.

Quando os inspetores recomendam medidas após a visita, devem ter em conta as circunstâncias económicas, materiais e regulamentares da unidade, de modo a que as medidas recomendadas sejam realistas, simples e acessíveis; embora em número reduzido, devem, todavia, ser significativas.

Por exemplo, no que respeita a perceção dos riscos profissionais, os inspetores podem facilmente sugerir o seguinte:



- implementar medidas básicas de higiene (lavagem das mãos);
- implementar medidas de saúde (vacinas e estojo de primeiros socorros);
- utilizar equipamento de proteção básico (calçado resistente e fechado);
- melhorar a manutenção das instalações (ordem e limpeza);
- utilizar técnicas simples e acessíveis para proteção contra os perigos de trabalhar com máquinas perigosas; e
- utilizar técnicas simples de avaliação do risco profissional.

Poderá ser aconselhável envolver outras partes interessadas, institucionais ou privadas, na prestação de assistência e aconselhamento às unidades económicas relativamente ao modo de colocar as recomendações em prática (por exemplo, departamentos de segurança e saúde).

EXEMPLO

Em muitas oficinas de carpintaria, os artesãos usam «varas de empurrar» para evitar o risco de se cortarem ao manusear serras circulares e plainas. Tal envolve a utilização de um pedaço de madeira para empurrar as tábuas que vão ser cortadas, evitando assim qualquer contacto accidental com a lâmina. O inspetor pode facilmente recomendar a utilização desta ferramenta, algo que não implica qualquer custo adicional e que pode evitar acidentes graves.

Além disso, é necessário planejar visitas para fazer o acompanhamento das medidas implementadas em resposta às recomendações e, quando aplicável, sugerir medidas corretivas nos casos em que a empresa não cumpriu as medidas propostas. O/a inspetor/a deve decidir sobre o tipo de acompanhamento adequado para cada situação, com o objetivo de conseguir uma mudança efetiva das condições de trabalho. A estratégia a adotar, que pode consistir na aplicação das sanções previstas pela legislação, dependerá de diversos fatores, tais como as razões pelas quais as medidas não foram implementadas ou o espírito de cooperação demonstrado pela unidade económica.

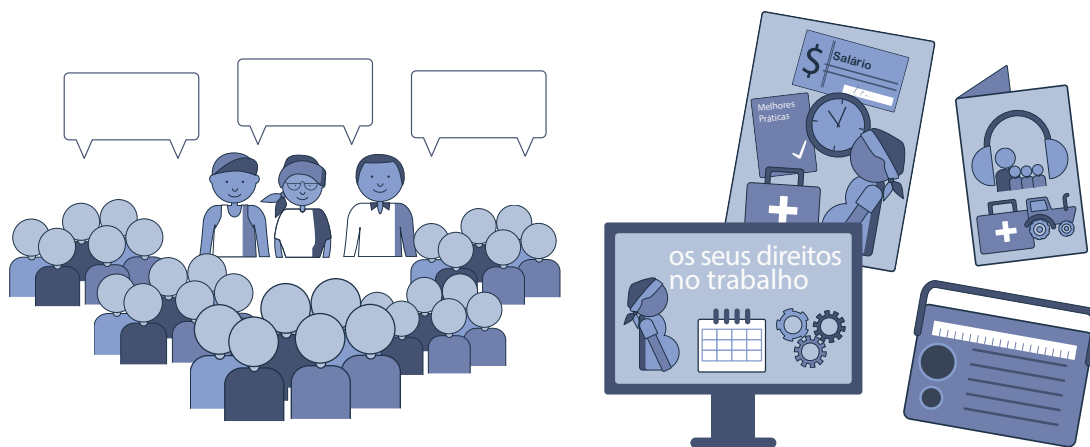
Atividades de sensibilização

As atividades de sensibilização devem transmitir a mensagem de que a melhoria das condições de trabalho resulta numa situação positiva para toda a gente. Para ser verdadeiramente eficaz, a estratégia deve fazer parte de uma abordagem a longo prazo e permitir a participação de todas as partes pertinentes.

Além disso, estas atividades podem ser utilizadas para alcançar pessoas que não estão abrangidas pela legislação, mas que também devem ter condições de trabalho dignas e apoio da administração do trabalho.

A sensibilização e a prestação de informações aos empregadores e trabalhadores da economia informal sobre as funções da inspeção do trabalho, a prevenção dos riscos profissionais e o respeito pelas condições de trabalho devem ocorrer antes do início das visitas.

Estas atividades de sensibilização devem, na medida do possível, ser realizadas em parceria com outros serviços, tais como o serviço público de segurança e saúde no trabalho, a segurança social e a inspeção de medicina no trabalho, bem como quaisquer outros intervenientes no tema em questão.



Canais de comunicação

Para além da visita de inspeção, a Inspeção do Trabalho pode realizar atividades de sensibilização utilizando outros canais, nomeadamente as oportunidades apresentadas pela inspeção:

- eventos oficiais sobre prevenção;
- reuniões com artesãos e empregadores, organizadas pelas câmaras de artes e ofícios;
- feiras comerciais;
- seminários organizados pela sociedade civil;
- teatro de rua e outros eventos culturais;

Estas atividades podem ser realizadas com o apoio de:

- cooperativas ou associações comerciais; e
- organizações de trabalhadores e de empregadores.

Além disso, quanto mais amplamente a mensagem for divulgada (utilizando cartazes, brochuras ou anúncios na rádio e na televisão), tanto maior será o reconhecimento da necessidade de respeitar os direitos fundamentais no trabalho. Todas as comunicações, orais ou escritas, devem adaptar a mensagem e a linguagem à realidade do setor em questão e às pessoas a quem a mensagem se destina, utilizando também dialetos locais, se necessário.

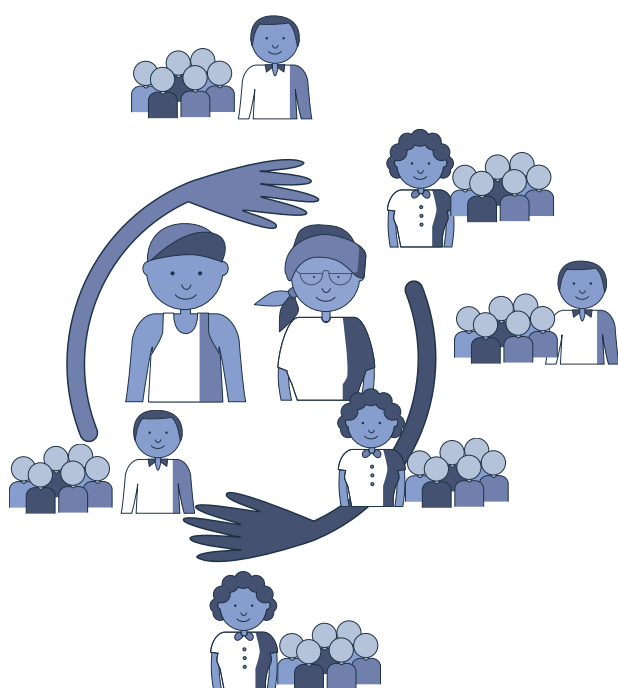
Conteúdo das atividades de informação e de sensibilização

Com base nas prioridades identificadas, as atividades de sensibilização podem abordar as boas práticas nas seguintes áreas:

- salário mínimo e remuneração (salários base, periodicidade dos pagamentos, acordos de pagamento, folhas de vencimentos, etc.);
- segurança e saúde no trabalho (prevenção, bem como o controlo e gestão de riscos);
- relações de trabalho (contratos, direitos e obrigações das partes);
- segurança social (seguro mútuo, serviços de segurança social e cobertura social universal);
- princípios e direitos fundamentais no trabalho; e
- benefícios da formalização e respetivos procedimentos.

Colaboração com outros agentes

Devem ser desenvolvidas parcerias com outros atores institucionais para reforçar a eficácia das ações da Inspeção do Trabalho no setor informal. Para este fim, é vivamente recomendada a participação de equipas multidisciplinares nas visitas aos atores da economia informal. De igual modo, os serviços de inspeção devem colaborar com as organizações de trabalhadores e de empregadores, bem como com os departamentos e instituições ministeriais que intervêm na economia informal. As entidades com potencial para participação, dependendo do contexto nacional, incluem:



- Parlamento;
- serviços de segurança social;
- autoridades locais (gabinete do Presidente da Câmara, por exemplo);
- ministérios do comércio, do artesanato, do ambiente, da saúde, das finanças públicas, e dos direitos das mulheres;
- a estrutura oficial responsável pela organização do setor informal, se existir;
- as organizações que participam no combate ao trabalho infantil;
- organismos de microfinanças;
- organizações não governamentais;
- associações comerciais e câmaras de comércio;
- os meios de comunicação social;
- departamentos de medicina do trabalho e de psicologia;
- instituições ou fundos de financiamento de formação profissional; e
- instituições de formação técnica e profissional.

As pequenas unidades económicas da economia informal podem também receber apoio de unidades maiores do mesmo setor e área, relativamente a boas práticas e ao cumprimento da legislação laboral.

EXEMPLO

No Senegal, foi realizada uma sessão de formação de formadores sobre o método WISE (Melhoria das Condições de Trabalho nas Pequenas Empresas), destinada aos inspetores do trabalho. O método WISE é utilizado para ajudar as unidades informais a implementar medidas simples, eficazes e acessíveis que visam melhorar a segurança e saúde no trabalho. A rede de formadores WISE fornece aconselhamento e acompanhamento regular no local de trabalho para promover a melhoria das condições de trabalho nas pequenas e médias empresas e em unidades informais, num esforço para promover uma cultura de segurança e saúde preventiva no local de trabalho.

Este método, que envolve a utilização de uma ferramenta simples e participativa, resultou em melhorias da segurança e saúde no trabalho em algumas unidades informais da indústria metalúrgica. As sessões de sensibilização sobre a utilização de maçaricos e garrafas de gás, bem como a importância do uso de calçado fechado ou de desporto, reduziu o número de acidentes neste setor.

EXEMPLO

A Inspeção do Trabalho organizou uma atividade de sensibilização em massa em Abidjã, na Costa do Marfim, em colaboração com os parceiros envolvidos e com base no método descrito neste guia. Visando gerar o interesse dos atores da economia informal, foram disponibilizados formadores para os conduzir ao local de atividade. Foi também servido um almoço após o final das discussões. Alguns temas, tais como a cobertura social dos trabalhadores independentes, a cobertura universal de saúde e os benefícios a obter como resultado da colaboração com os inspetores do trabalho e os inspetores de medicina do trabalho, suscitaram grande interesse.

A atividade foi coberta pelos meios de comunicação social e o impacto foi tão grande que o número de agentes da economia informal que participaram no seminário para avaliar o projeto-piloto para este guia foi muito superior ao esperado.

EXEMPLO

Na Tunísia, os argumentos apresentados para apoiar a transição para a economia formal foram os seguintes:

- Argumentos cívicos: incluem os conceitos de cidadania e de consciência social;
- Argumentos jurídicos: fazer parte da economia formal não é uma opção, mas sim uma obrigação legal; os direitos não existem se não existirem obrigações;
- Argumentos sociais: fazer parte da economia formal tem como resultado prestações de segurança social (cuidados e procedimentos cirúrgicos gratuitos ou muito baratos, acesso a um fundo de pensão); promoção do trabalho digno; e
- Argumentos financeiros: beneficiar dos créditos disponíveis para as empresas formais, benefícios concedidos ao abrigo do código de incentivo ao investimento da Tunísia (por exemplo, receber donativos e isenção de contribuições do empregador), e a possibilidade de participar em feiras comerciais.



FASE 4: MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

O planeamento da fase de avaliação é essencial para determinar até que ponto os objetivos foram alcançados, bem como para avaliar os efeitos e o impacto produzidos pelo conjunto de ações empreendidas. Deve ser feita uma avaliação regular do plano de ação para identificar quaisquer ajustamentos que possam ser necessários.

Para um acompanhamento eficaz do plano de ação, os/as inspetores/as devem manter um registo das ações realizadas e dos resultados alcançados. Esta informação deve ser posteriormente compilada a nível regional e nacional. A administração central deve desenvolver ferramentas de gestão adequadas e distribuí-las aos inspetores antes de implementar o plano, de modo a que todos os envolvidos possam recolher sistematicamente informações relevantes.

A administração central deve também determinar com que frequência, e por que meios, se deve proceder à recolha dos dados. Por exemplo, para um plano anual, a frequência de acompanhamento pode ser mensal ou trimestral para facilitar a avaliação final. Geralmente existe um departamento responsável pelo planeamento e coordenação das atividades da Inspeção do Trabalho, que pode desempenhar estas funções.

A avaliação final será utilizada para identificar os resultados alcançados e os obstáculos encontrados e, conseqüentemente, para melhorar o planeamento das atividades futuras. É essencial que sejam utilizados indicadores qualitativos e quantitativos como parte deste processo. Os indicadores devem ser desenvolvidos na Fase 2, reunidos na Fase 3 e depois analisados na Fase 4.

Os resultados da avaliação devem ser partilhados com os atores envolvidos no plano em qualquer momento, sobretudo com os principais atores da economia informal e outras administrações parceiras.

A título meramente ilustrativo, são enumerados abaixo alguns exemplos de indicadores que podem ser incluídos, uma vez adaptados às circunstâncias nacionais.

Indicadores operacionais (trabalho realizado)



- número e identificação dos setores escolhidos;
- número de unidades económicas visitadas;
- número total de visitas;
- número de visitas por inspetor/a;
- número de visitas de acompanhamento;
- número de recomendações ou de avisos emitidos;
- número de sessões de informação organizadas; e
- número de participantes nas sessões de informação.

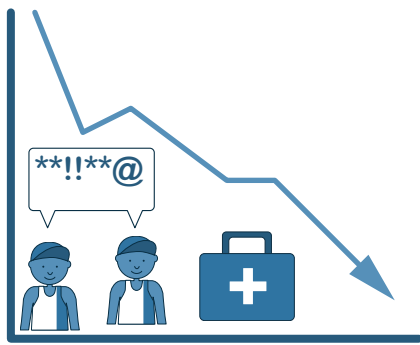
Indicadores de resultados a curto e médio prazo



- número de recomendações e de avisos implementados (número de alterações efetuadas nas unidades económicas);
- número e percentagem de unidades económicas onde foram introduzidas melhorias nas condições de trabalho na sequência de uma intervenção da inspeção do trabalho;
- número e percentagem de trabalhadores/as que notaram uma melhoria nas suas condições de trabalho na sequência de uma intervenção da inspeção do trabalho;
- número e percentagem de participantes das sessões de informação que indicaram ter um melhor conhecimento das normas aplicáveis, em comparação com o número total de participantes; e
- número de trabalhadores/as informais que foram formalizados/as nas unidades económicas visitadas.

Indicadores de impacto a longo prazo

Estes indicadores podem proporcionar informações sobre a eficácia da inspeção, mas não contribuem, em si mesmos, para os resultados. Estes incluem:



- uma redução, expressa em percentagem, do número de conflitos nas unidades económicas visitadas (requer informação sobre a situação antes da intervenção da inspeção do trabalho);
- uma redução, expressa em percentagem, do número de acidentes de trabalho mortais nos setores e regiões visitados (requer informação sobre o número de acidentes comunicados);
- a ausência de violações aos princípios e direitos fundamentais no trabalho durante um período fixo após a intervenção da inspeção do trabalho nos setores identificados; e
- o número de trabalhadores/as informais formalizados no setor e na região.

O processo de avaliação deve ser concluído com um relatório final que inclua a enumeração das atividades realizadas, uma descrição da análise dos resultados alcançados, as melhores práticas identificadas e conclusões e recomendações.

Por último, o conteúdo deste relatório deve ser incluído no relatório anual da Inspeção do Trabalho, para que possa ser tido em consideração no planeamento de futuras intervenções.

O presente guia descreve um método de intervenção na economia informal por parte da Inspeção do Trabalho, prático e fácil de implementar. O seu objetivo é alargar a aplicação da legislação laboral de modo a proteger todos os trabalhadores da economia informal.

Este método participativo de intervenção da Inspeção do Trabalho foi implementado em alguns países de baixo a médio rendimento. Tem sido eficaz na melhoria das condições de trabalho, sobretudo nas economias informais de subsistência.



Divisão da Administração do Trabalho, Inspeção do Trabalho e Segurança e Saúde no Trabalho (LABADMIN/OSH)

Bureau Internacional do Trabalho
Route des Morillons 4
CH-1211 Genebra 22
Suíça

Tel: +41 22 799 67 15
Fax: +41 22 799 68 78
E-mail: labadmin-osh@ilo.org
www.ilo.org/labadmin-osh