



## ► O papel do diálogo social e dos parceiros sociais na abordagem das consequências da COVID-19 na economia informal

Outubro 2020

### ► Pergunta 1: O que dizem as Normas Internacionais de Trabalho sobre a representação e a participação dos trabalhadores e das unidades económicas na economia informal no diálogo social?

- Todos os trabalhadores e empregadores têm o direito de liberdade sindical e de negociação coletiva para promover e defender os seus interesses, tal como previsto na [Convenção \(N.º 87\) sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical](#), 1948 e na [Convenção \(N.º 98\) sobre o Direito de Organização e Negociação e Coletiva](#), 1949. Os trabalhadores e trabalhadoras da economia informal encontram-se abrangidos por estas normas.<sup>1</sup>
- Estes direitos são reafirmados na [Recomendação \(N.º 204\), sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal](#), 2015 que sublinha o direito dos e das trabalhadoras da economia informal constituírem e de se associar em a organizações, federações e confederações por si escolhidos.<sup>2</sup> A Recomendação N.º 204 estabelece ainda que um quadro político integrado sobre a transição para a formalidade deve ser direcionado para a organização e representação dos empregadores e dos trabalhadores para promover o diálogo social.<sup>3</sup>
- O diálogo social pode ser decisivo para que uma abordagem política eficaz da informalidade, nomeadamente no que se refere à transição das unidades económicas informais e dos/as trabalhadores/as informais para a formalidade. Em alguns setores, já existem organizações (sindicatos, associações de micro empresários, cooperativas e outras formas de filiação e representação) para representar os interesses das pessoas que operam na economia informal.<sup>4</sup>

Face à inexistência destas organizações, a diversidade de situações presentes na economia informal exige que os sindicatos e as organizações de empregadores implementem diferentes estratégias para alcançar, organizar e alargar os serviços, se for caso disso, a todos e todas as trabalhadoras e unidades económicas.<sup>5</sup> Ao fazê-lo, e em conformidade com as orientações fornecidas pela Recomendação N.º 204 e pela prática nacional, devem incluir representantes de organizações representativas de trabalhadores e de unidades económicas da economia informal que melhor compreendam as realidades e necessidades dos seus pares. Adicionalmente, o facto de as organizações de trabalhadores e de empregadores participarem nos mecanismos de diálogo social, permite-lhes representar e defender os interesses dos seus/as associados/as na economia informal.

- O artigo 35º da Recomendação N.º 204 refere o reforço da capacidade das organizações representativas dos trabalhadores e dos empregadores e, sempre que existam, de organizações representativas das pessoas envolvidas na economia informal, para apoiar os trabalhadores e as unidades económicas que nela operam, com o objetivo de facilitar a transição para a economia formal. Afirma também que os Estados-membros, bem como as organizações de empregadores e de trabalhadores, podem solicitar a ajuda da OIT com esse fim. Os governos devem

1 Ver: Comissão de Peritos para a aplicação das convenções e recomendações (CEACR), *Giving globalization a human face*, n.º 53.

2 OIT: [Recomendação N.º 204](#), artigo 31º.

3 OIT: [Recomendação N.º 204](#), alínea e) do artigo 11º.

4 Ver: CEACR, *Promoting employment and decent work in a changing landscape*, n.ºs 430- 435.

5 OIT: [Recomendação N.º 204](#), artigo 33º.

► **Perguntas e Respostas:** O papel do diálogo social e dos parceiros sociais na abordagem das consequências da COVID-19 na economia informal

promover a participação ativa das organizações de empregadores e de trabalhadores mais representativas<sup>6</sup> no processo de identificação da natureza e extensão da economia informal<sup>7</sup> e na conceção, implementação e avaliação de políticas e programas pertinentes para economia informal.<sup>8</sup> Em alguns casos, as organizações de trabalhadores e de empregadores da economia informal podem ser consideradas como as organizações mais representativas.<sup>9</sup>

- A [Recomendação \(N.º 202\) relativa aos pisos de Proteção Social](#), 2012, é igualmente relevante no contexto da atual crise, para apoiar a transição do emprego informal para o emprego formal. Exorta os Estados-membros a estabelecerem, como prioridade, pisos de proteção social para quem necessite e a assegurarem progressivamente níveis mais elevados de segurança social para o maior número possível de pessoas, o mais rapidamente possível.<sup>10</sup> A Recomendação N.º 204 apela aos Estados-membros para que alarguem progressivamente a proteção social e a segurança social a quem trabalhe na economia informal através da transição para a formalidade. A Recomendação N.º 202 salienta o papel indispensável de um diálogo social amplo e eficaz no desenvolvimento de sistemas globais de segurança social, incluindo pisos de proteção social. Embora atribua a responsabilidade geral pela sua implementação ao Estado, apela à participação de representantes dos trabalhadores

e dos empregadores e à consulta de outras organizações relevantes e representativas dos grupos em causa,<sup>11</sup> podendo incluir, por exemplo, os trabalhadores da economia informal.

- A [Recomendação \(N.º 205\) sobre Emprego e Trabalho Digno para a Paz e Resiliência](#), 2017 reconhece o papel vital das organizações de empregadores e de trabalhadores na resposta a crises. Salienta que, em caso de crise, é crucial desenvolver respostas coerentes e abrangentes através do diálogo social, em consulta com as organizações mais representativas e, sempre que se justifique, deve considerar as opiniões de organizações relevantes da sociedade civil.<sup>12</sup>
- As medidas adotadas para enfrentar a COVID-19, com impactos nas mulheres e nos homens que trabalham na economia informal devem ser abordadas através do diálogo social. De acordo com o artigo 34º da Recomendação n.º 204, durante a conceção, execução e avaliação de políticas e programas aplicáveis à economia informal, especialmente com vista à sua formalização, os Estados-membros devem consultar e promover a participação ativa das organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, que devem incluir de acordo com a prática nacional, representantes de organizações representativas dos trabalhadores e das unidades económicas associadas, da economia informal.

## ► Pergunta 2: Que tipos de apoios podem as organizações de trabalhadores e empregadores prestar a quem se encontra na economia informal durante e na fase de recuperação da crise da COVID-19?

- A Recomendação n.º 204 reconhece que as organizações de empregadores e de trabalhadores desempenham um papel importante e ativo enquanto facilitadoras da transição da economia informal para a economia

formal.<sup>13</sup> Efetivamente, estas organizações têm-se empenhado desde há muito tempo, de diversas formas para apoiar os/as trabalhadores/as e as unidades económicas informais para reduzir os

6 Como esclarecido pelo CEACR, a determinação da organização mais representativa deve satisfazer algumas condições. Em primeiro lugar, deve basear-se em critérios objetivos, pré-estabelecidos e precisos, para evitar qualquer possibilidade de enviesamento ou abuso. Além disso, a distinção deve, em geral, limitar-se ao reconhecimento de certos direitos — nomeadamente, para fins como a negociação coletiva, a consulta das autoridades ou a designação de representantes de organizações internacionais. O conceito de organizações “mais representativas” é mencionado no n.º 5 do artigo 3º, da Constituição da OIT. Ver CEACR, *General Survey on Freedom of Association and Collective Bargaining*, 1994, artigo 97º.

7 OIT: [Recomendação N.º 204](#), artigo 6º.

8 OIT: [Recomendação N.º 204](#), artigos 34º e 38º.

9 Por exemplo, a *Unión Personal Auxiliar de Casas Particulares (UPACP)* da Argentina em 2014, com quase 50.000 membros a maioria dos quais na economia informal. A UPACP é o sindicato mais representativo do setor. Adicionalmente, a Associação de Mulheres Independentes (SEWA) é um sindicato registado de mulheres independentes na Índia. A maioria dos seus membros são mulheres trabalhadoras da economia informal.

10 OIT: [Recomendação N.º 202](#), artigo 1º.

11 OIT: [Recomendação N.º 202](#), alínea r) do artigo 3º.

12 ILO: [Recomendação N.º 205](#), alínea k) do artº7º, alínea d) do artigo 8º e alínea e) do artigo 25º.

13 OIT: [Recomendação N.º 204](#), Preâmbulo.

► **Perguntas e Respostas:** O papel do diálogo social e dos parceiros sociais na abordagem das consequências da COVID-19 na economia informal

seus défices de trabalho digno e apoiar a sua transição para a formalidade.<sup>14</sup>

- No entanto, os/as trabalhadores/as e as unidades económicas informais, tendem a ficar excluídas do âmbito de muitas medidas de combate à COVID-19, em grande medida devido ao facto de não se encontrarem registadas e de serem de difícil alcance para as autoridades públicas. Esta situação é agravada pela desconfiança e receio frequentes face às autoridades. Adicionalmente, dada a heterogeneidade da economia informal, as medidas políticas devem ser muito direccionadas e específicas para determinados grupos para serem eficazes.<sup>15</sup>
- Durante a crise da COVID-19, muitas organizações de empregadores e de trabalhadores evitaram esforços direccionados para o apoio aos/as trabalhadores/as e às unidades económicas da economia informal, para enfrentar as circunstâncias extremamente desafiantes em que se encontram. As organizações que já tinham iniciado a cooperação com os intervenientes na economia informal antes do início da crise, foram as mais bem colocadas para ajudar eficazmente os seus homólogos. A maioria dos/as trabalhadores/as da economia informal não está em condições de confiar em mecanismos de substituição de rendimentos (por exemplo, esquemas de partilha de trabalho) ou poupanças e, portanto, necessitam de continuar a obter rendimentos para se manterem e às suas famílias.<sup>16</sup>
- Seguidamente são apresentados alguns exemplos práticos de todo o mundo, que ilustram como as organizações de empregadores e de trabalhadores alargaram os seus serviços às pessoas que intervêm na economia informal durante a pandemia. Estes exemplos, podem constituir pontos de partida para que estas organizações desenvolvam e alarguem os seus serviços e representação após a crise.
- Em Guadalajara (**México**), o Conselho das Câmaras Industriais do Estado de Jalisco (*Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco-CCIJ*) e a Universidade de Guadalajara (*Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA)*) concebeu e implementou um “hospital” para as PME (pequenas e médias empresas) afetadas pela COVID-19 com o apoio da OIT.<sup>17</sup> Cerca de um terço das empresas que solicitaram apoio não forneceu um número de identificação fiscal ou outra documentação e crê-se que possam ser informais. O “Hospital Pyme” oferece um serviço sem taxas

para responder às necessidades urgentes das micro e PME nas áreas das finanças, marketing, gestão de capital humano, planeamento estratégico, reengenharia de negócios, questões legais, fiscais e de segurança social. O “hospital” oferece serviços de aconselhamento para responder aos desafios vividos pelas empresas em resultado da COVID-19.

- Em junho de 2020, a Confederação Sindical da **Geórgia** (GTUC) lançou uma campanha de sensibilização e informação para ajudar milhares de trabalhadores/as informais do setor do comércio por retalho a beneficiarem do apoio do Estado para mitigar os efeitos da pandemia COVID-19, nomeadamente através do pagamento de um montante único de 300 GEL (cerca de 100 Dólares americanos) por trabalhador/a. Para tal, a campanha ajudou os fornecedores das unidades económicas em todo o país a cumprirem os critérios de elegibilidade estabelecidos por decreto do Governo. O principal desafio foi convencer os proprietários dessas unidades a disponibilizar aos fornecedores um comprovativo por escrito, de que estes tinham operado e/ou realizado atividades económicas no comércio de produtos alimentares durante os dois meses anteriores ao início da pandemia. A GTUC alargou os seus serviços jurídicos e de negociação a cerca de 200 fornecedores para ajudá-los a preparar a documentação necessária para obter o apoio estatal.<sup>18</sup>
- No Togo, foi criado um comité permanente de consulta bipartida, constituído por organizações de trabalhadores e de empregadores na sequência da crise. Um dos seus objetivos consistiu no diálogo com os intervenientes da economia informal com vista a apoiar a sua formalização.
- No setor do trabalho doméstico, em grande parte informal na maioria dos países, as organizações de trabalhadores nacionais desempenharam um papel fundamental na prestação de apoio de emergência aos seus associados. Em países de todo o mundo, incluindo a **República Dominicana**, o **Togo** e a **Malásia**, os sindicatos dos trabalhadores/as domésticos/as forneceram alimentos e água nos domicílios dos/as trabalhadores/as domésticos/as, fabricaram e distribuíram máscaras de proteção e forneceram abrigo àqueles/as que perderam os seus empregos. Muitas organizações de trabalhadores/as domésticos/as também elaboraram e divulgaram orientações e realizaram

14 OIT: *Interactions between Workers' Organizations and Workers in the Informal Economy: A Compendium of Practice (2019)* e OIT: *Organizing Informal Workers into Trade Unions-A trade union guide* (2019).

15 OIT: *COVID-19 crisis and the informal economy. Immediate responses and policy challenges*. Maio de 2020.

16 *Ibid.*

17 Ver: <http://hospitalpyme.cucea.udg.mx/como-funciona/> para mais informações (apenas em espanhol).

18 Ver: <http://gtuc.ge/en/negotiations-were-held-between-the-trade-unions-and-the-administration-of-the-agrarian-market/> e <https://1tv.ge/video/shek-hvedradezertirebis-bazarshi/>

► **Perguntas e Respostas:** O papel do diálogo social e dos parceiros sociais na abordagem das consequências da COVID-19 na economia informal

formação sobre o regresso seguro ao trabalho. No caso da **Argentina**, a informação sobre Segurança e Saúde no Trabalho (SST) foi incluída numa aplicação de telemóvel desenvolvida pelo principal sindicato dos/as trabalhadores/as domésticos/as. Além disso, as organizações de empregadores e de trabalhadores da **Argentina** conseguiram que o Governo implementasse uma

extensão das medidas de apoio ao rendimento de emergência (compatíveis com o apoio universal às crianças) para apoiar o setor do trabalho doméstico.<sup>19</sup> Esta medida veio beneficiar principalmente as trabalhadoras informais, uma vez que o trabalho doméstico é a ocupação mais predominante entre as mulheres no emprego informal daquele país.<sup>20</sup>

► **Pergunta 3: Como foram representados e abordados os interesses e preocupações dos/as trabalhadores/as e das unidades económicas da economia informal nos mecanismos de diálogo social tripartido no contexto da COVID-19?**

► Diversos países em todo o mundo desenvolveram, pelo menos em parte, medidas de resposta e recuperação da crise COVID-19 através de um diálogo social tripartido entre governos, organizações de empregadores e de trabalhadores.<sup>21</sup> A capacidade dos parceiros sociais para responder eficazmente aos interesses e necessidades dos/as trabalhadores e das unidades económicas na economia informal em tempos de crise depende, em parte, em que medida foram capazes, em situações anteriores, de estabelecer ligações construtivas diretamente com os/as seus associados/as ou com as suas organizações representativas. Algumas das medidas de resposta à COVID-19, abordam especificamente as necessidades e circunstâncias específicas dos/as trabalhadores e das empresas na economia informal, que caso contrário, não teriam sido abrangidas. Os exemplos a seguir ilustram casos em que as instituições de diálogo social contribuíram para medidas direcionadas para, ou incluindo, os intervenientes na economia informal.

► Na **Tunísia**, os parceiros sociais negociaram um acordo com o Ministério do Trabalho para apoiar as empresas, garantir rendimentos e proteger o emprego em todo o setor privado. Na sequência deste acordo, os salários de cerca de 1,5 milhões de trabalhadores foram assegurados durante o encerramento de empresas relacionado com a COVID-19 em abril de 2020. O Governo pagou uma subvenção excepcional de 200 DT (cerca 70

Dólares americanos) por trabalhador, enquanto as entidades empregadoras pagaram o restante salário.

► Para beneficiarem deste apoio, as empresas tiveram que efetuar o registo no Fundo Nacional de Segurança Social e foi-lhes concedido um prazo até 30 dias para declararem os/as seus/as trabalhadores/as, sem incorrerem em sanções. Espera-se que este sistema tenha tido um impacto positivo na formalização da economia naquele país.<sup>22</sup>

► Na **África do Sul**, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Económico e Trabalho (NEDLAC) inclui representantes da economia informal no seu círculo eleitoral comunitário, que consiste numa entidade autónoma para os círculos eleitorais do governo, das empresas e do trabalho.<sup>23</sup> Num encontro virtual com o Presidente sul-africano Cyril Ramaphosa em abril de 2020, o NEDLAC discutiu formas de melhorar a prestação de apoio a cidadãos e comunidades vulneráveis.<sup>24</sup> Uma das medidas incluídas no pacote de apoio económico do Governo de 500 mil milhões de Rands, inclui uma subvenção especial que atribuiu um Subsídio de Emergência Social de 350 R por mês, para os milhões de sul-africanos que operam na economia informal, atualmente desempregados e que não podem aceder a outros apoios sociais. O pacote inclui igualmente o apoio às PME, aos proprietários de unidades económicas informais e a outras empresas informais sob

19 ONU Mulheres, ILO, ECLAC: *Domestic workers in Latin America and the Caribbean during the Covid-19 crisis*. Síntese. 12.6.2020.

20 OIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture, 3ª ed.* (Genebra, OIT, 2018).

21 OIT: *Peak-level social dialogue as a governance tool during the COVID-19 pandemic: Global and regional trends and policy issues ahead*. ILO Research Brief, outubro de 2020; *The need for social dialogue in addressing the COVID-19 crisis*, Síntese de Políticas, OIT, maio de 2020.

22 OIT: *Negotiated income support and job security in Tunisia. Background Note*. No prelo. *Texto do acordo em árabe*.

23 O círculo eleitoral comunitário (NEDLAC) está representado no conselho executivo e em uma das quatro câmaras (a câmara de desenvolvimento); as restantes três câmaras (política pública e política monetária, comércio e indústria e mercado de trabalho) tem uma composição tripartida de representantes do governo, das empresas e dos trabalhadores.

24 O Presidente Cyril Ramaphosa presidiu à reunião especial do NEDLAC durante a pandemia do coronavírus.

► **Perguntas e Respostas:** O papel do diálogo social e dos parceiros sociais na abordagem das consequências da COVID-19 na economia informal

a forma de empréstimos, de subvenções e de reestruturação da dívida.<sup>25</sup>

- O Conselho Superior para o Diálogo Social (HCDS) no **Senegal**, abordou as consequências da pandemia para os/as trabalhadores/as e empresas da economia informal. O HCDS inclui representantes da economia informal na União Nacional de Comerciantes e Industriais do Senegal, em conjunto com vários outros sindicatos e organizações empresariais. Aquele Conselho tem chamado frequentemente a atenção ao mais alto nível para a situação crítica daqueles/as que se encontram na economia informal. O Conselho tem estado ativamente envolvido no comité diretor para uma avaliação rápida da OIT sobre o impacto da crise COVID-19 na economia informal, contribuindo para a

seleção dos setores, fornecimento de contactos e revisão do projeto de relatório. Através da construção de um consenso tripartido, planeia defender a incorporação dos resultados e recomendações do estudo sempre que possível no plano nacional de recuperação da COVID-19.

- No **Peru**, o Acuerdo Nacional (acordo nacional) incorpora um conjunto de políticas estatais que são preparadas e aprovadas com base no diálogo civil e no consenso. As medidas anunciadas em junho de 2020 para reativar a economia e proteger a saúde pública reconheceram a necessidade de garantir que os/as trabalhadores/as da economia informal cumprissem as normas de segurança (utilização de máscaras de proteção, distanciamento social e normas de higiene).<sup>26</sup>

25 Ver: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--en/index.htm#ZA>.

26 Ver: <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2020/06/MEDIDAS-INMEDIATAS-PARA-REACTIVAR-LA-ECONOM%C3%8DA-Y-PRESERVAR-LA-SALUD-4.6.2020.pdf>

*Este documento foi preparado por Verena Schmidt, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch; Caroline O'Reilly, Social Dialogue and Tripartism Unit and Maria Marta Travieso, International Labour Standards Department, com os contributos do Bureau for Employers' Activities e o Bureau for Workers' Activities.*

**Informações de contacto**

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

T: +41 22 799 7239  
E: @ilo.org