

Relatório V (1)

Transição da economia informal para a economia formal

OIT Transição da economia informal para a economia formal



Conferência
Internacional
do Trabalho

103ª Sessão, 2014

Conferência Internacional do Trabalho, 103ª Sessão, 2014

Relatório V (1)

Transição da economia informal para a economia formal

Quinto item da ordem de trabalhos

Bureau Internacional do Trabalho – Genebra

A edição original desta obra foi publicada pelo *Bureau* Internacional do Trabalho em Genebra, com o título *Transitioning from the informal to the formal economy*. ISBN 978-92-2-127754-5 (versão impressa), ISBN 978-92-2-127755-2 (versão pdf), ISSN 0074-6681

Transição da economia informal para a economia formal

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

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

Informação adicional sobre as publicações da OIT, nomeadamente sobre as publicações em língua portuguesa, pode ser obtida na OIT-Lisboa, Rua Viriato, n.º 7, 7.º e 8.º andares, 1050-233 Lisboa, Telefone: + 351 213 173 440, Fax +351 213 140 149, www.ilo.org/lisbon; ou directamente através de ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.

Visite o sítio da internet: www.ilo.org/publns

Índice

Introdução.....	5
Capítulo 1 - A economia informal e a transição para economia formal: um desafio ao trabalho digno	7
1.1. O trabalho na economia informal	7
1.1.1. Um fenómeno multifacetado e diversificado.....	8
1.1.2. A amplitude da economia informal: tendências globais e regionais	9
1.1.3. Crescimento, globalização e economia informal	11
1.1.4. Os custos sociais e económicos da informalidade	13
1.1.5. Transição para a formalidade: uma preocupação política crescente	14
1.2. A OIT e a transição para a formalidade.....	15
1.2.1. A OIT, pioneira na abordagem à informalidade.....	15
1.2.2. A estratégia e ferramentas de apoio da OIT: Uma abordagem multidisciplinar	16
Capítulo 2 - O quadro regulamentar relativo à economia informal.....	19
2.1. O quadro regulamentar a nível internacional	19
2.1.1. Normas da OIT: um mapeamento por objetivo estratégico	19
2.2. O contexto regulamentar a nível nacional	32
2.2.1. O Quadro Legal	32
Capítulo 3 - Transições para a economia formal: O papel de quadros de política integrada.....	37
3.1. Criação de emprego de qualidade: políticas setoriais e macroeconómicas a favor do emprego	39
3.2. Governança, empresas sustentáveis e produtividade	40
3.2.1. Condições de trabalho e inspeção do trabalho	42
3.2.2. Promover um ambiente favorável para as empresas sustentáveis	43
3.2.3. O acesso ao financiamento	44
3.2.4. Desenvolvimento de competências	44
3.3. Organização, representação e diálogo social	46
3.4. Estratégias de desenvolvimento local, cooperativas e economia social.....	47
3.5. Promover a igualdade e combater a discriminação	48
3.6. Extensão da proteção social: O papel da segurança social na transição para a formalidade e a importância das estratégias integradas	50
Conclusão.....	55
Questionário	57
Anexo I - Resoluções acerca do trabalho digno e a economia informal	71
Anexo II - Seleção de legislação e regulamentação nacionais relacionada com a economia informal.....	83

Introdução

O Conselho de Administração do BIT decidiu na sua 317ª Sessão de Março de 2013, inscrever um item na ordem de trabalhos da 103ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (CIT) (junho de 2014) sobre “facilitar a transição da economia informal para a economia formal (procedimento de dupla discussão sobre elaboração de normas)” com vista à elaboração de uma Recomendação. De acordo com o Artigo 39º (5) do Regulamento da Conferência, também aprovou um programa de prazos reduzidos para as etapas preparatórias da discussão¹.

Este item normativo, inicialmente proposto pelo grupo dos empregadores do Conselho de Administração, assenta em conclusões acerca do trabalho digno e da economia informal adotadas pela CIT em 2002 (apresentadas mais à frente em “Conclusões 2002”)², nos resultados do Simpósio Inter-regional Tripartido da OIT sobre Economia Informal (2007)³ e nas Conclusões dos debates decorrentes sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho (2012), que recomendam uma reunião entre especialistas em princípios e direitos fundamentais no trabalho na economia informal⁴. Houve um amplo apoio a este item normativo por parte do grupo dos Trabalhadores e de um número de governos, em particular do grupo de África. O Conselho de Administração também concordou promover uma Reunião Tripartida de Especialistas sobre Facilitações de Transições da Economia Informal para a Economia Formal, que foi agendada para 16 a 20 de Setembro de 2013, e que servirá como parte do trabalho preparatório deste item⁵.

O presente relatório está dividido em três capítulos. O Capítulo 1 apresenta uma panorâmica geral do fenómeno da economia informal, o seu impacto na concretização do trabalho digno para todos os trabalhadores e empregadores, e a abordagem da OIT à transição para a formalidade, como estabelecido nas Conclusões de 2002. O Capítulo 2 fornece informação sobre o ambiente normativo relativo à economia informal, a nível nacional e internacional, com exemplos de leis e práticas existentes em diferentes regiões, sistemas legais, tradições e circunstâncias adotados pelos mandantes da OIT para assegurar uma transição progressiva para a economia formal. O Capítulo 3 examina a necessidade de um quadro de políticas integradas, englobando os quatro objetivos estratégicos da OIT (princípios e direitos fundamentais no trabalho, emprego, segurança social e diálogo social) adaptado ao contexto nacional de cada Estado membro para uma transição progressiva para a economia formal e trabalho digno. O relatório analisa as abordagens inovadoras adotadas pelos Estados membros, a este respeito.

Note-se que o presente relatório não tem por objetivo fornecer uma análise abrangente e

1 GB.317/INS/2 (Rev.) e *Record of Decisions*, 25 March 2013.

2 As Conclusões são reproduzidas no Anexo I deste relatório.

3 *ILO: Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices, Report of the tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling transition to formalization, 27–29 November 2007* (Geneva, 2008).

4 OIT: *Registo Provisório n.º 15*, Conferência Internacional do Trabalho, 101ª Sessão, 2012, parágrafo. 13(c).

5 GB.317/INS/2 (Rev.) e *Registo das Decisões*, op. cit.

detalhada do assunto, mas sim destacar alguns dos elementos-chave que podem ser relevantes para a discussão de uma possível Recomendação, conforme identificado nas Conclusões de 2002. O relatório foi elaborado por uma equipa interdepartamental com membros da sede e das regiões.

O relatório é acompanhado de um questionário, conforme previsto no Artigo 39 do Regulamento da Conferência, que foi elaborado com o objetivo de preparar uma Recomendação para facilitar a transição da economia informal para a economia formal. Em conformidade com o Artigo 39 (5) do Regulamento da Conferência e a decisão tomada pelo Conselho de Administração para um programa de prazos reduzidos, o *Bureau* terá de enviar o relatório preparatório final para a primeira discussão da Recomendação aos governos, o mais tardar até Março de 2014. De forma a permitir a preparação desse relatório, os governos são convidados a enviar as suas respostas ao questionário para que cheguem ao *Bureau* o mais tardar até 31 de Dezembro de 2013. A este respeito, o *Bureau* chama a atenção para o Artigo 39 (1) do Regulamento da Conferência, segundo o qual os governos são convidados a consultar as organizações mais representativas dos empregadores e dos trabalhadores antes de finalizar as suas respostas, que devem refletir os resultados da consulta, e indicar quais as organizações que foram consultadas para esse efeito.

Além disso, tendo em vista o âmbito alargado do assunto, seria aconselhável que os ministérios do trabalho, ao preparar as suas respostas ao questionário, consultassem outros ministérios nacionais competentes e instituições que lidam com a economia informal. Também pode ser desejável consultar outras organizações relevantes, incluindo as organizações representativas das pessoas na economia informal.

Capítulo 1

A economia informal e a transição para a economia formal: o desafio do trabalho digno

1.1. O trabalho na economia informal

1. A economia informal desenvolve-se num contexto de elevadas taxas de desemprego, sub-emprego, pobreza, desigualdade de género e trabalho precário. Desempenha um papel significativo nessas circunstâncias, especialmente na criação de rendimento, devido à relativa facilidade de entrada e aos baixos requisitos de educação, qualificações, tecnologia e capital. Mas a maioria das pessoas entra na economia informal, não por escolha, mas por uma necessidade de sobreviver e para ter acesso a atividades que lhes permitam obter um rendimento básico¹.

2. A economia informal caracteriza-se por défices elevados de trabalho digno e por uma parte desproporcionada de trabalhadores pobres. Uma ampla pesquisa empírica demonstrou que os trabalhadores na economia informal enfrentam maiores riscos de pobreza do que aqueles da economia formal². Como resultado destes e de outros fatores, há uma coincidência significativa, mas não total, entre o trabalho informal e a pobreza e a vulnerabilidade. Enquanto algumas atividades oferecem meios de subsistência e rendimentos razoáveis, a maioria dos trabalhadores da economia informal está exposta a condições de trabalho inadequadas e inseguras, e tem níveis elevados de analfabetismo, níveis de baixa qualificação e oportunidades de formação desajustadas; tem rendimentos inferiores, mais incertos e mais baixos do que aqueles na economia formal, trabalha mais horas, não está coberta pela negociação coletiva e não tem direitos de representação e, muitas vezes, possui um estatuto de emprego ambíguo ou dissimulado; e está física e financeiramente mais vulnerável porque o trabalho na economia informal está fora, ou efetivamente para além do âmbito dos regimes de segurança social, de segurança e de saúde, maternidade e outra legislação de proteção no trabalho³.

3. Conforme indicado nas Conclusões de 2002 (parágrafo 3), “[e]mbora não haja nenhuma descrição ou definição universalmente exata ou aceite, há uma ampla percepção/noção de que o termo ‘economia informal’ abrange uma diversidade considerável em termos de trabalhadores, das empresas e empresários com características identificáveis. Eles passam por desvantagens

1 OIT: *Conclusões sobre o trabalho digno e a economia informal*, Conferência Internacional do Trabalho, 90ª sessão (Genebra, 2002), Parágrafo 6, tal como reproduzido no Anexo I.

2 OIT: *Trabalho digno e a economia informal*, Relatório VI, Conferência Internacional do Trabalho, 90ª sessão (Genebra, 2002); OIT: *Crescimento Eficiente, emprego e trabalho digno em África: tempo para uma nova visão* (Pretória, 2011); UNRISD: *Luta contra a pobreza e a desigualdade: mudança estrutural, política social e política* (Genebra, 2010); Banco Mundial: *Relatório de desenvolvimento mundial: empregos* (Washington, DC, 2013).

3 OIT: *A economia informal em África: promover a transição para a formalidade: desafios e estratégias* (Genebra, 2009).

específicas e problemas que variam em intensidade entre contextos nacionais, rurais e urbanos”. Os decisores políticos e os legisladores, precisam portanto de ter em conta o conceito e as dificuldades políticas e conceituais decorrentes dessa diversidade considerável de situações e perfis da economia informal.

4. As Conclusões de 2002 acrescentam que o termo “ economia informal ” se refere a “ todas as atividades económicas dos trabalhadores e unidades económicas que - na lei ou na prática – não estão abrangidas ou estão insuficientemente cobertas por disposições formais. As suas atividades não estão incluídas na lei, o que significa que operam fora do âmbito formal da lei; ou não são abrangidas na prática, o que significa que - embora elas estejam a operar no âmbito formal da lei, a lei não lhes é aplicada ou não é assegurada; ou a lei desincentiva a conformidade porque é inapropriada, onerosa ou impõe custos excessivos “.

5. Como a grande maioria dos trabalhadores da economia informal e suas famílias não beneficia da proteção social, eles estão particularmente vulneráveis a diversos riscos e contingências. A prevalência do emprego informal em muitas partes do mundo e uma tendência generalizada para níveis mais elevados de emprego precário e informal, agravado em consequência da crise global, afeta o atual nível de vida da população, mas também é, como evidenciado por uma série de provas, uma severa restrição que impede os agregados familiares e unidades económicas presas na economia informal de aumentarem a produtividade e de encontrarem um caminho para superar a pobreza. É portanto necessário facilitar a transição da economia informal para a economia formal.

1.1.1. Um fenómeno multifacetado e diversificado

6. A economia informal refere-se às diferentes situações com diferentes causas, colocando diferentes problemas que exigem soluções diferentes. O primeiro passo para projetar intervenções eficazes para facilitar a transição para a formalidade é reconhecer a heterogeneidade da economia informal, as várias categorias diferentes de trabalho envolvido e as várias causas que estão a conduzir tanto ao crescimento da economia informal como à informalização da economia formal⁴. Os trabalhadores da economia informal diferem amplamente em termos de rendimento (nível, regularidade, sazonalidade), situação na profissão (assalariados, empregadores, trabalhadores por conta própria, trabalhadores ocasionais, trabalhadores domésticos), setor (comércio, agricultura, indústria), tipo e dimensão da empresa, localização (urbana ou rural), proteção social (contribuições para a segurança social) e proteção do emprego (tipo e duração do contrato, direito a licença anual). Alargar a cobertura para este conjunto heterogêneo de trabalhadores e unidades económicas exige a implementação de vários instrumentos (coordenados), adaptados às características específicas dos diferentes grupos, às contingências a cobrir e ao contexto nacional⁵.

7. Para lá das estatísticas, a heterogeneidade da economia informal precisa ser analisada em termos de processos específicos que geram e/ou mantêm a informalidade. É importante distinguir entre, por um lado, processos de informalização recentes ligados às tendências da economia global ou para as políticas de ajustamento estrutural passadas e, por outro lado, a resistência da produção informal insignificante de bens e serviços para os mercados locais, que ainda é uma característica importante da vida quotidiana para um grande número de pessoas. A maioria dos trabalhadores e das empresas na economia informal produzem bens e serviços lícitos, embora às vezes não estejam em conformidade com os requisitos processuais, tais como as formalidades de

4 OIT: *Trabalho digno e a transição para a formalização: tendências atuais, debates sobre políticas e boas práticas* (Genebra, 2008).

5 OIT: *Extensão da Segurança Social a todos: Um Guia para os desafios e opções* (Genebra, 2010).

registo ou imigração. É necessário distinguir estas atividades das atividades criminosas e ilegais, tais como a produção e o tráfico de drogas ilegais, que são abrangidas pelo direito penal e não podem ser regulamentadas ou beneficiar de proteção através da legislação comercial ou do trabalho.

8. Embora a economia informal abranja muitas realidades diferentes, existe um consenso global de que o desenvolvimento inclusivo não é possível, a menos que as oportunidades e os direitos sejam alargados aos trabalhadores da economia informal. A persistência de uma vasta economia informal é incompatível com o progresso substancial em conseguir trabalho digno e prejudica a capacidade das empresas para se tornarem mais produtivas.

1.1.2. A amplitude da economia informal: tendências globais e regionais

9. Determinar a dimensão da economia informal e documentar as tendências no mercado de trabalho informal, não é tarefa fácil. Ainda não se chegou a um consenso na literatura sobre a definição de informalidade. No entanto, existe consenso de que o mundo do trabalho em todos os países em desenvolvimento se caracteriza por uma elevada prevalência de informalidade, se definida pela ausência de registo de empresas, cobertura de segurança social ou de um contrato de trabalho⁶.

10. Em 1993, a Décima Quinta Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (15ª CIET) adotou uma Resolução sobre estatísticas de emprego no setor informal para apoiar os institutos nacionais de estatística a desenvolver definições, classificações e métodos de recolha de dados para o setor informal. A resolução abrange questões relacionadas com a definição do setor informal assim como a conceção, conteúdo e realização de inquéritos sobre o setor informal. Representa o primeiro - e até agora o único - conjunto de normas internacionais de estatísticas sobre o tema.

11. Durante a última década, verificaram-se avanços importantes na disponibilidade de dados sobre o emprego informal. Desde a discussão da CIT de 2002, os estatísticos do trabalho chegaram a um acordo sobre a complementaridade de estatísticas sobre o emprego no setor formal com estatísticas sobre o emprego informal. Emprego no setor informal e Emprego informal são conceitos que se referem a aspetos diferentes da “informalização” do emprego e para diferentes objetivos para a elaboração de políticas. Enquanto o setor informal se refere às empresas informais, o emprego informal refere-se a empregos informais. O emprego na economia informal pode ser definido como a soma do emprego no setor informal e do emprego informal existente fora do setor informal. Os dois conceitos não são permutáveis, mas são ambos úteis para fins descritivos e analíticos e, portanto, são complementares.

12. Em 2003, a 17ª Conferência Internacional de Estatísticos do Trabalho (17ª CIET) adotou as “Diretrizes relativas a uma definição estatística do emprego informal” (doravante designadas por “Diretrizes CIET”). No parágrafo 3 das Diretrizes CIET o “emprego informal” é definido como o número total de postos de trabalho informais, quer sejam realizados em empresas do setor formal, empresas do setor informal ou agregados familiares, durante um determinado período de referência. Estes incluem: os trabalhadores por conta própria e empregadores, a trabalhar nas suas

6 OIT: *Homens e mulheres na economia informal: Um retrato estatístico* (Genebra, OIT-WEIGO, 2002E 2012); J. Jütting e J. R. de Laiglesia: *O informal é normal? Em frente por mais e melhores empregos com o desenvolvimento dos países* (Paris, OCDE, 2009); M. Bacchetta, E. Ernst e J. P. Bustamante: *A Globalização e o emprego informal no desenvolvimento dos países* (Genebra, OIT-WTO, 2009); Banco Mundial: op. cit., 2013.

próprias empresas do setor informal; trabalhadores familiares, independentemente de trabalharem em empresas do setor formal ou informal; trabalhadores com postos de trabalho informais, quer sejam trabalhadores de empresas do setor formal, de empresas do setor informal, trabalhadores domésticos nos agregados familiares; membros de cooperativas de produtores informais; e trabalhadores por conta própria, envolvidos na produção de bens para utilização exclusiva do seu agregado familiar. No entanto, dada a grande diversidade de situações de emprego informal, encontrado em diferentes países, as diretrizes da CIET deixam os critérios operacionais para definição de empregos informais a determinar de acordo com as circunstâncias nacionais e com a possibilidade real de recolher informação relevante.

13. Embora o consenso comece a emergir sobre como medir a informalidade, relativamente poucos países produzem estatísticas regulares porque os sistemas de informação do mercado de trabalho são inadequados em muitos países para fazer estimativas e monitorizar a economia informal. Na verdade, este é um dos maiores desafios na avaliação da economia informal e na formulação de quadros de políticas relevantes. Embora tenham sido feitos muitos progressos nos últimos cinco anos, é necessário ainda aumentar o número de países para a recolha e divulgação de dados sobre a dimensão e a composição da economia informal.

14. Em 2012, a OIT publicou um manual sobre questões metodológicas para a realização de inquéritos sobre a economia informal a nível de país⁷. Além disso, estão agora disponíveis estatísticas detalhadas sobre o emprego na economia informal para 47 países/territórios em vias de desenvolvimento e economias em transição. No entanto, tendo em conta a escassez de dados estatísticos comparativos e fiáveis na economia informal, as estatísticas disponíveis devem ser tratadas apenas como uma estimativa preliminar da sua extensão e características.

15. De acordo com as estimativas mais recentes, o emprego não-agrícola na economia informal representa 82% do emprego total no Sul da Ásia, 66% na África subsaariana, 65% no Leste e Sudeste da Ásia (excluindo a China), 51% na América Latina e 10% na Europa Oriental e Ásia Central⁸. Estas médias escondem grandes disparidades entre países. De acordo com estatísticas recentes do BIT para 47 países e territórios, a percentagem de pessoas no mercado informal de trabalho (não-agrícola) varia na América Latina e Caraíbas a partir de 40% no Uruguai para 75% no Estado Plurinacional da Bolívia; na África subsaariana de 33% na África do Sul a 82% no Mali; no Sul e Leste da Ásia (excluindo a China) de 42% na Tailândia a 83,5% na Índia; no Norte de África e Médio Oriente, de 30,5% na Turquia para 58,5% na Cisjordânia e em Gaza⁹.

16. Se for considerada a agricultura de subsistência, a percentagem de emprego na economia informal é ainda maior do que os números acima apresentados. A prevalência de emprego agrícola varia entre regiões. Por exemplo, é inferior na América Latina e Caraíbas (18% do total do emprego) e na Europa Oriental e Ásia Central (17%), no Sul da Ásia e na África Subsaariana, onde mais do metade do emprego total se encontra na agricultura (respetivamente 54 e 57%)¹⁰.

17. Na maioria dos países para os quais existem dados desagregados por sexo, a participação das mulheres no mercado de trabalho informal, em atividades não-agrícolas é maior do que a dos homens. Na África Subsaariana, 74% do emprego das mulheres (não-agrícola) é informal, em

7 OIT: *Avaliação da Informalidade: Um Manual Estatístico sobre o setor informal e o emprego informal* (Genebra, 2012).

8 OIT: *Homens e mulheres na economia informal: Um retrato estatístico*, Op. cit.

9 Ver: http://laborsta.ilo.org/informal_economy_E.html.

10 OIT: *Homens e mulheres na economia informal: Um retrato estatístico*, Op. cit.

contraste com 61% para os homens; na América Latina e Caraíbas, os números são 54 e 48%¹¹; no sul da Ásia, 83 e 82%; e na China urbana, 36 e 30%¹². A feminização da pobreza, combinada com a discriminação por sexo, idade, etnia ou deficiência, também significa que os grupos mais vulneráveis e marginalizados acabam por trabalhar na economia informal.

18. Em todas as regiões em desenvolvimento, o trabalho por conta própria constitui uma parcela maior do emprego informal (não-agrícola) do que o emprego remunerado¹³. Representa quase um terço do total do emprego não-agrícola em todo o mundo contabilizando até 53% do emprego não-agrícola na África Subsaariana, 44% na América Latina, 32% na Ásia e 31% no Norte de África¹⁴. A proporção de trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares, no emprego total era de 81% nos países menos desenvolvidos em 2008, em comparação com 59% nos países em desenvolvimento¹⁵. As estimativas mais recentes para a região da América Latina e Caraíbas (ALC) mostram que, do número total de trabalhadores do setor informal, 38,6% são trabalhadores assalariados nas empresas, 10,9% são assalariados do agregado familiar e 41,4% são trabalhadores por conta própria¹⁶.

1.1.3. Crescimento, globalização e economia informal

19. A Informalidade é principalmente uma questão de governação. O crescimento da economia informal, muitas vezes, pode ser resultado de: políticas sociais ou medidas macro económicas mal implementadas, desadequadas, ineficazes, frequentemente desenvolvidas sem consulta tripartida; falta de estruturas legais e institucionais; falta de uma boa governação para a correta e eficaz implementação das políticas e leis; e uma falta de confiança nas instituições e procedimentos administrativos. As políticas macro económicas, como as que tratam do ajustamento estrutural, reestruturações económicas e políticas de privatização, sem o suficiente enfoque no emprego, têm reduzido empregos ou falharam na criação de um número suficiente de novos postos de trabalho na economia formal.

11 Não existem estimativas diretas disponíveis sobre emprego informal para os países das Caraíbas. No entanto, foram incluídas estimativas indiretas de alguns dos países da sub-região

12 OIT: *Homens e mulheres na economia informal: Um retrato estatístico*, Op. cit.

13 De acordo com a resolução sobre a Classificação Internacional da Situação na Profissão, adotada pela 15ª CIET em 1993, “empregos por conta própria são aqueles onde a remuneração depende diretamente dos lucros (ou do potencial para realizar lucros) provenientes de bens e serviços produzidos (onde o próprio consumo é considerado parte dos lucros). Os titulares tomam as decisões operacionais que afetam a empresa, ou delegam tais decisões, mantendo a responsabilidade pelo bem-estar da empresa. (parágrafo 7). Isto inclui as seguintes categorias: empregadores: são os trabalhadores que, trabalhando por conta própria ou com um ou alguns sócios, mantêm o tipo de trabalho definido como um trabalho independente... e, nessa qualidade,...empregaram uma ou mais pessoas de forma contínua para trabalhar para eles nos seus negócios como assalariado(s); trabalhadores por conta própria são os trabalhadores que, trabalhando por conta própria ou com um ou mais parceiros, mantêm o tipo de trabalho definido como um trabalho por conta própria. e não envolveram numa base contínua quaisquer empregados’ ... a trabalhar para eles durante o período de referência. Note que durante o período de referência os membros deste grupo podem ter empregados, desde que não seja numa base-contínua. (Os parceiros podem ou não ser membros da mesma família ou agregado familiar); Membros de cooperativas de produtores que são trabalhadores e que detêm um trabalho por conta própria numa cooperativa de produção de bens e serviços, em que cada membro participa em igualdade de condições com outros membros em determinar a organização da produção, vendas e/ou outro trabalho do estabelecimento, os investimentos e na distribuição dos lucros do estabelecimento entre os seus membros; e trabalhadores familiares são aqueles trabalhadores que possuem um trabalho por conta própria. num estabelecimento orientado para o mercado, operado por uma pessoa da família pertencente ao mesmo agregado, que não pode ser considerada como parceira, porque o seu grau de compromisso para com a operação do estabelecimento, em termos de horário de trabalho ou outros fatores a determinar pelas circunstâncias nacionais, não é a um nível comparável ao responsável pelo estabelecimento. (é habitual para pessoas jovens, em especial, para trabalhar sem salário numa empresa económica, dirigida por uma pessoa da família que não vive no mesmo agregado familiar, a exigência de viver no mesmo agregado pode ser eliminada). Ver <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/icsee.html>.

14 OIT: op. cit., 2009

15 UNCTAD: *Relatório de países menos desenvolvidos 2010: Rumo a uma nova arquitetura de desenvolvimento internacional para países menos desenvolvidos* (Genebra, 2010), p. 10.

16 OIT: *Visão sobre o Trabalho 2012: América Latina e Caraíbas* (Lima, 2012).

20. A análise da relação entre crescimento económico, emprego e redução da pobreza passou por várias fases durante o debate sobre desenvolvimento. Os primeiros estudos sobre desenvolvimento na década de 1950 partiam do princípio que os benefícios do crescimento económico chegariam às pessoas pobres. Isso ainda era um pensamento mainstream subjacente à suposição central na conceção de programas de ajustamento estrutural na década de 1980 e documentos de estratégia de redução da pobreza no início de 2000. No entanto, os últimos 70 anos de estratégias de desenvolvimento nos países em desenvolvimento demonstram fortes evidências que, sem políticas orientadas para o emprego, o crescimento por si só não pode ser invocado para traduzir espontaneamente melhores rendimentos e postos de trabalho produtivos¹⁷. O padrão e as fontes de crescimento e a forma como os seus benefícios são distribuídos, são igualmente importantes na realização do objetivo de redução da pobreza e justiça social.

21. Durante a última década, verificou-se em muitos países em desenvolvimento um enorme crescimento, alguns com taxas de crescimento excecionalmente elevadas. Já o registo de criação de trabalho digno tem sido muito dececionante, e o impacto do crescimento sobre o desemprego, subemprego e o emprego informal tem sido em muitos casos muito limitado. Por exemplo, apesar da turbulência internacional, na América Latina e Caraíbas verificou-se um crescimento médio de 3,5% por ano entre 2000 e 2012. Existem dados que mostram que em alguns países, como o Brasil¹⁸ e Argentina¹⁹, este cenário macro económico aumentou a procura de emprego formal. De acordo com a *2012 Labour Overview* da OIT, a extensão do emprego informal na América Latina e no Caraíbas foi de 47,7% em 2011, representando uma quebra de 49,9% em 2009²⁰. No entanto, mesmo em tais casos é importante observar que o crescimento económico não é suficiente para responder ao desafio da formalização. Com efeito, a OIT estima que, se a região continuar a crescer da mesma forma como tem acontecido na última década (um período excecional), levará até 55 anos para reduzir as taxas de informalidade.

22. Fortes evidências empíricas, baseadas na experiência de muitas economias em desenvolvimento e economias em transição, mostram que consideráveis economias informais podem coexistir e ser sustentadas em paralelo com a expansão da economia formal, com um bom desempenho e crescimento. O crescimento resultante da acelerada integração na economia global não é necessariamente propício à transição para a formalidade. Além disso, é importante notar que a informalidade também existe no mundo desenvolvido e está estimada em 18,4% do PIB em 2013 na União Europeia (UE-27)²¹ e 8,6% em média na Austrália, Canadá, Japão, Nova Zelândia e Estados Unidos²².

23. O setor informal não é a única causa do emprego informal, pois a informalidade está a ganhar terreno ao setor formal em muitos países. A globalização deu-lhe nova importância através da terciarização e cadeias de valor globais, enquanto a atual crise fi-

17 Banco Mundial: op. cit.2013. OIT: *Uma justa globalização: Criação de oportunidades para todos*, Comissão Universal para a Globalização à Dimensão Social (Genebra, 2004).

18 J. Berg: *Leis ou Sorte? Compreender o nascimento da formalidade no Brasil nos anos 2000* (Brasília, OIT, 2010).

19 F. Bertranou, L. Casanova e M. Sarabia: *Como, Porquê e em que Setores Diminuiu o Emprego Informal na Argentina de 2003 a 2012*, documento apresentado na 3ª Conferência da OIT sobre a Regulamentação do Trabalho Digno: “Regulamentar o crescimento e criação de empregos equitativos”, 3-5 de Julho 2013.

20 *A Visão sobre o Trabalho 2012*, op. cit. As séries de Emprego Informal começaram em 2009 a nível regional. Antes disso *A Visão sobre o Trabalho*, utilizava um indicador para o setor informal, que foi descontinuado em 2005

21 “EU-27” é a União Europeia a 27 Estados Membros.

22 F. Schneider: *Tamanho e Desenvolvimento da Economia Sombra de 31 países Europeus e de cinco outros países da OCDE de 2003 a 2012: Alguns factos novos*.

nanceira e económica internacional coloca desafios adicionais para reduzir os défices de trabalho digno na economia formal. A integração económica global teve como resultado que muitos países e setores enfrentem grandes desafios de desigualdade de rendimento, continuando com altos níveis de desemprego e pobreza, com a vulnerabilidade das economias a choques externos e o crescimento da economia informal e trabalho desprotegido. Estes por sua vez tiveram um impacto sobre a relação de emprego e a proteção que oferece. Muitos dos novos operadores no mercado de trabalho e muitos daqueles que perdem os seus empregos na economia formal, têm cada vez mais problemas em aceder ao emprego formal. Em muitas partes do mundo, eles não têm outra alternativa senão envolverem-se em atividades informais, levando a um aumento do emprego informal em ambos os setores formal e informal.

24. A economia informal opera num ambiente complexo de ligações entre as economias formais e informais, com os trabalhadores e produtores na economia informal, ficando ligada à economia global que de várias formas (redes de produção global, migração, ciclos económicos globais e variações nos preços das matérias primas e alimentos) afetam: o nível de vulnerabilidade das unidades económicas e dos trabalhadores da economia informal; o funcionamento e a capacidade dos atores na economia informal; o caminho a seguir na transição para a formalidade; e a possibilidade de acompanhamento eficaz e de aplicação dos regulamentos sobre as empresas globalizadas que operam em jurisdições diferentes. As atividades da economia informal, como outras, são fortemente afetadas por mudanças na procura interna global, nas reduções do fluxo de crédito, na crise do comércio internacional e noutras dimensões da crise económica. Os trabalhadores da economia informal ainda têm muito poucos meios para lidar com a diminuição do rendimento do agregado familiar gerado pela crise e precisam de apoio urgente e de prestações de proteção social.

1.1.4. Os custos sociais e económicos da informalidade

25. Pela sua própria natureza, as características da economia informal são essencialmente negativas. Ela pode prender indivíduos e empresas numa espiral de baixa produtividade e pobreza. Uma estratégia nacional coerente para facilitar transições para a formalidade precisa de reconhecer que os custos de trabalhar informalmente são altos para as empresas, trabalhadores e a comunidade. Na perspetiva dos trabalhadores desprotegidos, os aspetos negativos do trabalho na economia informal são muito superiores aos seus aspetos positivos. Eles não são reconhecidos, registados, regulamentados ou protegidos pela legislação do trabalho e de proteção social e, portanto, não podem desfrutar, exercer ou defender os seus direitos fundamentais. Dado que geralmente não estão organizados, a representação coletiva junto dos empregadores ou autoridades públicas é insuficiente ou nula.

26. Os trabalhadores da economia informal caracterizam-se por diferentes graus de dependência e vulnerabilidade. Mulheres, jovens, migrantes e trabalhadores mais idosos são especialmente vulneráveis aos mais graves défices de trabalho digno na economia informal. Eles são vulneráveis à violência, incluindo assédio sexual e outras formas de exploração e abuso, incluindo corrupção e suborno. O trabalho infantil e o trabalho por servidão também se encontram na economia informal.

27. A maioria das unidades económicas da economia informal não beneficia de direitos de propriedade seguros, o que as priva de aceder ao capital e ao crédito. Elas têm dificuldade de acesso ao sistema jurídico e judicial para fazer valer os contratos e têm acesso limitado ou não têm acesso a infra-estruturas públicas e mercados públicos. A informalidade também pode inibir

o investimento em empresas maiores e impedir o comércio, porque às empresas informais lhes falta, muitas vezes, a dimensão necessária para explorar economias de escala. A dimensão da empresa, o aumento da produtividade e as oportunidades de exportação estão intimamente ligadas. As grandes empresas não só beneficiam de economias de escala, como também têm acesso mais fácil à mão de obra mais altamente qualificada e ao crédito bancário (incluindo o crédito comercial). Elas tendem a ser mais fiáveis do que as empresas de menor dimensão no cumprimento de contratos, que uma vantagem apreciável para o estabelecimento do relacionamento a longo prazo com o cliente. As micro e pequenas empresas na economia informal não têm a capacidade de gerar lucros suficientes para recompensar a inovação e riscos, que são duas condições essenciais para o sucesso económico a longo prazo. Estudos demonstram que altas taxas de informalidade conduzem os países para os patamares mais baixos e mais vulneráveis das cadeias de produção globais e atraem fluxos de capital relacionados com a existência de uma grande oferta de mão de obra de baixos salários²³.

28. As empresas não registadas nem regulamentadas não pagam muitas vezes impostos nem prestações ou outros direitos aos trabalhadores, o que não só priva a proteção dos trabalhadores, mas também significa uma concorrência desleal com outras empresas. A falta de pagamento de impostos e contribuições, que às vezes é muito significativo, coloca uma carga injusta sobre as empresas registadas. Além disso, quando estão privados de receitas públicas, os governos estão limitados no seu espaço fiscal e na capacidade de alargarem os regimes de proteção social e de outros sistemas que são vitais para o desenvolvimento nacional, tais como sistemas de saúde e educação e de infra-estruturas.

29. Além disso, a informalidade é frequentemente associada a disposições institucionais débeis e estruturas de governo inadequadas e, por conseguinte, suscetíveis de levar a práticas de corrupção. No entanto, a ausência de legislação não significa ausência de regras e de quem as faça cumprir. Os meios privados de imposição da ordem na economia informal são frequentemente muito dispendiosos para as empresas e trabalhadores e por vezes dependem de ameaças de violência e corrupção. Se os custos de transição para a formalidade puderem ser facilitados, muitas empresas poderão voluntariamente pagar seus impostos, observar as leis laborais e beneficiar da segurança que o acesso à justiça pode dar aos direitos de propriedade e aos contratos.

1.1.5. Transição para a formalidade: uma preocupação política crescente

30. Face aos défices de trabalho digno existentes na economia informal, a fuga à informalidade é cada vez mais, vista como o principal desafio do desenvolvimento em todas as regiões e como sendo central para perceber o trabalho digno como um objetivo de desenvolvimento global e para uma globalização justa. O debate sobre a economia informal e estratégias possíveis para a formalização está, portanto, a ganhar novo impulso a todos os níveis e em vários círculos. Nos últimos anos, muitos países têm dedicado uma atenção considerável ao emprego informal, e foram feitas tentativas para compreender os mecanismos através dos quais os benefícios do crescimento podem ou não ser transmitidos às pessoas mais pobres. Um novo consenso surgiu em torno da ideia de que se o crescimento económico não estiver associado à criação de emprego formal, uma mudança para melhores oportunidades de emprego na economia formal e uma melhoria das condições de trabalho em atividades informais, continuará a gerar desigualdade, pobreza e vulnerabilidade.

23 Bacchetta e al., op. cit.

31. Desde a discussão na CIT de 2002, esta questão ganhou um impulso considerável na política internacional e nos debates e discussões a nível regional. O Simpósio Tripartido de 2007, analisou uma série de boas práticas e abordagens inovadoras, desenvolvidas por governos, parceiros sociais e outros atores. A economia informal foi um foco central da XIª Reunião Regional Africana da OIT em 2007, e foi o tema principal do *workshop* sobre a economia informal da União Africana - OIT, realizado em 2008. O Fórum de Emprego Árabe em 2009 destacou a expansão da economia informal e a falta de mecanismos de controlo como uma ameaça à realização do trabalho digno. Foi também uma das principais preocupações do debate recorrente sobre o emprego na Organização Internacional do Trabalho em 2010. Finalmente, o trabalho digno está no cerne da discussão global sobre a Agenda para o Desenvolvimento pós-2015, que visa ajudar a definir o quadro global de desenvolvimento futuro. Estas reuniões realçaram a necessidade de implementar uma série de políticas coerentes e integradas e visam deslocar unidades económicas para a economia formal, incluindo as políticas para a criação de emprego, a extensão da proteção social, um ambiente regulador favorável, a promoção dos direitos dos trabalhadores, apoio ao empreendedorismo e competências profissionais, o desenvolvimento local e o reforço do diálogo social.

32. A “Primavera Árabe” evidenciou a incapacidade de ligar o crescimento económico e o investimento, a políticas sociais e do trabalho apropriadas e que assegurem uma distribuição equitativa dos benefícios do crescimento. Como resposta às fortes reivindicações de justiça social, incluindo o trabalho digno, principalmente dos jovens, facilitar a transição para a formalidade é agora cada vez mais considerada como um componente central das estratégias de desenvolvimento nacional e também um tema importante para a coesão social e a construção da paz. A reunião da União Africana de Chefes de Estado e de Governo em 2011 reafirmou o compromisso de acelerar os esforços para reduzir o desemprego e o subemprego entre os jovens de África e mulheres, e para desenvolver um pacto para o emprego jovem.

33. A nova geração de Estratégias de Redução da Pobreza está cada vez mais baseada em estruturas de política integrada em que o crescimento está melhor articulado com a criação de postos de trabalho produtivos, a melhoria das condições de trabalho e de vida, o alargamento dos direitos dos trabalhadores, uma distribuição mais justa do rendimento e a criação de bases sólidas de proteção social. O emprego produtivo está a ser visto como um objetivo transversal em estratégias de crescimento e planos de desenvolvimento nacional. A crise global de 2008 criou uma janela de oportunidade para focar a centralidade das metas de emprego em estratégias económicas, em reabilitar instrumentos de políticas macroeconómicas a favor do emprego, reequilibrar a gestão da procura (e aumentar a procura interna) e desenvolver políticas setoriais a favor do emprego²⁴. Mais recentemente, o desenvolvimento de competências na economia informal, cada vez mais, tem sido considerado um elemento estratégico para aumentar a empregabilidade dos trabalhadores e a produtividade das empresas, reduzir a pobreza e usar novas competências para ajudar os trabalhadores a passarem para um trabalho digno formal.

24 OIT: *Guia para a formulação de políticas nacionais de emprego* (Genebra, 2012).

1.2. A OIT e a transição para a formalidade

1.2.1. A OIT, pioneira na abordagem à informalidade

34. Faz agora quatro décadas que a OIT lançou o conceito de «setor informal» no debate sobre as políticas de desenvolvimento num relatório publicado em 1972, após uma missão de trabalho multidisciplinar no Quênia. O Relatório desempenhou um papel crucial na análise da situação do emprego e dos desafios ao desenvolvimento nos países em desenvolvimento. Desde então, a OIT tem desempenhado um papel preponderante na análise conceptual, bem como nos problemas sociais e económicos subjacentes relacionados com a economia informal.

35. Em 1991, a CIT sublinhou que o dilema do setor informal devia ser abordado atacando as causas subjacentes e não apenas os sintomas através de uma estratégia abrangente e multifacetada²⁵. Em 2001, o Relatório do Diretor geral à Conferência sobre a redução do défice de trabalho digno trouxe para a discussão, o tema da informalidade, indicando que, embora a maioria dos trabalhadores no mundo esteja empregada na economia informal, quase todos eles não têm uma proteção adequada de segurança social, organização e voz no trabalho. Considerando que os princípios de trabalho digno são tão importantes na economia informal, como na formal, ele insistiu na necessidade de procurar uma forma para alargar os direitos para todos²⁶.

36. O debate geral na CIT de 2002 sobre trabalho digno e a economia informal é agora reconhecido amplamente como um avanço na análise que ampliou a sua compreensão e gerou um quadro abrangente para o tratamento da informalidade através da Agenda do Trabalho Digno. Embora reconhecendo a resiliência e o dinamismo dos trabalhadores e dos empresários na economia informal, os mandantes tripartidos da OIT alcançaram um consenso amplo sobre a necessidade de abordar as suas vulnerabilidades.

37. As Conclusões de 2002 constituem um marco na abordagem da OIT à informalidade. Com o reconhecimento da escala, dimensões e heterogeneidade do fenómeno, elas marcaram um afastamento significativo da terminologia mais restrita de “setor informal” tendo sido pela primeira vez utilizado o termo “economia informal”. Tendo em conta a enorme diversidade de atores, setores e atividades económicas e as manifestações regionais específicas da informalidade, os mandantes tripartidos foram cuidadosos ao evitar uma definição única e em vez disso esboçaram parâmetros amplos para abranger a situação e os desafios. Talvez mais importante, as Conclusões de 2002 marcaram um consenso tripartido histórico sobre o objetivo da transição da informalidade. Enquanto persistir a economia informal continuará a ser o mais sério obstáculo para o objetivo do trabalho digno para todos. As Conclusões de 2002 requerem uma abordagem abrangente em toda a Agenda do Trabalho Digno para abordar os seus aspetos negativos através da proteção e da incorporação da economia mainstream, preservando a sua criação de emprego e potencial de criação de rendimento.

25 OIT: *Emprego, rendimento e equidade: uma estratégia para aumentar o emprego produtivo no Quênia* (Genebra, 1972).

26 OIT: *A Redução dos défices de trabalho digno: Um desafio global*, Relatório do Diretor Geral, Relatório 1 (A), Conferência Internacional do Trabalho, 89ª Sessão (Genebra, 2001).

38. Como resultado das Conclusões de 2002, a OIT tem desempenhado um papel central nos esforços globais relativos à economia informal. As Conclusões de 2002, apelam à OIT para trabalhar com outras organizações internacionais, incluindo as Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods, promovendo o diálogo para evitar duplicações, identificar e partilhar conhecimentos, assumindo a OIT o papel de líder (parágrafo 37 (q) e (r)). Hoje, a OIT permanece na vanguarda das organizações internacionais no fornecimento de um quadro de política integrada e ferramentas eficazes para facilitar a transição para a formalidade.

1.2.2. A estratégia e ferramentas de apoio da OIT: Uma abordagem multidisciplinar

39. A transição da economia informal para a economia formal é claramente um alvo importante para a Agenda Trabalho Digno, como os quatro objetivos estratégicos da OIT são válidos para todos os trabalhadores, mulheres e homens, na economia formal e informal. A Agenda do Trabalho Digno, portanto, ajuda a construir um quadro comum a nível nacional para abordar a diversidade da economia informal.

40. A questão da economia informal tornou-se ainda mais urgente no atual contexto de crise económica global, que conduziu a um interesse renovado pelos responsáveis pela formulação de políticas, os parceiros sociais, os profissionais de desenvolvimento e investigadores no desenvolvimento de políticas eficazes para a transição para a formalidade. No entanto, apenas alguns países desenvolveram uma abordagem abrangente e integrada para conter a disseminação da informalidade. O reconhecimento das muitas vias disponíveis para evitar a informalização e promover a formalização, através da coerência entre as medidas políticas diferentes, portanto, permanece um desafio a nível nacional. As respostas políticas ainda tendem a ser descoordenadas, *ad hoc* ou limitadas a certas categorias de trabalhadores. Em casos onde foi adotada uma abordagem abrangente, houve uma redução significativa da informalidade e um crescimento na criação de emprego formal.

41. Desde 2002, a abordagem global adotada no quadro da Agenda do Trabalho Digno tem vindo a ser aperfeiçoada nas discussões de política, resultando num quadro de políticas e diagnóstico baseado em sete vias principais para a política de formalização (ver figura abaixo). Este quadro realça a importância da integração vertical e coerência em toda a série de políticas para reduzir a informalidade, enquanto a dimensão horizontal se centra na intensificação da ação em cada área de intervenção política. Estas áreas de política são: criação de emprego de qualidade e estratégias de crescimento; enquadramento regulamentar; diálogo social, organização e representação; promoção da igualdade e abordando a discriminação; medidas para apoiar o empreendedorismo, competências profissionais e financiamento, a extensão da proteção social; e estratégias de desenvolvimento local.

Estratégias de Trabalho Digno para a economia informal



Capítulo 2

O quadro regulamentar relativo à economia informal

2.1. O quadro regulamentar a nível internacional

42. Os instrumentos da OIT constituem uma das principais fontes de um quadro regulamentar internacional para a economia informal. Esta secção centra-se nas normas internacionais do trabalho (NIT) e nos comentários relacionados dos órgãos de supervisão da OIT com referência à economia informal.

2.1.1. Normas da OIT: um mapeamento por objetivo estratégico

43. O relatório elaborado pelo *Bureau* para o debate geral na Conferência Internacional do Trabalho de 2002 sobre trabalho digno e a economia informal realçou o seguinte¹:

- As Convenções da OIT contêm frequentemente uma disposição no sentido de que as normas devem ser implementadas de forma adequada aos recursos e circunstâncias nacionais;
- não é verdade que as normas da OIT sejam apenas dirigidas àqueles na economia formal onde existe uma relação clara empregador-empregado;
- Quando uma norma inicialmente, apenas se aplica aos trabalhadores da economia formal, existe por vezes uma disposição explícita para a sua extensão a outras categorias de trabalhadores²;
- há instrumentos centrados em categorias específicas de trabalhadores que se encontram frequentemente na economia informal; e
- mesmo quando os trabalhadores informais não são explicitamente referidos no texto,

¹ *ILO: Decent work and the informal economy, Report VI, International Labour Conference, 90th Session* (Geneva, 2002), pp. 44–47

² Por exemplo, a Convenção (N.º 150), sobre a administração do trabalho, 1978, refere que o sistema da administração do trabalho, quando exigido pelas condições nacionais, deve ser estendido a grupos não tradicionalmente incluídos em tais sistemas, de forma gradual, sempre que necessário. A Convenção (N.º 81), sobre a inspeção do trabalho, 1947 limita aos estabelecimentos industriais e comerciais o requisito de estabelecer um sistema de inspeção do trabalho visa assegurar a aplicação da legislação laboral às empresas. Mas, contudo, o seu protocolo de 1995 alarga a cobertura da inspeção do trabalho para todos os riscos a que podem estar expostos os trabalhadores do setor de serviços não-comerciais e para as atividades em todas as categorias dos locais de trabalho que não são considerados como industriais ou comerciais.

podem-se procurar indicações de aplicabilidade de um instrumento específico no âmbito do sistema de supervisão da OIT.

44. Ao mesmo tempo que há uma ampla aceitação do facto das oito convenções fundamentais da OIT se aplicarem à economia informal,³ outros instrumentos também fazem referência *explícita* a isso. Existem também instrumentos que contêm apenas disposições *implícitas*, enquanto outros são particularmente pertinentes uma vez que se aplicam a determinadas categorias de trabalhadores que muitas vezes estão presentes na economia informal. Além disso, uma série de instrumentos da OIT aplicam-se explicitamente aos “trabalhadores”, ao invés de aos “empregados” no sentido mais estrito do termo legalmente, ou não contêm disposições que limitam a sua aplicação à economia formal.

(i) *Normas e princípios fundamentais e direitos no trabalho*

Liberdade sindical e negociação coletiva

45. A Convenção (n.º 87) sobre liberdade sindical e proteção do direito sindical, 1948 e a Convenção (N.º 98) sobre o direito de organização e negociação coletiva, 1949 estabelecem que a todos os trabalhadores, sem qualquer distinção, podem usufruir dos direitos fundamentais, que advêm da liberdade de associação (Artigo 2 da Convenção (N.º 87)). Assim, os trabalhadores da economia informal têm o direito de organizar e participar nas negociações coletivas (onde há um empregador). Podem livremente estabelecer e filiar-se em sindicatos da sua própria escolha para a prossecução dos seus interesses profissionais e realizar atividades sindicais (eleições, administração, formulação de programas) sem interferência das autoridades públicas. O mais importante, é terem o direito de representar os seus membros em órgãos tripartidos e estruturas de diálogo social.

46. O direito de liberdade sindical consagrado nas convenções da OIT é igualmente aplicável aos empregadores e trabalhadores. Aqueles que trabalham na economia informal, podem assim pretender criar organizações da sua própria escolha como empregadores, em vez de como trabalhadores.

47. As Conclusões de 2002 sublinharam o significado prático da liberdade sindical para melhorar as condições dos trabalhadores na economia informal, especialmente para mulheres e jovens: sem organização e representação, aqueles na economia informal geralmente não têm acesso a uma série de direitos no trabalho. Eles não podem defender os seus interesses em matéria de emprego através da negociação coletiva ou para pressionar os decisores políticos sobre questões como o acesso às infraestruturas, direitos de propriedade, impostos e segurança social. As mulheres e os jovens, que compõem a maior parte dos trabalhadores da economia informal, são especialmente afectados em termos de representação e de poderem fazer ouvir a sua voz. (Parágrafo 17)

48. A Comissão de Peritos, no exame da aplicação das convenções ratificadas, comentou o âmbito de aplicação destes instrumentos. Por exemplo, na sua observação geral de 2009 sobre a Convenção (N.º 87), refere os desafios específicos enfrentados pelos trabalhadores na economia informal em relação aos direitos sindicais⁴. No seguimento das discussões do Conselho de Ad-

3 As oito convenções fundamentais são a Convenção (N.º 29) sobre o trabalho forçado, 1930, a Convenção (N.º 87), sobre a liberdade sindical e proteção do direito sindical, 1948 e Convenção (N.º 98), sobre aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação coletiva, 1949, a Convenção (n.º 100), sobre igualdade de remuneração, 1951, a Convenção (n.º 105) sobre a abolição do trabalho forçado, 1957, a Convenção (n.º 111) sobre a discriminação (emprego e ocupação), 1958, a Convenção (n.º 138) sobre a idade mínima, 1973 e a Convenção (n.º 182) sobre as piores formas de trabalho infantil, 1999.

4 Os comentários da Comissão de Peritos e de outros Órgãos de Controlo estão disponíveis no website de NORMLEX.

ministração sobre zonas francas industriais de exportação (ZFIE) e das Conclusões de 2002, a Comissão de Peritos tem solicitado regularmente informações sobre a natureza e a dimensão da economia informal a nível nacional, incluindo a percentagem de mulheres e migrantes e sobre todas as iniciativas tomadas para assegurar na lei ou na prática a concretização dos seus direitos reconhecidos pelas Convenções sobre liberdade sindical⁵. Estas categorias incluem trabalhadores domésticos⁶, trabalhadores na economia informal, e nas ZFIE, trabalhadores independentes⁷, trabalhadores sem contrato de trabalho⁸ e trabalhadores agrícolas⁹.

49. A este respeito, a Comissão de Peritos verificou com satisfação as abordagens inovadoras, adotadas por certos países para permitir que os trabalhadores da economia informal se organizem. Por exemplo, no Uganda¹⁰ e Ilhas Maurícias¹¹, a alteração da legislação e dos esforços feitos pelas autoridades contribuíram para uma melhoria significativa no exercício dos direitos sindicais, por todas as categorias de trabalhadores, e foi reconhecido o direito aos trabalhadores domésticos de se organizarem na Suazilândia¹². A Comissão de Peritos também lembrou que os direitos e garantias previstas nas Convenções se aplicam a todos os trabalhadores, independentemente do tipo de contrato de trabalho, e independentemente da sua relação de trabalho ser baseada num contrato escrito ou num contrato a prazo indeterminado¹³. Por exemplo, observou que, nos termos das secções L6 ao L29 do Código do Trabalho do Senegal, que se aplicam a todos os trabalhadores e empregadores do setor privado, trabalhadores autónomos ou independentes, especialmente na economia informal e agricultura, gozam também dos direitos sindicais garantidos pela Convenção¹⁴. Da mesma forma, nas observações no âmbito da Convenção (N.º 11), sobre direito de associação (agricultura), 1921 assinalou o registo de uma União/Sindicato para a economia informal em 2004 no Malawi¹⁵.

50. A Comissão da Liberdade Sindical (CLS) do Conselho de Administração examinou várias queixas relativas a questões ligadas à economia informal. Por exemplo, na Argentina, num processo em que o sindicato dos vendedores de jornais e revistas alegou que o seu direito de organização lhes tinha sido retirado em resultado de uma mudança legislativa, classificando o trabalho dos seus membros como uma atividade comercial não regulamentada pela legislação do trabalho, com o seu estatuto mudar de “trabalhadores” para “comerciantes”¹⁶, o CLS recordou que, “[e]m virtude dos princípios da liberdade sindical, todos os trabalhadores - com a única exceção de membros das forças armadas e da polícia - devem ter o direito de constituírem organizações de sua própria

5 ILO: *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, 2008: *Giving globalization a human face*, Report III (Part 1B), (anterior “2012 General Survey”), International Labour Conference, 101st Session (Geneva, 2012), parágrafo 71-76.

6 Ver, por exemplo, a Convenção n.º 87: Canadá (Ontário) - CEACR, observação 2010; Convenção n.º 98: Gâmbia - CEACR, solicitação direta, 2010; Kuwait - CEACR, observação, 2011; México - CEACR, observação, 2004; Suazilândia - CEACR, observação, 2010; Iêmen - CEACR, observação, 2011; Convenção n.º 98: Observação da Eritreia - CEACR, 2011.

7 Ver, por exemplo, a Convenção n.º 87: República Centro-Africana - CEACR, solicitação direta, 2010; Observação da Turquia - CEACR, 2010

8 Convenção n.º 87: Polónia – CEACR, observação, 2011.

9 Convenção n.º 87: para trabalhadores nas EPZ's; Bangladesh – CEACR, observação, 2010; Paquistão – CEACR, observação, 2010; e para trabalhadores agrícolas; Canadá (Alberta, Ontário e New Brunswick) – CEACR, observação, 2010; Honduras – CEACR, observação, 2010.

10 Convenção n.º 98: CEACR, observação, 2009.

11 Convenção n.º 98: CEACR, observação, 2011

12 Convenção n.º 87: CEACR, observação, 2011.

13 Convenção n.º 98: Bielorrússia - CEACR, observação, 2011; Gâmbia – CEACR, observação, 2010.

14 Convenção n.º 98: CEACR, pedido direto, 2012.

15 Convenção n.º 11: CEACR, observação, 2010.

16 CFA, Caso n.º 2221, 332º Relatório, parágrafo 214-227.

escolha e de se filiarem. O critério para a determinação de pessoas abrangidas por esse direito, portanto, não se baseia na existência de uma relação de trabalho, que é muitas vezes inexistente, por exemplo, no caso dos trabalhadores agrícolas, dos trabalhadores assalariados em geral, ou aqueles que exercem profissões liberais, que devem, no entanto, ter o direito de se organizar.”¹⁷ Num processo relativo ao Peru, relacionado com a alegada recusa do registo de um sindicato de trabalhadores do setor público de limpeza, porque o pedido de registo não tinha especificado o sistema de direito do trabalho, que rege os trabalhadores (públicos ou privados) e os membros do sindicato foram recrutados ao abrigo de contratos genéricos regidos pelas disposições do Código Civil¹⁸, pelo que o CLS recorda que todos os trabalhadores, sem nenhuma distinção, se estiverem empregados de forma permanente, a termo certo ou como funcionários contratados, devem ter o direito de estabelecer ou aderirem a organizações da sua própria escolha.

Trabalho Forçado

51. Nos termos do nº1 do Artigo 2º da Convenção (N.º 29) sobre trabalho forçado, 1930 o termo “trabalho forçado” é definido como “qualquer trabalho ou serviço que é exigido a qualquer pessoa” (o sublinhado foi acrescentado). Esta definição inclui, portanto, todos os tipos de trabalho, serviço e emprego, independentemente da indústria ou setor em que são executados, incluindo a economia informal. As convenções sobre o trabalho forçado, não contêm quaisquer disposições limitando o âmbito da sua aplicação a certas categorias de trabalhadores e são projetadas para proteger a população como um todo.

52. Inúmeras situações foram identificadas pela Comissão de Peritos como casos de trabalho forçado na economia informal. Várias das suas observações referem-se: ao tráfico de pessoas para exploração sexual ou laboral; casos de trabalhos forçados impostos a categorias vulneráveis de trabalhadores, tais como trabalhadores migrantes, trabalhadores domésticos ou trabalhadores indígenas; e trabalho forçado instituído no âmbito de uma relação de dependência, tais como a escravidão por dívida, que ocorre frequentemente na economia informal¹⁹. Além da criminalização e repressão dessas práticas, que são delitos penais, a Comissão de Peritos deliberou a adoção de uma abordagem integrada para as combater e prevenir. Destacando a importância da prevenção, a Comissão de Peritos salientou que os planos nacionais ou estratégias para combater o trabalho forçado devem incluir atividades de sensibilização para a população em geral e em particular para grupos vulneráveis, bem como medidas contra a pobreza, com o objectivo de assegurar a independência económica das potenciais vítimas e a melhoria da situação económica das categorias mais vulneráveis da população²⁰.

53. A insuficiente cobertura e aplicação das leis e regulamentos, especialmente na economia informal, conduzem a um ambiente propício a práticas laborais forçadas, que podem passar despercebidas. Por exemplo, no caso dos trabalhadores migrantes domésticos, a Comissão de Peritos pediu aos governos interessados para adotarem disposições legislativas especificamente adaptadas às circunstâncias difíceis enfrentadas por esta categoria de trabalhadores e para os proteger de práticas abusivas²¹. Também solicitou a proteção dos trabalhadores migrantes, através do

17 ILO: *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, quinta edição (revisita) (Genebra, 2006), parágrafo 222.

18 CFA, *Case No. 2687, 357th Report*, parágrafo 891.

19 ILO: *General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008: Giving globalization a human face, Report III (Part 1B)*, (já referida the “2012 General Survey”), International Labour Conference, 101st Session (Geneva, 2012), p. 14.

20 Ver, por exemplo, a Convenção n.º 29: observação de Maurítania - CEACR, 2013.

21 Ver, por exemplo, a Convenção n.º 29: Arábia Saudita – CEACR, observação, 2009.

controlo das agências de recrutamento privadas, a proibição dos empregadores de confiscarem os passaportes aos trabalhadores e a eliminação de todas as outras restrições sobre os direitos fundamentais dos trabalhadores domésticos migrantes e outros trabalhadores migrantes²². Salientou que a penalização da migração ilegal, aumenta ainda mais a vulnerabilidade dos migrantes em situação irregular e solicitou aos governos interessados em adotar as medidas necessárias para proteger os trabalhadores migrantes contra a exigência de trabalho forçado, independentemente da sua situação legal²³. Como a aplicação prática de um sólido quadro legislativo, é, às vezes, dificultada pela sua inadequada aplicação, a Comissão de Peritos chama frequentemente a atenção para o fortalecimento da inspeção do trabalho e para os instrumentos de aplicação da lei²⁴, incluindo dotá-la de recursos humanos e materiais adequados para permitir que os inspetores do trabalho se desloquem de forma rápida, eficaz e segura por todo o país, dando-lhes acesso a áreas remotas e a formas dissimuladas de trabalho, particularmente na economia informal.

54. Quando identificadas, as vítimas de trabalho forçado devem receber a assistência necessária para lhes permitir fazer valer os seus direitos e denunciar quaisquer abusos dos quais possam ter sido vítimas²⁵. Medidas suplementares de assistência económica e readaptação ajudam a garantir que não voltam ao trabalho forçado, sendo muito importante a adoção de medidas para a sua integração na economia formal, incluindo: serviços relacionados com o emprego, apoio material (em dinheiro ou espécie) e também educação ou formação profissional²⁶.

Trabalho Infantil

55. A Convenção (N.º 138), sobre a Idade Mínima, 1973 que foi adotada com o objetivo de alcançar a abolição total do trabalho infantil, aplica-se a todas as crianças empregadas em qualquer profissão (Artigo 2). Da mesma forma, a Convenção (n.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999, abrange todas as crianças com idade inferior a 18 anos (Artigo 2º) e a definição das piores formas de trabalho infantil (Artigo 3) implicitamente inclui todas as que ocorrem na economia informal.

56. Tratando-se de trabalho infantil, a Comissão de Peritos realçou sistematicamente que a situação das crianças que trabalham na economia informal merece especial atenção e, em casos onde a legislação laboral geral exclui do seu âmbito os trabalhadores da economia informal, chamou a atenção para a necessidade da sua alteração²⁷. Registou com satisfação as medidas legislativas adotadas por alguns países para remediar esta situação²⁸. Com vista a abordar a questão do trabalho infantil na economia informal, através do acompanhamento de mecanismos, incluindo a inspeção do trabalho, a Comissão de Peritos chamou a atenção para a necessidade de serem adotadas medidas para fortalecer as capacidades e alargar as competências da inspeção do trabalho

22 Ver, por exemplo, a Convenção n.º 29: Indonésia – CEACR, observação, 2009.

23 Ver, por exemplo, a Convenção n.º 29: Itália – CEACR, solicitação directa, 2009.

24 Ver, por exemplo, a Convenção n.º 29: Brasil - CEACR, observação, 2012; Peru - CEACR, observação, 2013; Pedido direto de Espanha - CEACR, 2013. Estes países criaram unidades de inspeção do trabalho especializadas no combate ao trabalho forçado.

25 Ver, por exemplo, a Convenção n.º 29: Líbano - CEACR, observação, 2011; Observação de Perú - CEACR, 2011 (2012 inquérito geral, parágrafo 295).

26 No Brasil, aos trabalhadores libertados do trabalho forçado são atribuídas prestações de desemprego por três meses e acesso aos programas de alfabetização. No Nepal, a formação profissional e programas com ela relacionados foram organizados para permitir aos kamaiyas libertados criar micro empresas e outras atividades geradoras de rendimentos.

27 Convenção n.º 138: Argélia - CEACR, observação, 2009; Nigéria - CEACR, observação, 2012; Federação Russa - CEACR, observação, 2008; Suazilândia - CEACR, observação, 2011; e a Convenção n.º 182: Bahrein - CEACR, observação, 2011; Nepal - CEACR, solicitação directa, 2010; Nova Zelândia - CEACR, observação, 2010; Observação de Níger - CEACR, 2011.

28 Convenção n.º 138: Argentina - CEACR, observação, 2009; Quênia - CEACR, observação, 2009; Espanha - CEACR, observação, 2010; e a Convenção n.º 182: Costa Rica - CEACR, observação, 2011; Mongólia - CEACR, solicitação directa, 2010; Pedido direto da Polónia - CEACR, 2010.

na economia informal. Alguns países têm adaptado e reforçado a sua inspeção do trabalho neste sentido através de ligações com organizações governamentais e não-governamentais, particularmente na América Latina²⁹. O Togo produziu um manual prático de formação de inspetores do trabalho sobre o trabalho infantil, em conjunto com a OIT-IPEC. A Comissão de Peritos também observou o desenvolvimento de certos mecanismos de monitorização não-tradicionais, tais como, os sistemas de monitorização do trabalho infantil (CLMS) desenvolvidos pela OIT-IPEC³⁰, que colaboram com inspetores do trabalho através de equipas locais de monitores³¹. A Comissão de Peritos também reconheceu o sucesso em vários países, de medidas específicas para combater o trabalho infantil na economia informal³². Além disso, a OIT-IPEC está a colaborar com vários governos em projetos para proteger crianças que trabalham na economia informal e para retirar desse tipo de trabalho³³.

57. Tendo em conta a proporção muito elevada de crianças trabalhadoras em todo o mundo envolvidas no setor agrícola em ambas as economias formal e informal, a Comissão de Peritos realçou a importância da aplicação eficaz das duas Convenções neste setor. A este respeito, assinou a alteração à legislação na Jordânia em 2008, para alargar o seu campo de aplicação a “todos os trabalhadores”³⁴. Também salientou o estabelecimento no Egito de uma unidade distinta do Ministério dos Recursos Humanos e Migrações para investigar o trabalho infantil no setor agrícola, o recrutamento de mais inspetores de trabalho para atuarem nas plantações de banana no Belize e a intensificação da fiscalização e atividades de inspeção a realizar em El Salvador, no setor da cana do açúcar³⁵. No Brasil, o grupo especial de inspeção móvel (GEFM) foi modificado e a ação dos inspetores de trabalho alargada, para reforçar as inspeções tanto na economia formal como na informal, com crianças e jovens sendo retirados do trabalho ilegal e orientados para uma rede de proteção social³⁶.

58. A Comissão de Peritos também apelou para a alteração da legislação nacional, pondo em prática as Convenções, que explicitamente exclui do seu objetivo o trabalho familiar e o trabalho doméstico. Por exemplo, a seguir a vários pedidos nesse sentido, registou com satisfação as alterações feitas para as respetivas leis no Quênia e Zâmbia para alargar a proteção às crianças que trabalham em empresas familiares e aquelas envolvidas no trabalho não remunerado³⁷. Da mesma forma, observou com interesse a adoção de um decreto no Kuwait, que estabelece a idade mínima de 20 anos para os trabalhadores domésticos, e a alteração do Decreto n.º 4 de 1999 nas Filipinas para aplicar disposições à idade mínima para os setores de serviço doméstico e ao serviço de um agregado familiar. Em países como a Indonésia, Lesoto e Suazilândia, os projetos de lei em discussão determinarão a idade mínima para os trabalhadores domésticos³⁸.

29 Argentina, Brasil, Nicarágua, bem como o Benim, e Bósnia Herzegovina

30 Na Albânia, Quênia, Malawi, Sri Lanka, Turquia, Ucrânia.

31 Inquérito Geral de 2012, parágrafo 344.

32 Por exemplo: no Vietnã, onde as políticas para crianças abaixo dos 15 anos, a trabalhar por conta própria incluem o seu encaminhamento para os centros sociais e encorajam as suas famílias a apoiá-los a ir à escola ou para formação profissional; no Chile onde o programa ponte protege as necessidades das crianças que trabalham, ou em risco de trabalharem na economia informal; e na Namíbia onde o programa de Ação para Eliminar o Trabalho Infantil (2008-12) tem como linha principal o caso das crianças a trabalhar na economia informal, 2012, Inquérito Geral, parágrafo 347.

33 Incluindo o Bangladesh, Gana, Quênia, Senegal, República Unida da Tanzânia, Uganda, 2012, Inquérito Geral, parágrafo 347.

34 Inquérito Geral, 2012, parágrafo 349

35 Ibid., parágrafo 352

36 Convenção n.º 138: Brasil – CEACR, solicitação direta, 2011.

37 Inquérito Geral 2012, parágrafo 357.

38 Ibid., parágrafo 359

59. A Comissão da Conferência sobre a Aplicação das Normas (a seguir designada por “Comissão da Conferência”), ao examinar casos individuais, tem realçado frequentemente a necessidade de tratar da falta de proteção dos direitos dos trabalhadores na economia informal³⁹. Por exemplo, em 2004, ao examinar a aplicação da Convenção n.º 138, na Ucrânia, manifestou a esperança de que o programa de cooperação técnica, lançado pelo governo com a OIT-IPEC resolveria a situação das crianças com menos de 16 anos de idade que trabalham na economia informal, inclusive, aumentando a capacidade de inspeção do trabalho relativo à economia informal. Em 2008, no que se refere à aplicação da Convenção n.º 138 pela Zâmbia, a Comissão da Conferência observou a ausência de escolaridade obrigatória para crianças, bem como o elevado número de crianças com idade inferior à idade mínima para trabalhar na economia informal. A Comissão da Conferência apelou, também, a um reforço da capacidade e do campo de ação da inspeção do trabalho para garantir proteção para todas as crianças contra o trabalho infantil, incluindo as que trabalham por conta própria ou na economia informal⁴⁰.

Discriminação

60. A igualdade e a não discriminação no emprego e na profissão é um princípio fundamental e um direito humano a que todos os homens e mulheres têm direito⁴¹. Não são permitidas exclusões, de acordo com a Convenção (n.º 100), sobre a Igualdade de Remuneração, 1951 ou a Convenção (n.º 111) sobre a Discriminação (emprego e profissão), 1958 que se aplicam a todos os setores de atividade, nos setores público e privado e, implicitamente, às economias formal e informal. Nenhuma disposição nas convenções n.ºs 100 ou 111 limita o seu campo de aplicação no que se refere a indivíduos ou ramos de atividade. No entanto, a sua aplicação na lei e na prática continua a ser um desafio na economia informal.

61. Embora, em relação à aplicação das Convenções n.ºs 100 e 111, a Comissão de Peritos só tenha feito referência explícita à economia informal em alguns países, abordou indiretamente as questões relativas à economia informal no contexto das políticas nacionais para a igualdade. A este respeito, sublinhou a necessidade de medidas para melhorar a situação geral do emprego e a condição das mulheres e de certas minorias étnicas, abordando especialmente, os estereótipos que conduzem à segregação profissional e a uma concentração de mulheres, minorias étnicas e determinadas categorias de trabalhadores vulneráveis (particularmente os migrantes, trabalhadores domésticos e pessoas com deficiência) em atividades de baixa remuneração ou trabalho familiar não remunerado.

62. A Convenção n.º111 abrange claramente o trabalho não-remunerado, incluindo as pessoas que trabalham por conta própria, como empregadores ou trabalhadores familiares não remunerados. O termo “profissão” significa o comércio, profissão ou tipo de trabalho realizado, independentemente do ramo de atividade económica ou situação na profissão. As profissões tradicionais, como aquelas executadas pelos povos indígenas, por exemplo a agricultura de subsistência, artesanato e caça, de acordo com a Convenção também constituem profissões⁴². A Comissão de Peritos registou progressos em vários países na adoção de medidas, às vezes como parte de planos nacionais para a igualdade, para melhorar o acesso por determinados grupos étnicos ou sociais, como as mulheres, o trabalho independente (empreendedorismo das mulheres) e acesso ao cré-

39 O registo dos comentários e conclusões da Comissão da Conferência estão disponíveis no NORMLEX website.

40 Ver, por exemplo, as conclusões da Comissão da Conferência sobre: Azerbaijão (2011, Convenção n.º138); República Central Africana (2010, Convenção n.º138); China (2008, Convenção n.º182); Ucrânia (2004, Convenção n.º138); Uzbequistão (2010, Convenção n.º182).

41 Inquérito Geral 2012, parágrafo 649.

42 Inquérito Geral 2012, parágrafo 752.

dito, posse da terra e outros bens e serviços⁴³. A Comissão de Peritos também chamou a atenção para a vulnerabilidade dos trabalhadores domésticos migrantes para múltiplas formas de discriminação devido à natureza da sua relação de emprego, a falta de proteção legislativa, pontos de vista estereotipados sobre papéis de género e a subvalorização deste tipo de emprego⁴⁴. No Haiti, a adoção da lei do trabalho doméstico tem incluído estes trabalhadores no âmbito das disposições do código do trabalho, incluindo as que proíbem a discriminação⁴⁵.

63. Esta abordagem foi reforçada pela Comissão da Conferência. Por exemplo, em 2009, no que se refere à aplicação da Convenção n.º 100, na Mauritânia, levou o governo a tomar as medidas necessárias, nomeadamente através de mais amplas oportunidades de educação e formação, em consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores, para reduzir a grande diferença de remuneração entre homens e mulheres, incluindo na economia informal e aumentar as oportunidades das mulheres para aceder a uma gama mais alargada de empregos e profissões.

(ii) *Emprego*

64. A Convenção (N.º 122) sobre Política de Emprego, 1964 preconiza a adoção de políticas ativas, visando promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido com o objetivo de garantir trabalho para todas as pessoas disponíveis para trabalhar e que o procuram (Artigo 1º). Exige também aos governos, quando da formulação e implementação de políticas de emprego, que consultem os representantes dos empregadores e dos trabalhadores, tendo em vista, levar em conta os seus pontos de vista e experiência (Artigo 3º).

65. A Recomendação (N.º 169) sobre Política de Emprego (Disposições Complementares), 1984, exige medidas a adotar para a transferência progressiva dos trabalhadores da economia informal, onde ela existir, para o setor formal (Parágrafo n.º 9). E acrescenta que a política nacional de emprego deve reconhecer a importância da economia informal, como um provedor de empregos em atividades económicas exercidas fora das estruturas económicas institucionalizadas. Devem ser elaborados programas de promoção de emprego e implementados para incentivar o trabalho familiar e o trabalho independente em *workshops* individuais, em áreas urbanas e rurais. Também devem ser tomadas medidas para promover relações complementares entre as economias formal e informal para facilitar o acesso das empresas na economia informal aos recursos, aos mercados, crédito, infra-estruturas, sistemas de formação, conhecimentos técnicos e tecnologias avançadas a fim de facilitar a sua integração progressiva na economia nacional (Parágrafos n.ºs 27 a 29).

66. Outras normas relativas ao emprego, incluindo a Convenção (N.º 142) sobre a Valorização dos Recursos Humanos, 1975 e a Recomendação (N.º 195) sobre a Valorização dos Recursos Humanos, 2004⁴⁶, a Convenção (N.º 88) sobre o Serviço de Emprego, 1948⁴⁷, a Convenção (N.º 181) sobre Agências de Emprego Privadas, 1997⁴⁸, e a Recomendação (N.º 198) sobre a Relação

43 Ver, por exemplo, a Convenção n.º 111: Rep. Dominicana - CEACR, solicitação direta, 2010; Gâmbia - CEACR, solicitação direta, 2011; Índia - CEACR, observação, 2008; Lesoto - CEACR, solicitação direta, 2011; Marrocos - CEACR, observação, 2009; Pedido direto da Nicarágua - CEACR, 2008.

44 Convenção n.º 100: Líbano - CEACR, solicitação direta, 2011; Convenção n.º 111: Síria - CEACR, solicitação direta, 2011. Veja também o Inquérito Geral, parágrafos 756 e 795.

45 Inquérito Geral 2012, parágrafo 796.

46 Ver, em particular, Parágrafos 3 (d), 5 (h) e 11 (l).

47 Artigo 1 (2).

48 Artigo 2 (3).

de Trabalho, 2006⁴⁹, também contém disposições que são particularmente relevantes para os trabalhadores da economia informal.

67. A Recomendação (N.º 189) sobre a Criação de Emprego em Pequenas e Médias Empresas de 1998, apela à consideração de políticas que incluam incentivos e medidas específicas destinadas a apoiar e promover a economia informal tendo em vista integrar o setor estruturado (Parágrafo 6(3)). A Recomendação (N.º 193), sobre Promoção das Cooperativas, 2002 acrescenta que os governos devem promover o importante papel das cooperativas para transformar o que muitas vezes são atividades de sobrevivência marginal num trabalho legalmente protegido, totalmente integrado na vida económica (Parágrafo 9).

68. No seu inquérito geral de 2010 sobre os instrumentos de trabalho, a Comissão de Peritos destacou a importância da economia informal. Embora reconheça que uma integração progressiva dos trabalhadores na economia formal é o objetivo final, a Comissão de Peritos tem realçado que este objetivo deve ser alcançado através do desenvolvimento económico e social sustentado, durante o qual a assistência prestada à economia informal, como parte das políticas para atingir o pleno emprego produtivo e reduzir a pobreza, deve incluir medidas para alargar o acesso à justiça, aos direitos de propriedade, direitos laborais e aos direitos comerciais para os trabalhadores da economia informal e empresas⁵⁰. Tem incentivado os governos a desenvolver esforços para integrar os trabalhadores não registados na economia formal e observado no caso do Brasil, a redução significativa do trabalho informal e o aumento de 6,5 % no número de trabalhadores assalariados registados nos grandes centros urbanos⁵¹. Na Mongólia, observou a adoção de um plano de ação para a economia informal, para o período de 2010-12 e a criação de uma organização para trabalhadores informais, efetuada por organizações não-governamentais (ONG's)⁵².

69. Em muitas das suas observações sobre a aplicação da Convenção N.º 122, a Comissão de Peritos reviu as medidas adotadas relativas à economia informal, particularmente em relação às questões de emprego produtivo e redução da pobreza⁵³, e ao trabalho não declarado⁵⁴, à redução do trabalho informal⁵⁵, às microempresas e cooperativas⁵⁶, à recolha e análise de dados⁵⁷, à participação dos parceiros sociais⁵⁸ e à assistência técnica do BIT (por exemplo, na Mongólia,

49 Parágrafo 5.

50 OIT: *Inquérito Geral sobre os instrumentos de emprego à luz da Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa de 2008*, Relatório III (Parte 1B), Conferência Internacional do Trabalho, 99ª Sessão (Genebra, 2010), parágrafo 695-697.

51 Convenção n.º122: Brasil – CEACR, observação, 2012.

52 Convenção n.º122: Mongólia – CEACR, observação, 2011.

53 Convenção n.º 122: Estado Plurinacional da Bolívia – CEACR, solicitação direta, 2012; Camarões – CEACR, solicitação direta, 2011; China – CEACR, observação, 2008; El Salvador – CEACR, observação, 2012; Mongólia – CEACR, observação, 2011; Nicarágua – CEACR, solicitação direta, 2011; Senegal – CEACR, observação, 2012; Tajiquistão – CEACR, solicitação direta, 2012; Tailândia – CEACR, observação, 2012; Uganda – CEACR, observação, 2012.

54 Convenção n.º 122: Bósnia-Herzegovina – CEACR, solicitação direta, 2011; Bulgária – CEACR, solicitação direta, 2011; Grécia – CEACR, observação, 2012; Letónia – CEACR, solicitação direta, 2011; Polónia – CEACR, observação, 2012; Turquia – CEACR, solicitação direta, 2012.

55 Convenção n.º 122: Brasil – CEACR, observação, 2012; Índia – CEACR, observação, 2012; Mongólia – CEACR, observação, 2011.

56 Convenção n.º 122: Costa Rica – CEACR, observação, 2011; Equador – CEACR, observação, 2012; Moçambique – CEACR, solicitação direta, 2011.

57 Convenção n.º 122: Iraque – CEACR, solicitação direta, 2012; Tunísia – CEACR, observação, 2012

58 Convenção n.º 122: Argélia – CEACR, observação, 2012; Azerbaijão – CEACR, solicitação direta, 2012; Barbados – CEACR, observação, 2012; Camarões – CEACR, solicitação direta, 2011; Chile – CEACR, observação, 2012; Costa Rica – CEACR, observação, 2011; Gabão – CEACR, solicitação direta, 2011; Guatemala – CEACR, observação, 2012; Honduras – CEACR, observação, 2010; Jordânia – CEACR, observação, 2012; Líbano – CEACR, solicitação direta, 2012; Madagáscar – CEACR, observação, 2012; Mongólia – CEACR, observação, 2011; Marrocos – CEACR, observação, 2011; Papua e Nova Guiné – CEACR, solicitação direta, 2012; Sudão – CEACR, observação, 2012; Tajiquistão – CEACR, solicitação direta, 2012; Tunísia – CEACR, observação, 2012; Iémen – CEACR, solicitação direta, 2012; Zâmbia – CEACR, observação, 2010.

Senegal⁵⁹ e Zâmbia). A Comissão de Peritos também sublinha regularmente que as medidas de política de emprego precisam ter absolutamente em conta a experiência e pontos de vista dos parceiros sociais, incluindo as opiniões de quem trabalha no setor rural e na economia informal⁶⁰.

70. Relativamente à aplicação da Convenção N.º 88 pelo Equador, a Comissão de Peritos observou que os incentivos oferecidos pelo governo em matéria de segurança social e fiscalidade estão a contribuir para a formalização do estatuto dos trabalhadores e que está prevista a criação de serviços de colocação e serviços públicos de emprego para os trabalhadores da economia informal⁶¹. Também observou num comentário sobre a aplicação da Convenção N.º 181 pelo Uruguai, a nova abordagem adotada numa convenção coletiva, “em que as partes declaram que o fornecimento de mão de obra por empresas registadas na Direção Nacional de Emprego (DINAE) constitui um meio de luta contra o trabalho na economia informal, e contribuindo igualmente para a criação do trabalho digno”⁶².

71. Em 2010, a Comissão da Conferência, ao examinar a aplicação da Convenção N.º 122 na Tailândia, depois de constatar as medidas tomadas para relançar a economia e para proteger os mais pobres do país, solicitou mais informações sobre os resultados alcançados e sobre as medidas tomadas para integrar as categorias mais vulneráveis de trabalhadores no mercado de trabalho, tais como trabalhadores com deficiência e mulheres das zonas rurais, bem como os trabalhadores da economia informal.

(iii) Proteção Social

Segurança Social

72. A Convenção (N.º 102) sobre Segurança Social (Norma Mínima), 1952 visa alcançar um nível mínimo socialmente aceitável de protecção da população pela segurança social, que permite alcançar gradualmente o objetivo de uma ampla cobertura em harmonia com o desenvolvimento económico do país. A Recomendação (N.º 202), sobre os Pisos de Proteção Social, 2012 oferece uma nova ferramenta para ajudar os países a *estender* a proteção social a todos os que dela necessitam, reconhecendo que o estabelecimento de um sistema sustentável de segurança social é um fator importante que contribui para a transição para o emprego formal. Fornece orientação sobre o estabelecimento e manutenção de proteção de pisos de proteção social como um elemento fundamental dos sistemas nacionais de segurança social, como parte das estratégias abordando as dimensões horizontal e vertical da extensão da segurança social. Enquanto a dimensão vertical se baseia no modelo previsto na Convenção N.º 102 e os padrões mais elevados, adotados posteriormente e principalmente, diz respeito à cobertura da economia estruturada, a dimensão horizontal visa a progressiva extensão de alguns serviços de segurança de rendimentos e serviços básicos de saúde para aqueles que dela necessitam. A maioria das pessoas afetadas trabalha principalmente na economia informal e o objetivo é, em primeiro lugar, levá-las a sair da pobreza extrema e depois progressivamente capacitá-las para aceder a um emprego mais produtivo. Para contribuir eficazmente para o processo de transição do emprego informal para o formal, são necessárias garantias de proteção social básica, inseridas numa política pública geral, exaustiva e coerente, com base numa coordenação eficaz entre as políticas de educação, saúde, segurança social, emprego e trabalho, assim como com a política económica e fiscal.

59 Convenção n.º 122: Senegal – CEACR, observação, 2012.

60 Resumo sobre economia informal, op. cit., pág. 14.

61 Convenção n.º88: Equador – CEACR, solicitação direta, 2010.

62 Convenção n.º181: Uruguai – CEACR, observação, 2010.

73. A proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes inclui a garantia da igualdade de tratamento no que respeita à cobertura e direitos de segurança social e a manutenção e a transferência dos direitos para a segurança social adquiridos pelos migrantes, ou no decurso de aquisição, entre os países de acolhimento e de origem, através de tratados bilaterais ou multilaterais. A Convenção (N.º 118) sobre Igualdade de Tratamento (Segurança Social), 1962 e a Convenção (N.º 157), sobre a Manutenção do Direito à Segurança Social, 1982 estabelecem princípios importantes a este respeito⁶³.

74. A Comissão de Peritos considerou que a natureza informal do emprego não pode ser invocada para recusar benefícios de segurança social a trabalhadores vítimas de acidentes de trabalho ou aos seus dependentes, por exemplo, ao examinar a aplicação da Convenção (N.º 19) sobre Igualdade de Tratamento (Reparação por Acidente de Trabalho), 1925⁶⁴. É também considerado que países com níveis significativos de fraude e evasão na segurança social, e com amplas camadas da população envolvida no mercado de trabalho informal, precisam estabelecer uma estratégia abrangente de segurança social visando alargar a proteção àquelas categorias da população⁶⁵.

75. Ao examinar a aplicação da Convenção N.º 102, a Comissão de Peritos considerou que o objetivo de garantir que o maior número de trabalhadores receba as prestações previstas na Convenção, para cada uma das contingências reconhecidas, requer a introdução de programas mais eficientes, com vista à economia informal e às categorias mais vulneráveis da população.⁶⁶ É também considerado que a implementação da Convenção N.º 102 e da Recomendação N.º 202 deve efetuar-se em paralelo, identificando e aproveitando as sinergias e complementaridades, e que os governos, portanto, devem fornecer informações que especificam a forma como os novos mecanismos de proteção social são harmonizados com os sistemas de segurança social existentes.

76. Quando a Comissão de Peritos examinou a situação no Haiti, no âmbito de uma série de convenções sobre acidentes de trabalho⁶⁷, exortou o Governo a estabelecer, como prioridade, a criação de mecanismos dirigidos à população, proporcionando aos trabalhadores informais e suas famílias, acesso a cuidados essenciais de saúde e um mínimo de segurança nos rendimentos.

Segurança e Saúde no Trabalho

77. A Convenção (N.º 155), sobre a Segurança e Saúde dos Trabalhadores, 1981 aplica-se a *todos* os ramos de atividade económica e a *todos* os trabalhadores nesses ramos. Apesar de conter uma série de cláusulas de flexibilidade, permitindo a exclusão, em parte ou no todo, de ramos particulares de atividade económica (por exemplo, navegação marítima e pesca) em relação às quais se colocam problemas de natureza especial (Artigos 1º e 2 (2)), estas exclusões não se destinam a ser permanentes e esperam-se progressos quando da plena aplicação da Convenção, com alargamento da cobertura, para incluir categorias de trabalhadores excluídos. Da mesma forma, a Convenção (N.º 187) sobre o quadro promocional para a segurança e saúde no trabalho, 2006, estipula que o sistema nacional de SST deve aplicar-se a microempresas, pequenas e médias empresas (PME) e da economia informal (Artigo 4 (3) (h)).

63 Alguns países tomaram medidas unilaterais para solucionar possíveis lacunas na cobertura sob a forma de seguro facultativo, proposto aos seus nacionais que trabalham no estrangeiro (Jordânia, México) ou, oferecendo-lhes o direito de participar do programa de Previdência Nacional numa base voluntária (Filipinas).

64 Convenção n.º 19: Espanha - CEACR, observação, 2007; Observações da Tailândia - CEACR, 2009 e 2010.

65 Convenção n.º 102: Estado Plurinacional da Bolívia - CEACR, observação, 2009, Peru - CEACR, observação, 2009.

66 Convenção n.º 102: Níger - CEACR, observação, 2012.

67 A Convenção (N.º 12) sobre Reparação de Acidentes de Trabalho (agricultura), 1921; a Convenção (N.º 17) sobre Reparação dos Acidentes de Trabalho, 1925; a Convenção (N.º 19) sobre igualdade de tratamento (indenização por acidente de trabalho), 1925.

78. Embora a Convenção N.º 155 permita a exclusão de disposições dum número limitado de categorias de trabalhadores, a Comissão de Peritos é de opinião que os Estados membros e os parceiros sociais devem rever a conveniência de manter tais exclusões⁶⁸. Por exemplo: no Brasil, fazem-se esforços para alargar o campo de aplicação da legislação sobre a segurança e saúde no trabalho (SST) à economia informal; o Chipre está em processo de alteração da lei sobre saúde e segurança para alargar a sua cobertura a trabalhadores domésticos; em Singapura, nova legislação sobre SST foi adotada para cobrir todos os ramos de atividade económica e todos os locais de trabalho; e na Turquia, o projeto de legislação sobre SST cobrindo todas as atividades e os locais de trabalho está em processo de adoção⁶⁹. Enquanto alguns países, tais como a Áustria, República Checa e Suécia, adotaram legislação que regulamenta as condições de trabalho dos trabalhadores domésticos e dos trabalhadores no domicílio, que contém algumas disposições para a proteção de SST, noutros países, incluindo a Colômbia, Alemanha, Hungria, Itália, Singapura e Reino Unido, os trabalhadores independentes são abrangidos pelas disposições nacionais de SST⁷⁰.

79. A Comissão de Peritos esforça-se por assegurar que as disposições sobre SST são aplicadas na prática na economia informal. Por exemplo, em relação à Convenção (N.º 161) sobre Serviços de Saúde Profissional, 1985 observou que, no Burkina Faso, o plano de ação que acompanha a política nacional sobre os serviços de saúde ocupacional também cobrirá a economia informal e o setor agrícola⁷¹. No que diz respeito à Convenção (N.º 167), sobre Segurança e Saúde na Construção, 1988 a Comissão de Peritos solicitou informações ao Governo da República Dominicana sobre como garante que a Convenção seja aplicada a todas as atividades na construção e a todos os trabalhadores envolvidos, estejam eles registados, não registados ou não assalariados, incluindo informações sobre os trabalhadores da construção não registados ou que trabalham na economia informal⁷². Também em relação à Convenção N.º 167, a Comissão de Peritos observou com interesse a criação no Brasil em 2011 de um indicador da taxa de desemprego real, que terá em conta as estatísticas do mercado de trabalho dos trabalhadores da economia informal e deve contribuir para a identificação mais precisa de trabalhadores não registados no setor da construção e a aplicação da Convenção a estes⁷³.

(iv) Diálogo Social

Administração do trabalho e inspeção do trabalho

80. A Convenção (N.º 150) sobre a Administração do Trabalho, 1987 prevê a extensão das funções do sistema de administração do trabalho para incluir as atividades das categorias adequadas aos trabalhadores que não se enquadram, na lei, nomeadamente assalariados, tais como: rendeiros que não empreguem mão de obra exterior, os jornaleiros e as categorias análogas de trabalhadores agrícolas e os trabalhadores independentes que não empreguem mão de obra exterior, empregados no setor não estruturado tal este se entende na prática nacional (Artigo 7º). A Convenção (N.º 81), sobre a Inspeção do Trabalho, 1947 aplica-se a locais de trabalho industriais e comerciais e a Convenção (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (agricultura), 1969 abrange as empresas agrícolas comerciais e não comerciais. A Convenção N.º 129 contém os princípios de

68 Segurança e Saúde no Trabalho. OIT: *Inquérito geral sobre a Convenção (N.º 155) relativa à segurança e saúde no trabalho, 1981*, a Recomendação (n.º 164) sobre segurança e saúde profissional, 1981 e o Protocolo de 2002 para a Convenção sobre Segurança e Saúde Ocupacionais, 1981, Relatório III (parte 1B), Conferência Internacional do Trabalho, 98ª sessão (Genebra, 2009), parágrafo. 46

69 *ibid.*, parágrafos 43 e 44.

70 *ibid.*, parágrafo 41.

71 Convenção n.º167: Burkina Faso – CEACR, observação, 2010.

72 Convenção n.º167: República Dominicana – CEACR, observação, 2011.

73 Convenção n.º167: Brasil – CEACR, observação, 2012.

governo importantes que são a chave dos esforços de luta contra a pobreza e a economia informal através do estabelecimento e funcionamento de um sistema de inspeção do trabalho para os trabalhadores agrícolas e suas famílias. Além disso, a Convenção (N.º 184), sobre a Segurança e Saúde na Agricultura, 2001 alarga o objetivo e a necessidade da inspeção do trabalho na agricultura.

81. Na maioria dos países, o objetivo da inspeção do trabalho é definido pela legislação geral do trabalho e o fator determinante na lei muitas vezes é a existência de uma relação de trabalho ou aprendizagem⁷⁴. A Comissão de Peritos constatou a este respeito que, na Turquia, para estender o objetivo da inspeção a estabelecimentos na economia informal, os agentes da inspeção têm que determinar se os trabalhadores estão ou não segurados e submeter à instituição de segurança social as informações sobre aqueles que trabalham sem seguro. Também tem observado a adoção de um plano de ação para combater a economia informal através da sensibilização para as desvantagens da economia informal, promovendo, o emprego declarado, simplificando a legislação e procedimentos, desenvolvendo um controlo eficaz do sistema e sanções e reforçando a partilha de informação e a coordenação entre as instituições interessadas⁷⁵.

82. Poucos países fizeram uma declaração formal nos termos do n.º 1 do Artigo 5º da Convenção N.º 129, sobre o alargamento do sistema de inspeção do trabalho para membros das cooperativas⁷⁶. Em alguns países europeus, os inspetores do trabalho dão formação sobre SST, a trabalhadores não assalariados agrícolas, agricultores, meeiros e membros da família a trabalhar em explorações agrícolas. Na Noruega, a aplicação da lei sobre ambiente de trabalho foi alargada às muitas empresas agrícolas que não empregam trabalhadores assalariados⁷⁷.

83. A Comissão de Peritos chamou a atenção dos governos para considerarem a extensão gradual do sistema de administração do trabalho para cobrir os trabalhadores que do ponto de vista jurídico, não são trabalhadores assalariados. A este respeito, observou com interesse que na República da Moldávia, a legislação sobre inspeção do trabalho, emprego e proteção social das pessoas à procura de emprego aplica-se às empresas e trabalhadores que operam na economia informal. Neste contexto, os serviços de inspeção do trabalho têm assegurado um acompanhamento e contribuído para legalizar o emprego informal em empresas que operam no setor formal⁷⁸.

(v) *Instrumentos transversais aos objetivos estratégicos e cobrindo categorias específicas de trabalhadores*

84. Outras normas têm uma relação transversal com os quatro objetivos estratégicos da OIT, tais como a Recomendação (N.º 200) sobre o VIH e sida, 2010. Outras aplicam-se às categorias de trabalhadores que estão em grande número na economia informal, como a Convenção (N.º 110) sobre Plantações, 1958, a Convenção (N.º 177) sobre o Trabalho no Domicílio, 1996, a Convenção (N.º 141) sobre Organizações de Trabalhadores Rurais, 1975, a Convenção (N.º 169) sobre os Povos Indígenas e População Tribal, 1989, a Convenção (N.º 97), sobre Trabalhadores Migrantes (revisão), 1949 a Convenção (N.º 143) sobre os Trabalhadores Migrantes (disposições complementares) 1975), Convenção (N.º 188) sobre o Trabalho na Pesca, 2007 e a Convenção

74 Inspeção do Trabalho. OIT: *Inquérito Geral aos relatórios sobre a Convenção (N.º81) da Inspeção do Trabalho, 1947*, e o Protocolo de 1995 à Convenção da Inspeção do Trabalho, 1947, e a Recomendação (N.º81) à Inspeção do Trabalho, 1947, a Inspeção do Trabalho (Mineração e Transportes) Recomendação (N.º82), 1947, a Convenção (N.º129) da Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969, e a Recomendação (N.º133) à Inspeção do Trabalho, (Agricultura), 1969, Relatório III (Parte 1B), Conferência Internacional do Trabalho, 95ª Sessão (Genebra, 2009), parágrafos 21 e 22.

75 Convenção n.º81: Turquia – CEACR, observação, 2010.

76 Albânia, República Checa, Letónia, Eslováquia

77 *Inquérito Geral 2006*, parágrafo 32.

78 Convenção n.º150: República da Moldávia – CEACR, solicitação direta, 2010.

(N.º 189). Sobre os(as) Trabalhadores(as) Domésticos(as), 2011.

85. Existem outros instrumentos implicitamente relevantes para a economia informal, como a Convenção (N.º 78) sobre Exame Médico de Crianças e Adolescentes (trabalhos não industriais), 1946, a Convenção (N.º 95) sobre Proteção do Salário, 1949 e a Convenção (N.º 156) sobre Trabalhadores com Responsabilidades Familiares, 1981, que se aplicam a todos os ramos de atividade económica e a todas as categorias de trabalhadores. A Convenção (N.º 117) sobre Política Social (Objetivos e normas de Base) 1962, requer a ratificação dos Estados para tomar medidas específicas junto dos produtores independentes e assalariados (Artigo 5º). A Convenção (N.º 160) sobre Estatísticas do Trabalho, 1985, abrange, entre outras, a população economicamente ativa (Artigo 1º), enquanto a Convenção (N.º 183) sobre Proteção da Maternidade, 2000, aplica-se a todas as mulheres a trabalhar, incluindo aquelas em formas atípicas de trabalho dependente (Artigo 2º).

2.2. O contexto regulamentar a nível nacional

2.2.1. O Quadro Legal

86. Os trabalhadores da economia informal não são reconhecidos nem registados, não beneficiam nem da legislação do trabalho nem da proteção social⁷⁹. Os outros trabalhadores podem na teoria estar cobertos, mas na prática não têm acesso à proteção social e ao trabalho disponível. Trazer para os milhões de trabalhadores e empresas da economia informal os benefícios da proteção da lei retirando-os da informalidade, seria um grande passo para o trabalho digno para todos.

87. Diferentes abordagens foram adotadas para o encaminhamento desses trabalhadores para o mercado de trabalho formal proporcionando-lhes melhor proteção social e do trabalho, dependendo dos principais desafios que cada país enfrenta a este respeito. Nos países desenvolvidos, o principal impulso legislativo é sobre a eliminação da economia informal através de sanções contra o emprego ilegal, (e particularmente o emprego de trabalhadores migrantes em situação irregular) trabalho não declarado, juntamente com incentivos aos empregadores para declararem os trabalhadores. Em países onde a economia informal representa a maior percentagem do emprego total, o foco tende a ser sobre o alargamento do quadro legislativo para cobrir os trabalhadores na economia informal e a adoção de medidas para facilitar a sua integração na economia formal. Embora, na maioria dos países, se aplique a legislação laboral aos trabalhadores em geral, noutros, excluem-se determinadas categorias de trabalhadores, que frequentemente se encontram na economia informal⁸⁰.

88. Apesar dos progressos alcançados em alguns países na extensão da proteção legal aos trabalhadores da economia informal, ainda há muito a fazer. Por exemplo, estima-se que apenas 10 % de todos os trabalhadores domésticos (dum total estimado de 5,3 milhões) estão abrangidos por legislação geral do trabalho na mesma medida dos outros trabalhadores. Pelo contrário, quase 30 %, cerca de 15,7 milhões, estão completamente excluídos do âmbito da legislação nacional. Existem disparidades profundas entre trabalhadores domésticos e outros trabalhadores. Para mais de metade de todos os trabalhadores domésticos não existe nenhuma limitação legal das horas

79 Conclusões 2012, parágrafo 9.

80 Por exemplo: trabalhadores rurais no Estado Plurinacional da Bolívia e Honduras, trabalhadores domésticos e ao domicílio no Luxemburgo e trabalhadores domésticos no Líbano.

semanais normais de trabalho e aproximadamente 45 % não tem nenhum direito a períodos de repouso semanal. Pouco mais de metade de todos os trabalhadores domésticos tem a garantia de um salário mínimo equivalente ao de outros trabalhadores, e estima-se que 5,9 % auferem salários mínimos inferiores⁸¹.

(i) *Trabalho e Proteção Social*

Proteção no Trabalho

89. Em alguns países o âmbito de aplicação da legislação laboral é muito amplo e, pelo menos em teoria, aplica-se a todos os trabalhadores, incluindo os da economia informal. Em alguns casos, foi adotada legislação específica para proteger certas categorias de trabalhadores, como trabalhadores domésticos⁸², trabalhadores no domicílio⁸³, e trabalhadores independentes⁸⁴. No entanto, mesmo quando a economia informal está coberta pela legislação, a sua aplicação pode ser impedida por uma falta geral de monitorização ou da capacidade de aplicação⁸⁵. Além disso, a maior parte dos trabalhadores da economia informal ignora que têm direito teórico à proteção nos termos da legislação geral do trabalho. Por este motivo, existe uma obrigação legal em certos países, de informar as categorias específicas de trabalhadores (como trabalhadores migrantes e trabalhadores domésticos) dos seus direitos laborais numa linguagem que eles entendam⁸⁶.

90. Em certos países, os trabalhadores da economia informal estão excluídos também em parte⁸⁷ ou inteiramente do âmbito de aplicação da legislação laboral. Noutros, as leis laborais só se aplicam às relações de emprego formal, podendo, portanto, excluir explicitamente determinadas categorias de trabalhadores vulneráveis, como os trabalhadores agrícolas, os trabalhadores domésticos, os trabalhadores independentes ou os proprietários de pequenas ou micro empresas⁸⁸. A legislação sobre o trabalho infantil pode ser aplicada a ambas, a economia formal e informal⁸⁹. Alguns países, como Espanha, adotaram normas específicas que regem o trabalho infantil na

81 ILO: *Domestic workers across the world: Global and regional statistics and the extent of legal protection* (Geneva, 2013).

82 Por exemplo: Argentina, Lei n.º 26844 de 2013 que institui o regime especial de contratos de trabalho para os trabalhadores domésticos; Burkina Faso, Decreto n.º 807/PRES/PM/MTSS, de 2010, determinando as condições de trabalho dos trabalhadores domésticos; Estado Plurinacional da Bolívia, Lei n.º 2450 de 2003 reguladora dos trabalhadores domésticos; Brasil, alteração constitucional n.º 72 de 2013 que estabelece igualdade de direitos dos trabalhadores, entre trabalhadores domésticos e outros trabalhadores urbanos e rurais; Nicarágua, Lei n.º 666 de 2008 que altera o código do trabalho relativo a trabalho doméstico; Suíça, a determinação de 2010 para emissão do modelo de contrato de trabalho para trabalhadores domésticos.

83 Argélia, decreto executivo n.º 97-474, de 1997, determinando o regime específico das relações de emprego para trabalhadores domésticos.

84 Espanha, Lei n.º 20/2007 sobre o estatuto dos trabalhadores independentes.

85 Convenção n.º 182: Angola - CEACR, observação, 2010; Convenção n.º 138: Angola - CEACR, solicitação direta, 2010; Senegal - CEACR, observação, 2010; Convenção n.º 150: Moldávia - CEACR, solicitação direta, 2010.

86 Por exemplo, a França, de 30 de Novembro de 2011, a ordem de execução Decreto n.º 2011-1693, protegendo os direitos sociais e financeiros dos migrantes em situação irregular e suprimindo o trabalho ilegal.

87 Por exemplo, no Ruanda o código de trabalho exclui especificamente os trabalhadores da economia informal do seu âmbito de aplicação, exceto nas suas disposições em matéria de segurança social, organizações sindicais, saúde e segurança. Convenção n.º 62: Observação de Ruanda - CEACR, 2010.

88 Ver, por exemplo, Convenção n.º 138: Albânia - CEACR, observação, 2010; Bahamas - CEACR, solicitação direta, 2010; Burundi - CEACR, observação, 2010; Comores - CEACR, solicitação direta, 2010; Cazaquistão - CEACR, solicitação direta, 2010; República da Venezuela - CEACR, observação, 2010; e a Convenção n.º 182: Camboja - CEACR, solicitação direta, 2010; Ruanda - CEACR, observação, 2010; São Tomé e Príncipe - CEACR, solicitação direta, 2010; A solicitação direta da antiga República Jugoslava da Macedónia - CEACR, 2010.

89 Por exemplo, na Argentina, a Lei n.º 26390 proíbe todas as formas de trabalho infantil a menores de 16 anos de idade, quer haja ou não uma relação contratual de emprego ou de trabalho pago. Noutros países, a aplicação da legislação laboral foi alargada para garantir a proibição de todas as formas de trabalho infantil na economia formal e informal. No Quênia, enquanto a lei de emprego, de 2007, se aplica somente aos trabalhadores empregados com um contrato de serviço, e, portanto, para o setor formal, a seção 56 prevê que nenhuma pessoa deve empregar uma criança que não tenha atingido a idade de 13 anos, seja ou não remunerado, o que efetivamente abrange todas as crianças, incluindo as da economia informal.

economia informal. Em alguns casos, foram desenvolvidos esforços para ampliar os poderes dos inspetores do trabalho para cobrir a economia informal⁹⁰.

Proteção Social

91. Em alguns países, os trabalhadores na economia informal são excluídos da cobertura por benefícios sociais⁹¹. Pelo contrário, noutros casos existe uma cobertura elevada. Embora isto possa ser considerado uma questão de capacidade nacional, alguns países em desenvolvimento asseguram a cobertura de todos os residentes, particularmente nas pensões. Nalguns casos, as leis das pensões prevêem sistemas de pensões universais não contributivas⁹² ou de pensões subordinados a condições de recurso⁹³, por forma a garantir o direito dos trabalhadores na economia formal e informal a receber prestações de velhice. Noutros países, foi adotada legislação específica estendendo a pensão e outras prestações aos trabalhadores da economia informal⁹⁴.

(ii) *Empreendedorismo*

92. É necessário analisar o ambiente legal e regulamentar do mundo empresarial para compreender a dimensão da economia informal em determinadas regiões e países. O quadro regulamentar deve ser propício e facilitar a transição da economia formal para a economia informal e deve ser sensível às questões de género. Ao projetar um ambiente favorável para empresas sustentáveis num contexto formal, é importante adotar ou aplicar leis que estabeleçam normas mínimas de trabalho, reconhecendo os direitos fundamentais do trabalho. Vários países têm simplificado a sua legislação do trabalho e procedimentos, por exemplo: reduzindo ou eliminando os custos envolvidos no registo de empresas junto da administração de trabalho e segurança social; simplificando os requisitos, os formulários e os procedimentos para a contratação de trabalhadores através dos serviços públicos de emprego; e reconhecendo contratos de trabalho, independentemente da sua forma, aceitando todos os meios de prova.

93. Muitos países em desenvolvimento, onde a economia informal é responsável por grande parte da economia e particularmente na América Latina, foram desenvolvidas soluções criativas em relação às micro, pequenas e médias empresas (MPME). O principal desafio é fazer incluir a massa enorme de trabalhadores da economia informal em algum tipo de regime de proteção social. Foram adotadas duas abordagens, que incidem sobre a redução dos custos de formalização e/ou, aumentando a produtividade. Por exemplo, na Colômbia, a lei n.º 1429 proporciona às MPME's incentivos para formalizar as suas estruturas (por exemplo, através de reduções fiscais) e criar novos postos de trabalho, particularmente para grupos vulneráveis, como trabalhadores jo-

90 Por exemplo, na Argentina, Benim, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Nicarágua.

91 ILO: *World Social Security Report 2010–11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Geneva, 2010).

92 Por exemplo, Estado Plurinacional da Bolívia, Botsuana, Lesoto, Ilhas Maurícias, Namíbia, Nepal.

93 Por exemplo, Chile, Costa Rica, África do Sul.

94 Por exemplo, na Índia, a lei de Segurança Social de trabalhadores não organizados, 2008, prevê o estabelecimento de regimes de segurança social (abrangendo, por exemplo, fundos de Previdência, pensões por acidente de trabalho, alojamento, programas educacionais para crianças, atualização de competências para trabalhadores, assistência a funeral e centros de terceira idade) para trabalhadores da economia não estruturada. A lei abrange todo o país e dá uma definição para trabalhador não organizado mais lata, que inclui trabalhadores ao domicílio, trabalhadores assalariados, e trabalhadores no setor não-estruturado que trabalham por conta própria, que garante ampla cobertura à economia informal. No Benim, o Código de Segurança Social prevê a adoção de uma legislação específica, determinando a organização e o funcionamento de um regime especial para trabalhadores por conta própria, trabalhadores agrícolas e trabalhadores da economia informal. A Sociedade Mutualista da Segurança Social do Benim é um sistema voluntário contributivo de segurança social para os trabalhadores na economia informal, concedendo prestações por doença e pensões de velhice. Na Argentina, o Decreto n.º 16022009 estende a concessão das prestações familiares para crianças cujos pais estão desempregados ou a trabalhar no setor informal ou doméstico. Na Jordânia, uma nova lei de Segurança Social estende a cobertura da segurança social aos empregadores e aos trabalhadores por conta própria e prevê a cobertura futura dos trabalhadores agrícolas e todas as empresas, independentemente da sua dimensão. A Jordânia também é o primeiro país árabe a adotar uma iniciativa de piso de proteção social.

vens com menos de 28 anos. As medidas para aumentar a produtividade incluem a modernização do quadro institucional para as MPME's, melhorando o seu acesso aos mercados financeiros e dando apoio ao desenvolvimento tecnológico⁹⁵.

94. Em 2010, a Lei Geral das PME no Brasil criou o conceito jurídico de “microempresário individual” e o registo simplificado, com uma contribuição única, dando acesso à segurança social, cuidados médicos e licença de maternidade. Um certificado emitido para micro-empresários individuais formais facilita o seu acesso aos mercados e ao crédito. Estima-se que 3 milhões de trabalhadores se tenham formalizado desta forma. No Chile, a Lei das PME de 2006 constitui um passo importante para um ambiente mais propício para a formalização de MPE e introduz uma série de mudanças no quadro regulamentar e em serviços de apoio às PME.

(iii) *Trabalhadores não declarados e a economia informal*

95. A maioria dos países desenvolvidos procuram tratar o emprego ilegal através da luta contra o emprego de imigrantes em situação irregular e de trabalhadores não declarados. Vários países adotaram leis punindo a falta de declaração dos trabalhadores e o emprego ilegal, nomeadamente em matéria de fraude segurança social e fraude fiscal.⁹⁶ Em alguns casos, os trabalhadores que violam estas leis sujeitam-se a sanções civis e penais.

96. Parte do problema dos trabalhadores não declarados deve-se aos empregadores que desejam evitar as medidas administrativas complexas e caras, às vezes necessárias para declarar um trabalhador. O Parlamento Europeu, através da Resolução 2008/2035 (INI) sobre a intensificação do combate ao trabalho não declarado, convidou os Estados membros a desenvolverem acções de combate ao trabalho não declarado e à economia paralela, considerando, nomeadamente, melhorar os incentivos ao trabalho regular, que podem incluir o aumento da base não tributável do rendimento e, para os empregadores, redução dos custos não salariais associados ao emprego legal. Alguns países, como Espanha, reagiram, adotando leis a oferecer incentivos aos empregadores que regularizem trabalhadores não declarados. Vários países, incluindo Bulgária, França, Alemanha e Holanda, também concluíram acordos bilaterais de cooperação administrativa de combate ao trabalho ilegal.

97. Alguns países, particularmente na União Europeia (UE), incluindo a Itália e a Espanha, adotaram legislação para regularizar os trabalhadores migrantes irregulares e permitir-lhes acesso à economia formal. Um dos critérios principais de elegibilidade é a prova de uma relação de trabalho, através da responsabilização por parte do empregador, documentação que ateste um trabalho contínuo ao longo de um período designado ou uma promessa de um emprego futuro. Na Argentina, o alto nível de formalização alcançado desde 2003 foi reforçado pela lei n.º 26.476 de 2008, que promove e protege o emprego registado. Foi também adotada uma estratégia para formalizar o trabalho, que inclui reduções de contribuições para a segurança social para novos recrutamentos (50 % de redução em contribuições no primeiro ano e 25 % no segundo) e melhorias nos procedimentos de inspeção, incluindo a coordenação entre os vários serviços e as agências governamentais.

95 República Dominicana, Lei n.º 488-08. Da mesma forma, a lei n.º 645 na Nicarágua e a lei n.º 28015 no Peru destinam-se a criar um ambiente favorável de negócios competitivo para MPME's através de medidas similares, incluindo os incentivos para a criação de emprego para as mulheres, os trabalhadores mais velhos, pessoas com deficiência e os jovens. No Brasil, as leis complementares n.ºs 123 e 128 para as micro e pequenas empresas (MPE's), além de disposições gerais para MPE's, também estabelecem condições especiais, permitindo que os trabalhadores do setor informal adquiram o estatuto de micro empreendedores individuais legais (MEI), ficando isentos de tributação, exceto de uma contribuição fixa de segurança social, permitindo-lhes beneficiar de proteção da segurança social.

96 Por exemplo, Bélgica, Bulgária, França, Alemanha, Itália, Eslováquia, Suíça.

(iv) *Categorias específicas de trabalhadores*

98. É também importante alargar a proteção legal existente para cobrir categorias de trabalhadores vulneráveis, como aqueles envolvidos na agricultura, trabalho ao domicílio e trabalho doméstico. Por exemplo, na África do Sul, a Lei de Base das Condições de Emprego de 1997 foi alterada para estabelecer condições de emprego e salários mínimos para o trabalho doméstico. Na Ásia e no Pacífico, a extensão e a aplicação das leis existentes para categorias de trabalhadores vulneráveis tem ajudado a garantir a sua saúde, a segurança e estabilidade/segurança financeira. Vários países têm disposições de proteção social alargadas aos trabalhadores independentes⁹⁷ e aos grupos de trabalhadores particularmente vulneráveis na economia informal, tais como os trabalhadores dos mercados (Argélia), pequenas empresas e trabalhadores artesanais (Ilhas Maurícias e Perú).

99. Alguns países adotaram legislação que se aplica a categorias específicas de trabalhadores na economia informal. É por exemplo, o caso das Filipinas, onde a Lei dos Trabalhadores Domésticos de 2013 define termos como “trabalho doméstico” e “trabalhador doméstico”, onde se estabelece os direitos e a proteção destes trabalhadores. Na Tailândia, a Lei sobre a Proteção dos Trabalhadores no Domicílio de 2010 requer contratos escritos entre locatário e trabalhadores ao domicílio contendo certas informações mínimas e estabelece uma multa de 10.000 baht tailandeses por incumprimento. Os trabalhadores no domicílio com produção da mesma natureza, quantidade e qualidade não podem ser remunerados abaixo do salário mínimo. A Lei institui uma Comissão de Proteção do Trabalho no Domicílio para aconselhar sobre remunerações, segurança e outras políticas, e os inspetores do trabalho são autorizados a entrar no local de trabalho dos trabalhadores no domicílio.

97 Por exemplo, Áustria, Bahrein, Croácia, Bélgica e Singapura. Na Áustria, os trabalhadores por conta própria beneficiam da segurança social, em virtude de duas Leis que dizem respeito a dois grupos específicos de trabalhadores (profissionais independentes (FSVG) e trabalhadores agrícolas (BSVG)), bem como ao abrigo duma lei geral sobre empreendedores por conta própria ou independentes (GSVG), que cobrem todas as outras categorias de trabalhadores independentes. Na Bélgica a Lei das Relações de Trabalho foi alterada em 2012 para incluir uma presunção refutável que as pessoas que trabalham por conta própria em indústrias específicas são de facto assalariados se pelo menos cinco de nove critérios socio económicos se verificarem. Espera-se que a nova legislação tenha impacto significativo nos trabalhadores independentes atuais, no futuro relacionamento com as indústrias alvo.

Capítulo 3

Transição da economia informal para a economia formal: O papel dos quadros estratégicos integrados

100. Embora a transição para a economia formal e trabalho digno sejam metas desejadas, existem diferentes pontos de vista sobre o que se entende por formalização e como pode ser alcançada. Alguns acreditam que se trata de reforçar as capacidades e proximidade das instituições que têm tido as competências essenciais para resolver a situação do emprego assalariado no setor formal. A formalização às vezes, pode ser concebida apenas em termos de registo e sanções punitivas pela não-conformidade com a lei. Essa abordagem pode ser contraproducente, pois não leva em conta as muitas vias para a formalização, as escolhas limitadas dos atores da economia informal nem a diversidade de incentivos que pode favorecer um verdadeiro recuo para sair da informalidade. Outros acreditam que a reforma deve ir muito mais longe, repensando ou reinventando estruturas políticas, instrumentos e a cultura de sensibilização, de acordo com as condições específicas da economia informal¹.

101. As iniciativas políticas atuais em todo o mundo, mostram que não há nenhuma estrutura política universal, mas sim um conjunto de abordagens multidimensionais nos quadros estratégicos e adaptadas a cada contexto específico do país. Os limites duma política única sugerem que são possíveis uma matriz muito rica e diversificada de respostas². As políticas adotadas simultaneamente têm como alvo os seguintes objetivos:

- ❑ promover o emprego formal através de políticas macroeconómicas favoráveis ao emprego e políticas setoriais, privilegiando especialmente o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas (MPME) sustentáveis;
- ❑ reduzir o emprego informal, reduzindo o custo de transição para a formalidade através da criação de um quadro regulamentar e estratégico propício que reduza as barreiras à formalização, protegendo os direitos dos trabalhadores e aumentando os benefícios da formalidade, promovendo uma maior consciencialização das vantagens e proteção que advêm com a formalização (serviços de desenvolvimento empresarial para as MPME, acesso ao mercado e recursos produtivos, programas de crédito e programas de formação e campanhas promocionais para melhorar as competências das unidades da economia informal); e
- ❑ aumentar o trabalho digno na economia informal, através do desenvolvimento de um piso de proteção social para todos a nível nacional, implementando um salário mínimo e incentivos de saúde e segurança, organizando os trabalhadores da economia informal

1 OIT: op. cit., 2009.

2 OIT: op. cit., 2008.

e incentivando as empresas informais a unirem-se em aglomerados de produção ou cooperativas e apoiar o desenvolvimento de organizações e empresas da economia social³.

102. Em face da contribuição económica da informalidade, acredita-se que devem ser desenvolvidas políticas que reconheçam a importância da economia informal, restringindo e regulamentando quanto basta, mas principalmente visando aumentar a produtividade e melhorar as condições de trabalho dos que nela trabalham para facilitar a transição para a formalidade. O objetivo é integrar estas atividades informais numa economia formal em crescimento, oferecendo empregos dignos, ganhos de produtividade e um crescimento económico.

103. O desafio para os decisores políticos consiste em encontrar o equilíbrio justo entre as medidas de incentivos para a formalidade e as medidas dissuasoras de permanecer na economia informal. A experiência de vários países mostra que as abordagens ancoradas no diálogo social, com base no reforço de capacidades e no acesso a uma gama completa de recursos, bem como a adaptação dos sistemas de tributação, de financiamento e de segurança social aos desafios específicos enfrentados pelos atores da economia informal, podem fazer da formalização uma opção muito mais atraente com um impacto mais sustentável.

104. Na economia informal, as condições de vida e de trabalho, estão muitas vezes interligadas. Melhorar as condições de trabalho, significa portanto melhorar as condições físicas e psicossociais e a segurança de rendimentos dos trabalhadores e a interligação entre o seu trabalho e a sua vida pessoal, familiar e comunitária. Questões como a regulamentação salarial, tempo de trabalho, proteção na maternidade e o equilíbrio trabalho-família têm sido tradicionalmente entendidas como não aplicáveis a grande parte da economia informal. Uma área prioritária de ação é, portanto, demonstrar que este não é o caso, e que pode ser feito nesta matéria.

105. Os governos têm um papel de primeiro plano para facilitar a transição para a formalidade. A vontade política, o compromisso, as estruturas e mecanismos de governação adequados, são essenciais. Os governos têm a responsabilidade de liderar os processos para proporcionar um ambiente favorável para empresas sustentáveis formais e para estender a cobertura da segurança social, particularmente a grupos na economia informal, que atualmente estão excluídos.

106. O sucesso das estratégias para a transição para a formalidade está associado a quadros macroeconómicos, sociais, políticos e jurídicos propícios. Elas fazem parte integrante das estratégias nacionais de desenvolvimento e não constituem projetos autónomos. Tais estratégias exigem instituições sólidas de diálogo social, com a participação de organizações de trabalhadores e de empregadores, juntamente com as organizações representativas da economia informal. Este novo entendimento leva a mudanças na política e no quadro regulamentar das MPME e das condições de trabalho e emprego. Os exemplos incluem a política de 2006 sobre o emprego informal adotada na Mongólia que, referindo-se especificamente ao trabalho digno e aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, procurou promover a formalização, através de uma série de políticas de desenvolvimento económico e social, abrangendo as sete vias identificadas pela OIT (ver Capítulo 1). O Brasil, onde foi adotado um quadro integrado da política nacional de combate à pobreza é um exemplo dum país que rapidamente está a evoluir para a formalização. Na última década, a criação de emprego na economia formal tem sido três vezes mais rápida que na economia informal. Os programas de proteção social não contributivos, tais como a Bolsa Família, uma simplificação das regras de tributação para as pequenas empresas, o aumento dos incentivos para as empresas formalizarem os seus trabalhadores e a melhoria na aplicação de impostos e regula-

3 OIT: op. cit., 2011.

mentação do trabalho contribuíram para este sucesso⁴.

107. O sucesso das transições para a formalidade exige um novo pacto entre as pessoas, empresas e governos, com base no reforço de capacidades, nos ganhos de produtividade, num ambiente de negociação favorável e na promoção da habilitação aos direitos sociais e económicos.

3.1. Criação de emprego de qualidade: políticas setoriais e macroeconómicas a favor do emprego

108. A causa profunda da existência da economia informal é a incapacidade de criar um número suficiente de empregos formais para absorver os que entram de novo no mercado de trabalho e oferecer oportunidades de emprego àqueles que estão sujeitos à economia informal. Limitar o crescimento da informalidade, obriga necessariamente, e desde logo à colocação do emprego no centro das políticas económicas e sociais promovendo quadros macroeconómicos favoráveis ao emprego e apoiando os setores produtivos da economia que têm um alto impacto sobre o emprego e o trabalho digno. Em 2010, a CIT sublinhou a necessidade de projetar e implementar políticas macroeconómicas a favor do emprego que promovam o crescimento, o investimento, empresas sustentáveis, o trabalho digno, a empregabilidade e o desenvolvimento de competências e uma repartição justa dos rendimentos para “colocar o pleno emprego produtivo e o trabalho digno no centro das políticas económicas e sociais”⁵.

109. Os objetivos explícitos de um quadro macroeconómico orientado para o emprego produtivo servem para aumentar a produtividade, facilitar a transformação económica e aumentar a disponibilidade de empregos dignos, melhorando a capacidade dos trabalhadores para fazer esses trabalhos. Os gestores de políticas macroeconómicas precisam agir como agentes de desenvolvimento, num quadro de estabilidade dos preços e sustentabilidade fiscal.

110. As políticas setoriais têm um papel fundamental a este respeito. A nova geração de estratégias de desenvolvimento chama a atenção para a expansão dos setores que geram altos níveis de valor acrescentado e de emprego, e que têm grandes efeitos multiplicadores e ligações com a economia interna. Uma reestruturação do padrão de crescimento para assegurar a inclusão e a criação de empregos necessita de políticas, que englobem todos os setores, com um potencial mais elevado para a criação de emprego, direta ou indiretamente, bem como de políticas orientadas para cadeias de valor prioritárias. Um apoio aos setores com potencial para gerar altos níveis de emprego de qualidade (por exemplo o ecoturismo) ou com um nível muito elevado de informalidade (agricultura) é uma dimensão chave da formalização. Por exemplo, a abordagem pluridimensional da criação de emprego descrita na Política Nacional de recursos humanos e política de emprego de 2012 no Sri Lanka, inclui medidas gerais de criação de emprego e de políticas para promover o crescimento em nove setores-alvo, incluindo empregos que respeitam o ambiental (verdes). O apoio prestado neste último setor inclui desenvolvimento de competências, pesquisa sobre o mercado de trabalho para empregos verdes e apoio técnico e financeiro para a criação ou expansão de negócios verdes e/ou de práticas verdes. Também foi fornecida assistência através dum projeto do BIT para converter a reciclagem de resíduos em empregos verdes.

111. As obras públicas estão entre as políticas setoriais que foram amplamente implementadas

4 Banco Mundial: op. cit., 2013, pág.31

5 OIT: *As Conclusões relativas ao debate recorrente sobre emprego*, Conferência Internacional do Trabalho, 99ª Sessão (Genebra, 2010), parágrafo 25

em países em desenvolvimento e em transição, para reduzir o desemprego e o subemprego e melhorar as perspectivas dos trabalhadores desfavorecidos, incluindo as pessoas pobres, os trabalhadores não qualificados e desempregados de longa duração. Simultaneamente, as infra-estruturas, os bens e serviços resultantes promovem o desenvolvimento socioeconómico, usando recursos locais. A eletrificação, estradas rurais, centros de saúde e educação ou os mercados locais têm um impacto significativo na produtividade privada, nos rendimentos dos pequenos produtores e na segurança dos meios de subsistência dos atores da economia informal. Os investimentos no emprego intensivo que são bem direccionados, contribuem para facilitar a transição para a formalidade.

112. Os exemplos incluem programas de emprego muito eficazes efetuados na África do Sul durante a recente crise financeira mundial. Na Europa Central e Oriental, os programas de emprego têm tido resultados benéficos quando combinados com a formação para garantir uma melhor transição para o emprego formal, ao invés de apenas ser usado como medida de luta contra a pobreza. Foi adotada uma abordagem inovadora na Índia sob a forma de Programa Nacional de Emprego Rural Garantido de Mahatma Gandhi (MGNREGP), que garante 100 dias de trabalho para as famílias rurais, e no ano fiscal de 2011-12 deu trabalho a 49,9 milhões de famílias. Estes e outros programas públicos de emprego (PEP)⁶ têm o potencial não só de reduzir o desemprego e contribuir para pisos de proteção social, mas também para garantir o direito ao trabalho, desenvolver as infra-estruturas básicas e promover o emprego formal na economia rural.

113. Esta nova abordagem de políticas setoriais e macroeconómicas é orientada para os resultados e focada no desempenho, e neste sentido, o emprego e o trabalho digno são as variáveis principais que podem ser monitorizadas e reportadas. No entanto, é necessário estabelecer metas de emprego explícitas e quantitativas em matéria de emprego no quadro de políticas nacionais de emprego e estratégias de desenvolvimento nacional, com um compromisso firme e mensurável para atingir estes objetivos⁷. Isto acompanha o fortalecimento dos sistemas de informação do mercado de trabalho para controlar a criação de emprego e avaliar o impacto no emprego das políticas setoriais implementadas.

3.2. Governação, empresas sustentáveis e produtividade

114. A informalidade é geralmente definida num contexto jurídico como sendo atividades que se encontram de facto ou de *jure*, fora do alcance da lei. Mas é também uma questão de governação ou, por outras palavras, a capacidade de fazer aplicar as leis existentes. O contexto institucional e a capacidade das instituições são, assim, de importância vital: leis e regulamentos bem pensados são inúteis na ausência de instituições fortes e eficazes para a sua implementação. É crucial por conseguinte clarificar a configuração institucional atual e determinar as razões porque algumas atividades económicas ou categorias de trabalhadores não são abrangidas por acordos formais e as reformas ou alterações que poderiam inverter esta situação.

115. As instituições do mercado de trabalho existem em todo o lado, ainda que difiram amplamente entre países. Elas compõem o conjunto de leis laborais e regulamentos aplicáveis, bem como os mecanismos e procedimentos para a governação do mercado de trabalho e para a configuração dos parâmetros de políticas, tais como conselhos de salários e de negociação coletiva. Eles também incluem outros regulamentos e mecanismos que têm uma influência sobre os resultados do mercado de trabalho, incluindo sistemas de proteção e previdência social.

6 Um PEP designa qualquer iniciativa de criação de emprego directo pelos governos através de programas de emprego, em vez da expansão do serviço público.

7 ILO: *Experiences and potential directions: A reflection on employment and decent work in poverty reduction strategies* (Geneva, 2009).

116. As Empresas formais têm de suportar uma série de custos provenientes da regulamentação do trabalho. A legislação a sobre proteção do emprego, em particular, impõe custos quando as empresas ajustam a sua mão de obra. Estes custos são projetados para internalizar os custos sociais que os despedimentos impõem à sociedade, por exemplo, em termos de medidas de proteção social para os trabalhadores despedidos e a prestação de formação através de serviços públicos. A legislação laboral equilibrada concilia custos baixos com incentivos à sua aplicação. O objetivo é melhorar o cumprimento das normas (impostos, registo ou mão de obra) gerando ou melhorando os incentivos para o registo, tanto para as empresas (acesso ao crédito, aos mercados públicos, a programas de desenvolvimento) como para a mão de obra (prestações de seguro de saúde) e melhorando a capacidade das autoridades públicas para impor normas, especialmente através de sistemas de inspeção.

117. As abordagens regulamentares inovadoras mais eficazes tiveram sucesso precisamente porque foram além da abordagem prescritiva comumente associada aos regulamentos de “comando e controle” e foram inclusivas e participativas na sua conceção e implementação. Várias abordagens globais surgiram na criação de um ambiente propício para MPE’s, baseada no reconhecimento reativo e na aplicação das normas e dos direitos laborais.

118. A relação entre a informalidade e a legislação não deve ser entendida com o significado de que a formalização tem apenas, ou principalmente uma dimensão jurídica. As causas da informalidade são múltiplas e principalmente não estão relacionadas com o domínio legal. Assim, seria ineficaz levar a cabo a formalização apenas através de reformas legislativas. Os dados disponíveis sugerem que a legislação de proteção do emprego tem um efeito limitado sobre o emprego formal global, mas tem efeitos redistributivos e impacto sobre a composição da força de trabalho formal. É por isso, pouco provável que o não respeito pela legislação da proteção do emprego, seja a principal causa da predominância do emprego informal. Além disso, as disposições formais não são reguladas exclusivamente pela legislação laboral, mas também por uma série de regras de direito civil, comercial, administrativo, fiscal, ou de segurança social.

119. Um número cada vez maior de elementos sugere que a regulamentação do mercado de trabalho não está geralmente entre os principais constrangimentos, impedindo a criação de empregos formais e de empresas informais iniciarem um processo de formalização. Os principais elementos dissuasivos da formalidade incluem a fiscalidade, a corrupção e a falta de competências e acesso a mercados, infraestruturas e financiamento⁸. Por exemplo, nos Camarões, o *Documento de Estratégia para o Crescimento e o Emprego* prevê a promoção da migração para o setor formal, apoiando a organização de atividades informais em empresas muito pequenas através de: regulamentos fiscais flexíveis; registo administrativo simplificado, incluindo a segurança social; formação para ajudar os intervenientes a melhor monitorizarem as suas atividades através de contabilidade básica; e apoio na instalação e acesso ao financiamento.

120. Outra restrição significativa da transição à formalidade é a falta de um enquadramento legal, judicial e financeiro coerente para garantir os direitos de propriedade, sem o qual os ativos não podem ser transformados em capital produtivo através da sua venda, locação ou usados como garantia. Os direitos de propriedade são ferramentas para o reforço de capacidades e desempenham um papel fundamental ao ajudar os empresários a desenvolver e valorizar as suas empresas, particularmente em termos de garantias para os empréstimos. Além disso, na reforma da legislação sobre o direito de propriedade, deve ser dada especial atenção à desigualdade de género no direito de posse e de controlo de propriedade.

8 Banco Mundial: op. cit., 2009

3.2.1. Condições de trabalho e inspeção do trabalho

121. Tendo em consideração a quota-parte limitada de emprego formal em muitos países, a legislação e a regulamentação laborais em áreas tais como salário mínimo, proteção social, saúde e segurança e proteção do emprego só se aplicam a uma minoria de trabalhadores. Devido à má aplicação da legislação, decorrente da má governação e capacidade institucional inadequada (nomeadamente na inspeção do trabalho), os trabalhadores da economia informal não beneficiam deste tipo de legislação protetora.

122. Assim, os trabalhadores da economia informal e particularmente as mulheres, muitas vezes trabalham em empregos mais perigosos, em condições e circunstâncias mais arriscadas. A taxa de acidentes de trabalho e de doenças profissionais é muito maior em pequenas empresas do que nas grandes empresas e, mesmo na ausência de dados precisos, a preponderância de pequenas empresas em si aponta para o aumento dos riscos no setor informal. É pois necessário prevenir as doenças profissionais e os acidentes de trabalho, um aspeto essencial para melhorar as condições de trabalho na economia informal. É necessário nomeadamente sensibilizar para os riscos os trabalhadores e empregadores da economia informal, bem como para a correlação positiva existente entre SST (e outras boas condições de trabalho), produção de qualidade, produtividade e competitividade, a fim de mostrar que é possível, financeira e tecnicamente, melhorar estas condições.

123. Uma estratégia de redução de custos na transição para a formalidade e o aumento dos benefícios da formalidade faz-se a par com o aumento dos custos da informalidade. As normas e direitos fundamentais no trabalho são mínimos não negociáveis, e a não-conformidade deve ser punida automaticamente. No entanto, pode ser adotada uma abordagem pragmática, dado que os regulamentos são mais eficazes quando existem diferentes opções disponíveis para a sua aplicação, incluindo práticas inovadoras em matéria de inspeção do local de trabalho, combinadas com consultadoria, a resolução de litígios, promoção de organização e ação coletiva e programas de formação dirigidos às empresas informais.

124. Uma das principais razões para a não aplicação da legislação laboral em muitos países é a debilidade das administrações do trabalho e particularmente da inspeção do trabalho. Apesar da crescente complexidade das empresas, sistemas de produção e relações de trabalho, os recursos alocados para a inspeção do trabalho são muitas vezes insuficientes mesmo para a inspeção regular e adequada de médias e grandes empresas. Os Países estão a responder a estes desafios, de muitas maneiras. Alguns países, como o Chile, introduziram várias sanções, com multas, aumentando, quanto maior fôr o número de trabalhadores afetados. Outros têm aumentado o número de inspetores do trabalho, tendo sido duplicados na Guatemala e El Salvador e triplicado na República Dominicana e Honduras. Para atingir a economia informal, alguns países têm desenvolvido parcerias, por exemplo, com os ministérios da saúde e da agricultura, bem como mobilizado comunidades como parceiros de monitorização, desenvolvido códigos de conduta voluntários e estabelecendo parcerias tripartidas.

125. Em vez de recorrer unicamente a sanções, as abordagens educativas, persuasivas, transparentes e participativas são particularmente eficazes no caso da economia informal. Na Finlândia, França e Holanda, por exemplo, as campanhas de inspeção do trabalho incluem atividades de educação e sensibilização, centrando-se em riscos ocupacionais profissionais mais graves para os agricultores, os trabalhadores e famílias⁹. No Chile, as multas podem ser substituídas por formação para as empresas com menos de nove trabalhadores. Na China, no âmbito do sistema

⁹ Para mais informação, ver *ILO (2013): The informal economy and decent work: A policy resource guide: Supporting transitions to formality*, (Geneva), Brief 4C2

de gestão em rede, os assistentes e inspetores do trabalho seguem etapas claras e rastreáveis para promover o conhecimento das leis, monitorizar a conformidade e fazê-la cumprir em áreas específicas.

3.2.2. Promover um ambiente favorável para as empresas sustentáveis

126. Embora a maior parte do emprego seja fornecido pelas empresas do setor privado, nos países em desenvolvimento muitas destas empresas estão na economia informal, onde a não conformidade com quadros legais e regulamentares, significa frequentemente, que não tenham acesso ao apoio e aos serviços de que necessitam. Isto afeta a rentabilidade, sustentabilidade e a qualidade do emprego que oferecem. Além disso, a economia informal está geralmente associada a uma produtividade mais baixa. Por conseguinte, as políticas destinadas a proporcionar um ambiente favorável para as empresas sustentáveis, devem incluir, como prioridade, algumas medidas para melhorar a produtividade através do acesso ao financiamento, ao desenvolvimento de competências, a infra estruturas, aos mercados e à transferência de tecnologia.

127. Muitas pessoas a trabalhar na economia informal têm realmente capacidade de inovação, criatividade, dinamismo e visão realista dos negócios, e o seu potencial poderia prosperar se certos obstáculos fossem eliminados. Existem muitas experiências bem-sucedidas de modernização de PME na economia informal, através da disponibilização de formação, de informação, de serviços de apoio às empresas e da extensão das infra-estruturas materiais e imateriais, incluindo abrigos e saneamento, bem como crédito acessível, seguro e outros serviços financeiros¹⁰.

128. Com base no debate na CIT em 2007 sobre empresas sustentáveis, a OIT desenvolveu um documento de avaliação para um ambiente favorável a empresas sustentáveis (*Enabling Environment for Sustainable Enterprises - EESE*) como instrumento para fornecer orientações sobre a melhoria do ambiente empresarial, que tem sido aplicado na maioria das regiões. A OIT também tem desenvolvido uma série de instrumentos desenhados para desenvolver a capacidade das empresas mais pequenas, incluindo *Start and Improve Your Business* (Iniciar e melhorar o seu negócio) SIYB, *Work Improvements in Small Enterprises* (Melhorias de trabalho em pequenas empresas) WISE, *Improve Your Work Environment and Business* (Melhorar seu ambiente de trabalho e negócios) *I-WEB* e *Work Improvement for Safe Home* (Melhoria do trabalho para casas seguras (WISH) para trabalho ao domicílio e MPE. No Camboja, estas ferramentas que envolvem medidas práticas de baixo custo e participativas, ajudaram as MPE a melhorar a produtividade através de locais de trabalho mais saudáveis e mais seguros¹¹.

129. Um contexto político e jurídico propício favorece a iniciativa empresarial ao reduzir os custos de estabelecimento e funcionamento das empresas, incluindo procedimentos simplificados para o registo e licenciamentos, uma regulamentação e normas apropriadas e uma tributação moderada e justa. Também reforça os benefícios da legalização, o que facilita o acesso aos clientes e garante condições mais favoráveis de crédito, proteção jurídica, execução de contrato e acesso à tecnologia, subsídios, moeda estrangeira e mercados locais e internacionais. Tais políticas também desencorajam a transferência das empresas da economia formal para a economia informal.

10 UNCTAD: *Addressing key economic issues to advance sustainable development: Ideas for actions, Second Report of the Panel of Eminent Persons*, 2013, 2013, pág.17.

11 OIT (2013), op. cit., Resumo 7.1.

3.2.3. O acesso ao financiamento

130. Os operadores da economia informal têm um acesso limitado ao financiamento, o que significa menos possibilidades de melhoria da produtividade e expansão de negócios. A falta de garantias faz com que não tenham acesso às instituições de crédito oficiais pelo que têm de recorrer a prestamistas ou tontinas para empréstimos de emergência. São inúmeras as razões para isso. Os organismos oficiais de financiamento não podem lidar diretamente com trabalhadores no domicílio e microempresas devido à pequena escala das suas operações, à ausência de personalidade jurídica, aos elevados custos de transação devido à informação escassa sobre clientes, à falta de um histórico de crédito formal e à pequena escala dos serviços financeiros requeridos. Como resposta a esta questão, os decisores políticos nalguns países adotaram regulamentos financeiros a encorajar ou exigir que os bancos e as seguradoras forneçam os seus serviços à economia informal. Por exemplo, as instituições financeiras na Índia deverão ter uma parte das suas carteiras no setor rural e social. A abordagem voluntária na África do Sul, através do qual as instituições financeiras estavam envolvidas no estabelecimento de metas da sua carta do Setor Financeiro, teve um efeito impressionante.

131. Uma das mensagens principais da OIT a este respeito é promover uma abordagem equilibrada que tenha em conta as necessidades tanto em matéria de produção como de proteção dos operadores da economia informal. As suas necessidades em matéria de produção consistem principalmente em empréstimos às microempresas para aumentar os rendimentos e criar postos de trabalho, enquanto as necessidades de protecção se referem às poupanças, aos empréstimos de emergência e aos seguros para que os trabalhadores do setor informal estejam cobertos contra sinistros e riscos. A este respeito, o Fundo para a inovação em micro seguros da OIT incentiva a oferta de melhores produtos de seguros para agregadps familiares de baixo rendimento¹².

132. As instituições de micro finanças constituem uma forma inovadora de promoção da formalização. Os empréstimos, depósitos e outros contratos de serviço de microfinanciamento contêm elementos da economia formal, sem serem tão complexos quanto os serviços bancários tradicionais. Além disso, as instituições de micro finanças que pretendam crescer, incentivam os seus clientes a ampliar as suas atividades de subsistência para verdadeiras microempresas e depois para PME. A OIT juntamente com instituições de microfinanças (IMF) no Burkina Faso e na Índia, tem conduzido iniciativas piloto para testar o impacto da formalização sobre o bem-estar dos clientes e o papel que estas instituições podem desempenhar neste contexto¹³.

3.2.4. Desenvolvimento de competências

133. Os défices de competências são maiores na economia informal. A informalidade diminui à medida que se sobe na pirâmide educacional, atingindo os níveis mais baixos nos trabalhadores altamente qualificados, que gozam de uma maior segurança no emprego e benefícios da economia formal. Em muitos países em desenvolvimento, o baixo nível de educação e das competências profissionais dos trabalhadores da economia informal resultam num círculo vicioso de baixa produtividade, baixo rendimento e baixo investimento em competências. Melhorar as competências dos trabalhadores da economia informal é, portanto, a chave para a sua capacidade de acesso a

12 Fundo para a inovação em micro seguros abrange cerca de 30 países através de bolsas para projetos de inovação e investigação, e projetos de reforço de capacidades. Ver <http://www.microinsurancefacility.org/>.

13 Ver: www.ilo.org/socialfinance.

empregos produtivos e melhor remunerados¹⁴.

134. O desenvolvimento de competências oferece benefícios imediatos aos trabalhadores e empresários da economia informal, melhora a sua produtividade, os rendimentos e a qualidade dos produtos, reduzindo o desperdício, incentivando a inovação, a melhoria das condições de trabalho, reforça a literacia e a numeracia, melhora a capacidade de negociação e comunicação e fortalece o poder de negociação. Além disso, a nível nacional, níveis mais elevados de competência podem reduzir a escassez de trabalho em setores prioritários ou de crescimento, incentivam o investimento direto estrangeiro, melhoram a competitividade global, estimulam a inovação e o crescimento económico e facilitam a transformação produtiva¹⁵.

135. Os Programas de desenvolvimento de competências devem ser acessíveis, flexíveis, práticos e adaptados às diversas características e níveis educacionais dos formandos, que são geralmente um grupo heterogéneo, que acumulam muitas desvantagens. A formação também tem de responder à procura para ajudar os trabalhadores pobres, com um nível de vida muitas vezes ao nível da subsistência, para acederem a um trabalho por conta própria mais produtivo ou a oportunidades de emprego. A metodologia integrada da OIT, Formação para o Reforço da Economia Rural (TREE), revelou como as oportunidades limitadas no desenvolvimento de competências nas áreas rurais pobres, podem ser alargadas e vincular-se à criação de emprego, ao identificar as possibilidades económicas locais e os potenciais constrangimentos em matéria de competências, criando e disponibilizando formação de base comunitária (ou tornando acessível a que existe) e prestando serviços de pós-formação.

136. Outro fator que favorece a informalidade é a inadequação entre os cursos disponibilizados pelas instituições de ensino e de formação e os tipos de competências exigidas no mercado de trabalho, o que pode levar a altos níveis de desemprego, emprego informal e emigração de jovens, por não encontrarem um trabalho digno na economia formal. Em muitos casos, os estabelecimentos de formação oficiais não têm a necessária flexibilidade e acessibilidade para atender às diversas necessidades dos trabalhadores da economia informal. Na Índia, estão a ser desenvolvidas medidas de certificação a fim de satisfazer a procura de competências técnicas e estabeleceram-se vínculos entre os sistemas de formação e a indústria, os serviços e agricultura. Em muitos países em desenvolvimento e particularmente em África, sistemas de aprendizagem informal têm mostrado um potencial considerável para fornecer competências à economia informal. Países como o Benim, Camarões, Gana, Quênia e Zimbábue estão a tomar medidas para melhorar as competências dos formadores e formandos, para uniformizar e reconhecer competências a nível nacional¹⁶.

137. A questão da portabilidade de competências também é importante na transição para a formalidade, com vista a reforçar a empregabilidade dos trabalhadores e facilitar o seu acesso a postos de trabalho mais produtivos na economia formal. As competências adquiridas através da experiência, formação e aprendizagem na economia informal não são geralmente reconhecidas nos mercados de trabalho formais ou por instituições de formação. Portanto, é necessário criar instituições e mecanismos que avaliem as qualificações e competências adquiridas pelos trabalhadores para que possam ser validadas e reconhecidas através de certificação. O Benim, o Gana, a África do Sul e a República Unida da Tanzânia oferecem exemplos interessantes do reconhecimento de aprendizagens prévias. No Bangladesh, o reconhecimento das competências atingidas de várias formas, incluindo o trabalho na economia informal, está a ser promovido através da criação do

14 ILO: *Skills for improved productivity, employment growth and development, Report V, International Labour Conference, 97th Session*, Geneva, 2008.

15 BIT (2013), op. cit., Resumo 7.2.

16 OIT (2013), op. cit.

Quadro Nacional de Qualificações Técnicas e Vocacionais, que fornece pontos de referência para a aquisição, harmonização e reconhecimento de competências.

3.3. Organização, representação e diálogo social

138. A organização dos trabalhadores e dos empregadores na economia informal é o primeiro passo para o diálogo social e o desenvolvimento de soluções tripartidas que levem em conta os fatores contextuais e a diversidade da economia informal. No entanto, as organizações democráticas e independentes dos trabalhadores assalariados, dos trabalhadores independentes, e dos trabalhadores por conta própria e organizações de empregadores da economia informal por vezes não estão autorizadas pela legislação local ou nacional e são muitas vezes excluídas ou sub-representadas das instituições de diálogo social e processos de formulação de políticas. Sem organização e representação, na economia informal não podem defender os seus interesses em matéria de emprego pela negociação coletiva, nem pressionar os decisores políticos sobre questões como o acesso às infra-estruturas, direitos de propriedade, tributação e segurança social.

139. Os parceiros sociais podem desempenhar um papel chave, entre outras áreas, na procura de soluções para estender a cobertura da lei aos trabalhadores e unidades económicas da economia informal. Nos últimos anos, as organizações de empregadores e trabalhadores têm tomado iniciativas para envolver os trabalhadores da economia informal e os operadores, seja através das estruturas organizacionais existentes, ou através da formação de associações da economia informal. As organizações de empregadores e de trabalhadores podem desempenhar um papel importante ao chamar a atenção para as causas subjacentes à informalidade, galvanizando a ação de todos os parceiros tripartidos para as solucionar e remover as barreiras à integração das atividades económicas e sociais. As práticas inovadoras e eficazes, utilizadas por organizações de empregadores e sindicatos em vários países para alcançar, organizar e ajudar os trabalhadores e empresas na economia informal devem ser mais amplamente divulgadas e partilhadas para facilitar a transição para a formalidade.

140. As organizações de empregadores, em colaboração com outras organizações ou instituições, auxiliam os operadores da economia informal em vários aspetos importantes, inclusive através do acesso à informação, por exemplo, sobre as oportunidades de mercado ou regulamentações e o acesso ao financiamento, seguro, meios tecnológicos e outros recursos. Elas podem oferecer serviços de apoio, por exemplo, para a melhoria da produtividade, o desenvolvimento do empreendedorismo, a gestão de pessoal, a segurança e saúde e contabilidade e agir como intermediárias para o estabelecimento de ligações entre as empresas formais e informais.

141. Os sindicatos sensibilizam os trabalhadores da economia informal para a importância de uma representação coletiva e estão a fazer os maiores esforços para os incluir nas convenções coletivas. Também centram a sua atenção na promoção da participação e representação das mulheres, que são particularmente numerosas na economia informal e tomando em consideração as suas necessidades específicas. Em muitos países, sindicatos fornecem serviços especializados aos trabalhadores da economia informal: informação sobre os seus direitos, projetos educacionais e de defesa de interesses, assistência jurídica, assistência médica, planos de crédito e de empréstimo e a criação de cooperativas. Há também uma necessidade de desenvolver estratégias positivas para combater todas as formas de discriminação, pois os trabalhadores da economia informal estão particularmente vulneráveis.

142. No Peru, existem comissões técnicas conjuntas, compostas por representantes de traba-

lhadores e do governo que discutem questões de importância para os trabalhadores da economia informal e estão atualmente a elaborar uma iniciativa legislativa para garantir os direitos dos trabalhadores do setor informal e independentes a reforçar a capacidade de desenvolvimento e a formalização. O programa SYNDICOOP, uma iniciativa conjunta da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), da Confederação Sindical Internacional (CSI) e a OIT, demonstraram em África (e particularmente no Quênia, Ruanda, África do Sul, República Unida da Tanzânia e Uganda), o impacto positivo que os sindicatos e cooperativas podem ter na economia informal, quando unem as suas forças. Esta experiência demonstrou que os sindicatos e cooperativas são parceiros naturais na prestação de serviços e apoio necessários aos trabalhadores não protegidos na economia informal¹⁷.

143. A Associação de Mulheres Trabalhadoras Independentes (SEWA) na Índia é um dos exemplos mais conhecidos de uma iniciativa de sucesso ao organizar e capacitar as mulheres pobres na economia informal. Adotando uma abordagem multifacetada, enquanto sindicato, cooperativa e organização de defesa das mulheres, o SEWA fornece uma ampla gama de serviços, incluindo formação, assistência na criação de cooperativas e serviços financeiros, seguros e segurança social. O modelo SEWA inspirou outras iniciativas, não só na Ásia, mas também na África do Sul e Turquia¹⁸. Várias redes internacionais também desempenharam um papel importante na melhoria da vida e na promoção dos direitos dos trabalhadores da economia informal. As mais conhecidas são: a das Mulheres no Mercado de Trabalho Informal: Globalização e Organização (WIEGO), *Homenet*, *Streetnet*, a Aliança Global de Catadores e a Rede Internacional de Trabalhadores Domésticos (IDWN).

3.4. Estratégias de desenvolvimento local, cooperativas e economia social

144. Embora os atores locais sejam claramente fundamentais numa perspetiva política, a questão é, como é que as capacidades de desenvolvimento local, podem ser reforçadas e como é que as lições podem ser ampliadas e transferidas. A valorização dos atores da economia local ou informal na dinâmica do desenvolvimento exige uma redefinição do papel do Estado, em vez da sua retirada. A ação pode ser necessária e ir além do nível local, mas também fornecer aos atores locais os meios e competências para responder aos desafios que eles enfrentam, que podem incluir grandes ameaças globais.

145. A nível local, a capacidade de adaptação pode ser influenciada por uma série de fatores, incluindo as infra-estruturas, o ambiente institucional dentro do qual ocorrem as adaptações (especialmente o grau de descentralização), influência política, redes de parentesco e competências. As autoridades locais podem agir de diversas formas para favorecer a transição: apoiar iniciativas de gestão baseadas na comunidade, fortalecer os mecanismos de diálogo social, facilitar o acesso aos mercados, aumentar o investimento estrangeiro e aquisições locais, reforçar as cadeias de valor, promover as estratégias de desenvolvimento de infra-estruturas de emprego intensivo, simplificar os processos de registo e regulamentos para as empresas, fornecer serviços de apoio ao comércio, e fortalecer as parcerias público-privadas¹⁹.

146. Uma abordagem de desenvolvimento local foi crucial para atenuar alguns dos impactos

17 S. Smith: *Vamos organizar!* (Genebra, OIT, ICA e ICFTU, 2006).

18 *ibid.*

19 OIT (2013), *op. cit.*, Resumo 9.1.

da crise económica de 2001, na Argentina. Com o apoio da OIT, os atores locais conceberam estratégias locais de desenvolvimento económico que permitiram fortalecer os serviços públicos de emprego, criar um observatório do mercado de trabalho, identificar setores de crescimento e melhorar o acesso à formação e reforço das capacidades dos ministérios e das autoridades locais. No Uganda, a responsabilidade da gestão dos mercados públicos foi transferida dos municípios para uma coligação de gestão conjunta, que reúne várias partes interessadas. Um número de cidades asiáticas, como Bangkok, Chiang Mai e Singapura, têm aproveitado o potencial produtivo do apoio de infra-estruturas, alocação de espaços e serviços para os empresários locais, resultando em mercados locais prósperos e menos operações informais²⁰.

147. O desenvolvimento da economia social e solidária é um caminho promissor para facilitar a transição para a formalidade a nível local. As cooperativas de diversos tipos e organizações da economia social e solidária desempenham um papel importante no desenvolvimento local, especialmente nas zonas rurais. A este respeito, o BIT tem observado que, onde há grandes restrições para operadores ou para os trabalhadores do setor informal aderirem a organizações de empregadores ou sindicatos existentes ou o estabelecimento das suas próprias organizações, a estrutura organizacional baseada numa associação mais eficaz, pode ser a de uma cooperativa. ... A organização em cooperativas também poderá ser vista como um passo para a via da formalização²¹.

148. A abordagem cooperativa do desenvolvimento constitui um mecanismo útil de adequação das necessidades e trajetórias de desenvolvimento local e nacional. Quer sejam de escala micro ou multinacionais de vários milhões de dólares, as cooperativas representam um trunfo considerável para uma abordagem de Desenvolvimento Económico Local (LED). Elas podem preencher o vazio da sociedade civil que tende a existir a nível local, oferecendo soluções concretas para os desafios que surgem durante o processo de desenvolvimento económico local. Por exemplo, as cooperativas financeiras estão estrategicamente colocadas para facilitar o acesso ao financiamento e para valorizar o potencial das empresas locais²². As cooperativas provaram que constituem um passo importante no caminho da formalidade. Os seus membros podem iniciar as suas atividades como unidades informais, e crescerem até se tornarem entidades empresariais. Como resultado do seu registo, as cooperativas oferecem meios acessíveis para a obtenção de reconhecimento jurídico, sobretudo a partir do momento em que os seus requisitos de capital para registo sejam mínimos. Além disso, reforçando a segurança e a eficiência económica, elas constituem uma base para o risco, o acesso ao crédito e a outros serviços.

149. No Peru, na região de Ayacucho, os programas de inclusão da OIT para indústrias inclusivas, promovem o movimento cooperativo formal através de, nomeadamente, de serviços de formação e assistência para a criação e administração de cooperativas, campanhas de sensibilização e do desenvolvimento de um processo de formalização uniformizado.

150. A longo prazo, a economia social e solidária pode fornecer vias complementares para o desenvolvimento através da adoção de uma abordagem coerente para as diversas preocupações de sustentabilidade económica, justiça social, equilíbrio ecológico, estabilidade política, resolução de conflitos e igualdade de género.

20 *ibid.*

21 OIT: *Trabalho digno e a economia informal*, Relatório VI, Conferência Internacional do Trabalho, 90ª sessão (Genebra, 2002), pág. 92.

22 OIT: *Salientando a atividade das organizações económicas no desenvolvimento da economia local* (Genebra, 2008).

3.5. Promover a igualdade e combater a discriminação

151. Os problemas de discriminação que afetam os trabalhadores da economia formal encontram-se e frequentemente de forma mais intensa na economia informal. As mulheres têm geralmente rendimentos mais baixos, menos capital e competências e têm menos possibilidades de serem empregadoras na economia informal do que os homens. Elas também tendem a estar concentradas em certas atividades vulneráveis, incluindo o trabalho no domicílio, a venda ambulante e o trabalho doméstico²³.

152. Parte da explicação para a preponderância de mulheres na economia informal encontra-se no facto de elas assumirem uma parte desigual das responsabilidades familiares não remuneradas. Em cada sociedade, o facto das mulheres tenderem a dispensar mais horas ao trabalho não remunerado do que os homens, restringe as suas escolhas relativas à participação no mercado de trabalho, duração do trabalho e localização do seu trabalho. Tendo em conta a falta de apoio público e privado para as responsabilidades familiares, a economia informal pode oferecer o único trabalho remunerado com suficiente flexibilidade, autonomia e proximidade geográfica para permitir que as mulheres aliem o trabalho remunerado com as responsabilidades familiares. Além disso, dada a dimensão da economia informal em países em desenvolvimento, uma melhoria na disponibilidade, acessibilidade e qualidade dos serviços de cuidados, pode vir a ser muito benéfica em termos de oportunidades de trabalho melhor remunerado na economia formal. Por exemplo no Chile, com base em parcerias entre coletividades locais e agentes públicos e privados, foram criados centros de acolhimento de crianças para trabalhadores agrícolas sazonais. Na Índia, os serviços móveis pré-escolares e as cooperativas sociais e cuidados infantis, incluindo cooperativas de família, foram desenvolvidos para responder às necessidades dos pais trabalhadores na economia informal²⁴.

153. Muitos países também criaram programas para ajudar as mulheres empresárias a rentabilizarem as suas atividades. A nível micro, isto requer formação em desenvolvimento empresarial de base e outras competências elementares, como a alfabetização, fornecer-lhes serviços de apoio - campanhas de sensibilização jurídica, apoio às responsabilidades familiares não remuneradas e acesso à informação, nomeadamente nos mercados e oportunidades de microfinanciamento. Ao nível meso económico, é necessário garantir que os serviços de apoio ao desenvolvimento empresarial e de financiadores não excluem as mulheres e, se necessário, desenvolvem abordagens específicas para elas. Outro aspeto essencial é o acesso ao mercado, que engloba uma série de estratégias que variam desde incentivar a participação das mulheres em feiras comerciais e programas de comércio eletrónico, iniciativas de comércio justo e a prestação de apoio às mulheres produtoras nas áreas do *design*, controlo de qualidade e do *marketing*. Neste contexto, os projetos da OIT: Desenvolvimento do Empreendedorismo nas Mulheres (WED) e Desenvolvimento do Empreendedorismo nas Mulheres e da Igualdade de Género (WEDGE), que adotam uma abordagem tripartida para apoiar o estabelecimento e crescimento de empresas por mulheres, têm sido implementados no sudeste asiático, incluindo a República Democrática do Laos, onde mais de 10.000 mulheres empreendedoras beneficiaram de um programa de formação de base sobre os negócios com uma perspectiva de género.

154. A nível macroeconómico, as leis e políticas para melhorar o acesso das mulheres aos recursos produtivos, incluindo a terra, a propriedade, o património, as tecnologias, o desenvolvimento de competências e o crédito, são uma componente essencial das estratégias de crescimento em

23 UNIFEM: *Progresso no mundo das mulheres* (Nova York, 2005).

24 OIT (2013), op. cit., Resumo 8.4.

favor das pessoas pobres. Também é importante que as políticas fiscais e comerciais sejam concebidas por forma a evitar distorções a favor dos produtores do sexo masculino e das grandes empresas estrangeiras. Os investimentos em infraestruturas, estradas, serviços públicos, saneamento, estabelecimentos de saúde, creches e tecnologias que facilitam o trabalho no domicílio podem aumentar significativamente o tempo que as mulheres podem dedicar a atividades para a criação de rendimento.

155. Outro grupo vulnerável à discriminação é o dos trabalhadores migrantes internos e internacionais, que representam um importante segmento da economia informal em todas as regiões. Embora seja difícil obter dados precisos, é claro que os trabalhadores migrantes estão desproporcionadamente concentrados em empregos pouco qualificados na economia informal, particularmente na agricultura, construção, pequenas unidades fabris, trabalho doméstico e outros serviços. Essas atividades frequentemente caracterizam-se por trabalho temporário, sazonal e ocasional e por subcontratação e muitas vezes inadequadamente abrangidas pela regulamentação do trabalho e inspeção do trabalho. Os migrantes em situação irregular estão frequentemente sujeitos a contratações abusivas e a práticas irregulares, a más condições de trabalho e de remuneração, à retenção dos documentos de identidade, a empregos abaixo das suas qualificações ou competências, à falta de convenções coletivas e ao subemprego²⁵. No caso dos trabalhadores migrantes com a situação regularizada, o número de horas trabalhadas é por vezes superior ao número de horas dos contratos de trabalho, ou podem receber salários mais baixos do que o inicialmente acordado.

156. Certos países esforçam-se por melhorar a regulamentação das migrações e, com isso reduzir o risco de informalidade através de acordos bilaterais e multilaterais. Por exemplo, a Nova Zelândia desenvolveu um sistema para os trabalhadores sazonais em colaboração com os Estados vizinhos das Ilhas do Pacífico, para responder à procura de trabalhadores pouco qualificados na horticultura e para proteger os seus direitos. O processo é monitorizado por um grupo consultivo composto por representantes dos governos em causa, pelos parceiros sociais e por organizações de migrantes. Vários países membros da UE introduziram recentemente medidas para simplificar os procedimentos de registo dos trabalhadores migrantes, por exemplo, através do uso de cheques serviço para prestadores de serviço doméstico. Estes regimes simplificam os procedimentos de cálculo das cotizações obrigatórias e de declaração dos trabalhadores que oferecem os seus serviços ocasionalmente e regularmente para vários empregadores diferentes em áreas como a limpeza, a jardinagem ou os cuidados às crianças²⁶.

3.6. Extensão da proteção social: O papel da segurança social na transição para a formalidade e a importância das estratégias integradas

157. O não acesso à segurança social é, muitas vezes, uma consequência direta da informalidade, e as estratégias para alargar a segurança social podem desempenhar um papel importante na transição para a formalidade, particularmente para as mulheres²⁷. A longo prazo, melhorando as condições de vida dos mais vulneráveis e da população em geral, a extensão da cobertura da segurança social permite não só alcançar o objectivo da transição para a formalidade, mas também

25 OIT (2013), op. cit., Resumo 6.2.

26 Ibid.

27 A noção de segurança social referida no presente relatório abrange todas as medidas para atribuir prestações, em dinheiro ou em espécie, de uma natureza contributiva ou de natureza não contributiva, para garantir a proteção, nomeadamente, por: falta de trabalho (ou rendimento insuficiente) causada por doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho, desemprego, velhice ou morte de um membro da família; falta de acesso ou acesso incomportável aos cuidados de saúde; apoio familiar insuficiente (por exemplo, às crianças e adultos dependentes); e pobreza geral e exclusão social.

gerar rendimentos e aumentar a produtividade e a prosperidade.

158. Os dados mostram cada vez mais que a extensão da cobertura da segurança social, promovendo o acesso a cuidados de saúde e educação, contribui para melhorar o estado de nutrição e saúde e desempenha um papel importante na promoção do emprego produtivo, bem como o desenvolvimento económico e social²⁸. Ao mesmo tempo, as formalidades exigidas para a cobertura da segurança social, tais como o registo de famílias ou indivíduos junto das autoridades públicas, podem constituir um primeiro passo para a sua formalização e concretização dos seus direitos civis, económicos e sociais (incluindo o direito de voto, à propriedade e à educação).

159. A informalidade é um obstáculo ao crescimento económico sustentável e equitativo e contribui em boa parte para os défices da segurança social. A este respeito, a CIT de 2011 observou que a “formalização da economia é um dos pré-requisitos essenciais para o crescimento a longo prazo e permitirá alargar a base de receitas públicas necessária para financiar níveis mais elevados de proteção social dos contribuintes e das quotizações e prestações não contributivas para cobrir as pessoas sem capacidade para contribuir”²⁹. Acrescentou que as estratégias adotadas nesta matéria devem promover tanto a extensão horizontal como a vertical da segurança social, ou seja, os pisos de proteção social devem fazer parte integrante de sistemas de segurança social, abrangentes e adequados.

160. As estratégias de extensão podem servir para incluir grupos mais vastos de trabalhadores nos regimes contributivos da segurança social, tais como os trabalhadores por conta própria, trabalhadores domésticos, trabalhadores em pequenas e microempresas e trabalhadores agrícolas. No entanto, é necessário ter em conta a heterogeneidade das circunstâncias destes grupos, para assegurar que os meios adotados são adequados ao seu contexto, por exemplo, em termos do âmbito das prestações, de mecanismos de financiamento e procedimentos administrativos. Também é essencial criar incentivos para que os trabalhadores em questão, adiram a regimes formais através de regras flexíveis e procedimentos e mecanismos de financiamento apropriados. Além disso, a evasão fiscal e o trabalho não declarado devem ser abordados para garantir que todos os trabalhadores em causa contribuem e recebem as prestações a que têm direito.

161. Em caso de desemprego, pode -se proteger os trabalhadores e suas famílias de passarem para a economia informal , propondo-lhes uma série de prestações, incluindo subsídio de desemprego, prestações de invalidez, abono de família, apoio ao rendimento e outras transferências em dinheiro, bem como cuidados de saúde. A garantia de acesso à protecção social em matéria de saúde garante que a perda de rendimento não esteja associada a uma perda de acesso aos cuidados de saúde.

162. A extensão da cobertura dos regimes contributivos deve ser acompanhada pela criação de regimes não contributivos, que desempenham um papel chave no fornecimento das garantias de pisos nacionais de proteção social , em consonância com a Recomendação (N.º 202). sobre os pisos de Proteção Social, 2012 Essas garantias devem incluir, pelo menos, acesso a um rendimento mínimo garantido e cuidados de saúde essenciais, e deve facilitar o acesso à alimentação, educação e saneamento. Os pisos nacionais de proteção social são essenciais por contribuírem para uma mão de obra bem formada, saudável e, portanto, produtiva, com mais possibilidades de entrar no emprego formal. Além disso, os dados em vários países mostram que estas transferências de di-

28 Ver também OIT: *Estender a Segurança Social para todos: Um guia através de desafios e opções* (Genebra, 2010); OIT: *Segurança Social pela justiça social e uma globalização justa*, Relatório VI, Conferência Internacional do Trabalho, 100ª Sessão (Genebra, 2011).

29 OIT: *Conclusões sobre os debates recorrentes sobre a proteção social* (segurança social), Conferência Internacional do Trabalho, 100ª Sessão (Genebra, 2011), parágrafo 14.

nheiro para as famílias mais pobres podem facilitar a procura de trabalho e resultam numa maior participação da mão de obra.

163. Os programas e sistemas não contributivos de transferência de dinheiro, principalmente financiados pelos impostos, incluem: sistemas de proteção universal ou sistemas de prestações para idosos, sujeitos a condições de recurso; as transferências em dinheiro para famílias com crianças, acompanhadas de condições relativas à educação ou saúde; benefícios para grupos específicos, tais como pessoas com deficiência e órfãos; e programas dirigidos de assistência social. Mais de 30 países de baixo e médio rendimento têm introduzido ou expandido tais regimes nos últimos anos. Os programas de transferência de dinheiro condicional ou incondicional para famílias pobres com crianças, por exemplo, na Argentina, Brasil, México e África do Sul, desempenham um papel fundamental no reforço da segurança do rendimento para famílias em situação vulnerável e facilitam o acesso aos cuidados de saúde e educação. Por conseguinte, constituem uma contribuição fundamental para promover a formalização tanto a curto como a longo prazo.

164. Os Sistemas Sociais de Pensões são essenciais no fornecimento de pelo menos um nível mínimo de segurança de rendimento para as pessoas idosas e suas famílias num número crescente de países em desenvolvimento, incluindo o plurinacional estado da Bolívia, Cabo Verde, Lesoto, Namíbia, Nepal e África do Sul. Os Sistemas de garantia de emprego e outros programas públicos de emprego, por exemplo, na Etiópia, Índia e África do Sul, também podem desempenhar um papel chave ao fornecer um determinado número de dias garantidos de emprego às famílias pobres em zonas rurais.

165. A extensão da proteção social de saúde aos trabalhadores da economia informal contribui para melhorar o estado de saúde desta população e a sua capacidade de gerar rendimentos. Fornecendo proteção financeira contra o empobrecimento relacionado com a saúde, promove a transição para a formalidade e impede que as pessoas sejam empurradas para a pobreza, em caso de problemas de saúde. Abundam os mecanismos de financiamento que combinam sistemas de financiamento, incluindo sistemas baseados em impostos nacionais de saúde, seguro de saúde nacional e social financiados através de prémios e/ou de contribuições, seguro de saúde comunitário e seguros de saúde privados. A proteção social em matéria de saúde pode ser alargada aos trabalhadores do setor informal através de diversos mecanismos de financiamento, incluindo cuidados de saúde financiados por impostos (como na Tailândia) ou subsidiadas por contribuições para regimes de seguro nacional de saúde para os pobres (por exemplo, na Colômbia, Gana, Filipinas e Ruanda)³⁰.

166. Embora coexistam vários regimes e mecanismos de financiamento para a proteção social em matéria de saúde, o principal desafio consiste em aumentar a cobertura e melhorar o acesso equitativo aos cuidados de saúde nos sistemas de saúde pluralistas e bem regulamentados. No Ruanda, por exemplo, onde foi adotada uma política de seguro de saúde obrigatório para toda a população, a taxa de adesão de organizações mutualistas de saúde aumentou acentuadamente, de 7 % em 2003 para 85 % da população em 2008³¹. Em particular, a expansão do acesso das mulheres aos cuidados de saúde antes, durante e após a gravidez e a redução dos riscos económicos associados à maternidade, é do interesse não só das mulheres em causa e das suas famílias, mas também da sociedade como um todo e da economia nacional. As prestações de maternidade, para além dos

30 Consulte UNDP, unidade especial de cooperação Sul-Sul e a OIT, 2011: Partilha de experiências inovadoras: experiências de níveis de proteção Social bem sucedida (Nova York e Genebra: UNDP, unidade especial de cooperação Sul-Sul e OIT), <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=20840>; Resumo 8.1 cobertura de segurança social extensiva à economia informal, na OIT: A economia Informal e o Trabalho digno: um guia de recurso à política para apoiar transições de formalidade (Genebra, 2013).

31 OIT (2009), op. cit.

cuidados médicos, incluem cuidados de maternidade, e desempenham um papel importante para garantir a segurança de rendimento durante sua licença de maternidade e na descida do custo da maternidade para com os empregadores individuais, eliminando desincentivos para o emprego de mulheres jovens³².

167. Está provado que a extensão da segurança social na economia informal está ao alcance de países em qualquer nível de desenvolvimento, incluindo os países de baixo rendimento. Mesmo onde não é viável implementar todos os elementos de um piso nacional de proteção social, uma abordagem por etapas pode gerar benefícios imediatos em termos de redução da pobreza e favorecer a transição para a formalidade. A este respeito, a CIT sublinhou que as estratégias de extensão da segurança social devem estar coordenadas com as políticas orçamentais, económicas e de emprego para promover a transição para a economia formal. Neste contexto, deve ser dada especial atenção à construção de um quadro económico e social favorável à criação de empresas sustentáveis e ao crescimento do emprego digno e produtivo³³. Também é essencial integrar as duas dimensões da prevenção e proteção, nomeadamente a prevenção dos riscos profissionais, a melhoria das condições de trabalho, segurança de rendimento e acesso aos cuidados de saúde. As abordagens adotadas devem combinar medidas de segurança social com a criação de emprego, a organização dos trabalhadores e dos empregadores e a promoção dos direitos no trabalho.

32 OIT (2013), op. cit. Resumo 8.3.

33 OIT: *Conclusões sobre os debates recorrentes sobre a proteção social* (segurança social), op. cit. Parágrafo 13.

Conclusão

Para uma abordagem integrada

168. Esta análise mostrou que, desde as conclusões de 2002 e do simpósio tripartido de 2007, foram introduzidas numa série de países em todas as regiões do mundo, ações inovadoras para formalizar gradualmente a situação “do grande número de trabalhadores e empresas, que muitas vezes não são reconhecidos e protegidos no âmbito dos quadros legais e normativos e que se caracterizam por um elevado grau de vulnerabilidade e pobreza, assim como reparar estes défices de trabalho digno”¹. Os elementos disponíveis sugerem que políticas bem concebidas podem facilitar a transição para a formalização e promover com eficácia o emprego produtivo na economia formal, de modo a oferecer novas oportunidades para todos os trabalhadores e unidades económicas, incluindo oportunidades de integração na economia formal.

169. No entanto, alguns desses programas foram formulados como parte de um quadro político coerente, amplo e integrado. Como recordam as conclusões de 2002 “[a] promoção do trabalho digno para todos os trabalhadores, mulheres e homens, independentemente de onde trabalhem, requer uma estratégia ampla: realizar os princípios dos direitos fundamentais no trabalho; criar maiores e melhores oportunidades de emprego e rendimento; alargar a proteção social; e promover o diálogo social. Essas dimensões do trabalho digno reforçam-se mutuamente e constituem uma estratégia integrada de luta contra a pobreza”².

170. Uma comparação das principais lições da experiência adquirida, permite retirar orientações importantes sobre uma série de políticas que podem ser eficazes na facilitação da passagem à formalidade em áreas como: as estratégias de crescimento inclusivo de criação de emprego criando oportunidades de emprego produtivo na economia formal, os princípios e direitos fundamentais no trabalho, a segurança social, as condições de trabalho, a segurança e saúde no trabalho, as oportunidades de rendimento, a educação e o desenvolvimento de competências, o acesso ao financiamento e aos mercados, a aplicação da lei, a política industrial, as infra-estruturas, o registo de empresas, a promoção das cooperativas e outras empresas da economia social, a administração de trabalho e a inspeção do trabalho, uma governação transparente e democrática e o diálogo social.

171. O valor acrescentado da Recomendação proposta seria o de disponibilizar orientação para os mandantes tripartidos da OIT na formulação de políticas nacionais abrangentes simples, mais favoráveis e inteligentes, destinadas a facilitar a transição das unidades económicas e dos trabalhadores para a economia formal. Tais políticas devem levar em conta a diversidade de cada contexto nacional e das categorias de trabalhadores e das empresas que geralmente se encontram na economia informal, garantindo que as oportunidades de subsistência e empreendedorismo não

1 Conclusões 2002, parágrafo 1.

2 *ibid.* parágrafo 2.

sejam destruídas, já que a economia informal absorve trabalhadores e unidades económicas que estariam sem trabalho ou rendimento, particularmente nos países em desenvolvimento. Um novo instrumento contribuiria para a melhoria da coerência das políticas, a nível nacional, entre os quatro objetivos estratégicos de emprego, proteção social, diálogo social e princípios e direitos fundamentais no trabalho, com a igualdade de género como tema transversal. Isso contribuirá também para assegurar que seja tida em conta a vasta gama de modalidades de trabalho informal e as suas dimensões setoriais e de género e a reorientar as políticas globais para a qualidade do emprego como promotor de desenvolvimento económico. A transição para a formalidade aumenta a eficiência económica e o bem-estar, contribuindo para a produtividade, o crescimento e o desenvolvimento sustentáveis.

172. Através das respostas ao questionário em anexo, espera-se que os mandantes da OIT, em conformidade com o Artigo 39 do Regulamento da Conferência, forneçam orientação ao *Bureau*, para a preparação de um novo relatório com base nas respostas recebidas, bem como um projeto de conclusões para a debate a realizar na 103ª Sessão da Conferência em Junho de 2014.

173. Finalmente, cabe recordar que o Conselho de Administração, na sua 317ª Sessão (Março de 2013), aprovou um programa de prazos reduzidos para a preparação pelo *Bureau* da presente relatório sobre a legislação e a prática, bem como para as respostas dos mandantes ao questionário em anexo. O Conselho de Administração, também decidiu convocar uma reunião Tripartida de especialistas sobre o tema facilitar a transição da economia informal para a economia formal, a realizar em Genebra de 16 a 20 de Setembro de 2013. A Reunião de peritos irá contribuir para os trabalhos preparatórios para o debate deste item normativo e ajudar no esclarecimento das questões a tratar e os aspectos essenciais do instrumento proposto. Com base no resultado da reunião de peritos, será reunida informação de soluções inovadoras e experiências atuais (no domínio jurídico, político, institucional, da governação e outras intervenções) que provaram ser bem sucedidas ao apoiar a transição dos trabalhadores e empresas informais para a formalidade, impedindo outros de entrar para a economia informal e reforçando os direitos e as oportunidades. Haverá também um amplo processo de consulta aos mandantes, inclusive a organizações representativas de pessoas na economia informal.

Questionário

Questionário sobre a transição gradual da economia informal para a economia formal

O Conselho de Administração na sua 317ª Sessão (Março de 2013) decidiu incluir na ordem do dia da 103ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho o item «facilitar a transição da economia informal para a economia formal» como um item normativo (dupla discussão), com vista à adoção de uma Recomendação. As questões abaixo incluídas estão enquadradas, portanto, tendo essa decisão em consideração.

I. Questões preliminares

1. *Por favor indique qualquer legislação, medidas ou práticas, incluindo a jurisprudência, do seu país que são relevantes para facilitar a transição da economia informal para a economia formal.*

Comentários:

2. *Por favor indicar programas e políticas do seu país relevantes para facilitar a transição da economia informal para a economia formal.*

Comentários:

II. Preâmbulo

3. *Deverá fazer-se referência no preâmbulo do instrumento proposto às normas internacionais do trabalho e aos instrumentos das Nações Unidas que são pertinentes em relação à economia informal?*

Sim *Não*

Comentários:

4. *O preâmbulo do instrumento proposto deverá referir o seguinte:*

- (a) *A maioria das pessoas entra na economia informal, não por escolha, mas em consequência da falta de oportunidades na economia formal e por não ter outros meios de subsistência?*

Sim *Não*

Comentários:

- (b) *Os trabalhadores e unidades económicas da economia informal podem ter um po-*

tencial forte de empreendedorismo e a sua criatividade, dinamismo, competências e inovação podem prosperar se forem removidos os obstáculos à transição para a economia formal(c) proteção dos trabalhadores, em especial dos trabalhadores migrantes, que recorrem a serviços de recrutamento e colocação, contra abusos e práticas fraudulentas?

Sim Não

Comentários:

(c) *Os défices de trabalho digno são mais pronunciados na economia informal? O Protocolo proposto deve estabelecer que cada Membro tome medidas eficazes e abrangentes para a identificação, resgate, proteção e recuperação total de todas as vítimas de trabalho forçado, prestando atenção especial às crianças, aos trabalhadores migrantes e a outras pessoas em risco?*

Sim Não

Comentários:

5. *Será que o preâmbulo do instrumento proposto deverá reconhecer a forte incidência de informalidade e a urgência de tomar medidas para permitir a transição gradual dos trabalhadores e unidades económicas da economia informal para a economia formal?*

Sim Não

Comentários:

6. *Será que o preâmbulo do instrumento proposto deverá reconhecer a incidência do emprego informal em estabelecimentos formais e a necessidade de abordá-lo?*

Sim Não

Comentários:

III. Âmbito de aplicação

7. *Deverá o instrumento proposto descrever a economia informal, de acordo com a resolução sobre trabalho digno e a economia informal, adotada pela Conferência Internacional do Trabalho, na sua 90ª Sessão em 2002, que estabelece que:*

O termo “economia informal” refere-se a todas as atividades económicas dos trabalhadores e unidades económicas que - na lei ou na prática - não estão abrangidos ou estão insuficientemente abrangidos pelas disposições formais. As suas atividades não estão incluídas na lei, o que significa que operam à margem formal da lei; ou não são abrangidos na prática, o que significa que - embora operando dentro do alcance formal da lei, a lei não é aplicada ou não é exigida; ou a lei desencoraja a conformidade por ser inadaptada, onerosa ou impõe custos excessivos?¹

Sim *Não*

Comentários:

IV. Objetivos e princípios

8. *O instrumento proposto deverá garantir que os membros devam promover a criação de empregos dignos na economia formal e reforçar a coerência do emprego em termos macroeconómicos, proteção social e outras políticas sociais?:*

Sim *Não*

Comentários:

9. *Deverá o instrumento proposto estabelecer que é necessário promover a transição de trabalhadores e unidades económicas da economia informal para a economia formal, garantindo que as oportunidades de sustentabilidade e empreendedorismo não são destruídas?*

Sim *Não*

Comentários:

¹ OIT: Resolução sobre trabalho digno e a economia informal, Conferência Internacional do Trabalho, 90ª Sessão (Genebra, 2002), parágrafo 3.

10. *Deverá o instrumento proposto prever que as intervenções para facilitar a transição da economia informal para a economia formal devem reconhecer a diversidade de circunstâncias dos trabalhadores e unidades económicas da economia informal e a necessidade de tratar tal diversidade com abordagens específicas?*

Sim *Não*

Comentários:

11. *Deverá o instrumento proposto prever que existem múltiplas vias para a transição da economia informal para economia formal de acordo com o contexto e preferência específica de cada país?*

Sim *Não*

Comentários:

V. Estruturas jurídicas e políticas

Quadro legislativo

12. *O instrumento proposto deverá prever que as leis e regulamentos nacionais ou outras medidas assegurem a cobertura adequada de todas as categorias de trabalhadores e unidades económicas?*

Sim *Não*

Comentários:

Se a resposta for positiva, indique qual a forma que estas disposições legislativas ou outras medidas deverão ter.

Sim *Não*

Comentários:

Se a resposta for negativa, como serão abrangidos esses trabalhadores e unidades económicas?

Sim *Não*

Comentários:

Quadro político

13. *O instrumento proposto, deve prever que as estratégias nacionais de desenvolvimento incluam, quando aplicável, um quadro integrado de políticas para a formalização da economia informal?*

Sim *Não*

Comentários:

14. *O instrumento proposto deverá proporcionar orientações para a formulação e a implementação de quadros integradas de políticas através de uma ação nacional tripartida para:*

(a) *redução dos custos da transição para a formalidade, incluindo os custos relativos ao registo, tributação, aplicação da legislação e regulamentação?*

Sim *Não*

Comentários:

(b) *aumento dos benefícios da transição para a formalidade, incluindo os do acesso aos serviços às empresas, financiamento, infra-estruturas, mercados, tecnologias, programas de desenvolvimento de competências e direitos de propriedade?*

Sim *Não*

Comentários:

(c) *tratar o emprego informal em estabelecimentos formais?*

Sim *Não*

Comentários:

VI. Direitos no trabalho

15. *Deverá o instrumento proposto prever que os membros:*

(a) *alarguem a todos os trabalhadores na economia informal o benefício dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, ou seja, a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, a abolição efetiva do trabalho infantil e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e profissão?*

Sim *Não*

Comentários:

(b) *alarguem progressivamente a todos os trabalhadores na economia informal, a segurança social, a segurança e saúde, os horários de trabalho dignos, e o salário mínimo, onde existir essa proteção?*

Sim *Não*

Comentários:

(c) *Dêem especial atenção às mulheres e categorias vulneráveis de trabalhadores, incluindo crianças, jovens, trabalhadores migrantes e os trabalhadores idosos?*

Sim *Não*

Comentários:

VII. Emprego

16. *O instrumento proposto deve invocar que a Convenção (N.º 122) sobre Política de Emprego, 1964 e a Recomendação (N.º 169), sobre Política de Emprego (Disposições Complementares), 1984 contém disposições relacionadas com a formulação e implementação de uma política nacional de emprego a fim de aumentar a criação de emprego produtivo na economia formal através de políticas setoriais e macroeconómicas a favor do emprego, empresas sustentáveis, desenvolvimento de cooperativas, empregabilidade e desenvolvimento de competências em áreas rurais e urbanas?*

Sim *Não*

Comentários:

VIII. Condições de trabalho e proteção social

17. *O instrumento proposto deverá reconhecer a necessidade de progressivamente, adotar medidas preventivas para enfrentar as condições perigosas e insalubres de trabalho que muitas vezes caracterizam o trabalho na economia informal?*

Sim Não

Comentários:

18. *O instrumento proposto deverá reconhecer que a prestação de serviços de cuidados às crianças e outros serviços de cuidados de qualidade acessível é uma necessidade para alargar as oportunidades de emprego das mulheres permitindo-lhes a transição do trabalho informal para o formal?*

Sim Não

Comentários:

19. *O instrumento proposto deverá prever, que durante o estabelecimento e manutenção dos pisos de proteção social nacional no âmbito do sistema de segurança social, os Membros devem prestar particular atenção às necessidades e circunstâncias dos trabalhadores da economia informal e suas famílias com vista a garantir a cobertura de segurança social adequada e promover a transição para a economia formal?*

Sim Não

Comentários:

20. *O instrumento proposto deverá prever que os Membros devem progressivamente estender a cobertura de seguro social a outras categorias de trabalhadores (como os trabalhadores por conta própria, trabalhadores domésticos, trabalhadores em áreas rurais e os trabalhadores em pequenas e microempresas) e, se necessário, adaptar os procedimentos administrativos, o âmbito de aplicação de benefícios e contribuições, tendo em conta a sua capacidade contributiva?*

Sim *Não*

Comentários:

21. *O instrumento proposto deverá encorajar os membros para regularmente reverem os seus sistemas de segurança social com vista a assegurar que eles funcionam de forma eficaz e eficiente, tendo em conta a importância de promover a formalização da economia informal?*

Sim *Não*

Comentários:

IX. Cumprimento e controlo da aplicação

22. *Deverá o instrumento proposto estabelecer que:*

- (a) *cada Membro deverá estabelecer e desenvolver mecanismos adequados para o cumprimento das leis e regulamentação abrangendo os trabalhadores e unidades económicas da economia informal, com vista a assegurar a transição para a formalidade?*

Sim *Não*

Comentários:

(b) *os mecanismos deverão incluir um sistema adequado e apropriado de inspeção?*

Sim *Não*

Comentários:

(c) *os mecanismos deverão incluir a informação, orientação e capacitação para os atores relevantes e a assistência em conformidade?*

Sim *Não*

Comentários:

23. *O instrumento proposto deverá prever que cada Membro assegure que as sanções (administrativas, civis ou penais) impostas pela lei sejam adequadas e estritamente aplicadas?*

Sim *Não*

Comentários:

X. Papel das organizações de empregadores e de trabalhadores

24. *O instrumento proposto, deverá prever que os trabalhadores e empresários na economia da economia informal deverão poder participar nas organizações de empregadores e de trabalhadores existentes, ou criar as suas próprias organizações?*

Sim *Não*

Comentários:

25. *O instrumento proposto deverá proporcionar que as organizações de empregadores e de trabalhadores, incluindo as organizações dos trabalhadores e de empresários da economia informal, devam ser consultadas durante o desenvolvimento, implementação e avaliação de políticas e programas de interesse para a economia informal, incluindo sua formalização?*

Sim

Não

Comentários:

26. *O instrumento proposto deverá proporcionar que as organizações de empregadores e de trabalhadores devam desempenhar um papel fundamental para facilitar a transição da economia informal para a economia formal estendendo a associação e serviços às unidades económicas e aos trabalhadores da economia informal e incentivando e apoiando a criação e o desenvolvimento das organizações representativas?*

Sim

Não

Comentários:

27. *O instrumento proposto deverá prever a necessidade de reforçar a capacidade das organizações de trabalhadores e empregadores e as organizações representativas da economia informal a organizar e ajudar os trabalhadores e unidades económicas da economia informal, com vista a facilitar a transição para a formalidade?*

Sim

Não

Comentários:

XI. Recolha de dados e monitorização

28. *Deverá o instrumento proposto prever que os membros:*

(a) *recolham, analisem e divulguem estatísticas consistentes, desagregadas por sexo sobre a dimensão e a composição da economia informal e medir a sua contribuição para a economia nacional?*

Sim *Não*

Comentários:

(b) *monitorizar regularmente os progressos no sentido da formalização?*

Sim *Não*

Comentários:

XII. Implementação e acompanhamento

29. *O instrumento proposto deverá proporcionar que cada Membro possa implementar as disposições deste instrumento, em consulta às organizações mais representativas dos empregadores e trabalhadores, através de leis e regulamentos, dos acordos coletivos ou outras medidas em conformidade com as práticas nacionais?*

Sim *Não*

Comentários:

30. *O instrumento proposto deverá proporcionar acompanhamento periódico e avaliação, a nível nacional, às políticas para a transição gradual para a formalidade?*

Sim *Não*

Comentários:

XIII. Outras perguntas

31. *Deverá o instrumento proposto conter em anexo, uma lista de normas internacionais do trabalho, relevantes para a economia informal?*

Sim *Não*

Comentários:

Anexo I

Resolução sobre trabalho digno e a economia informal

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, na sua 90ª Sessão, 2002,

Ao ter realizado uma discussão geral com base no Relatório VI, Trabalho digno e a economia informal:

1. Adota as conclusões seguintes;
2. Convida o Conselho de Administração a dar-lhes a devida atenção no planeamento da ação futura para a redução do défice de trabalho digno na economia informal, e a solicitar ao Diretor-Geral a tê-las em conta na preparação do Programa e do Orçamento para o biénio 2004-0, assim como na afetação de recursos disponíveis para o biénio de 2002-03.

Conclusões relativas ao trabalho digno e à economia informal

1. Reconhecendo o compromisso da OIT e dos seus mandantes de tornar o trabalho digno numa realidade para todos os trabalhadores e empregadores, o Conselho de Administração do “*Bureau*” Internacional do Trabalho convidou a Conferência Internacional do Trabalho a examinar a questão da economia informal. O compromisso pelo trabalho digno está radicado na Declaração de Filadélfia, que consagra o direito de todo o ser humano a viver em “liberdade, dignidade, segurança económica e igualdade de oportunidades”. É preciso, agora, considerar essa imensidão de trabalhadores e de empresas que por vezes não são reconhecidos nem protegidos por nenhuma moldura legal ou regulamentar, e que se caracterizam por uma grande vulnerabilidade e uma grande pobreza, e compensar esses défices de trabalho digno.
2. Promover o trabalho digno para todos os trabalhadores, mulheres e homens, sem ter em conta o local onde estes trabalham exige uma estratégia abrangente: concretizar os princípios e direitos fundamentais no trabalho; criar novas e melhores possibilidades de emprego e de rendimento; alargar a protecção social; incentivar o diálogo social. Estas dimensões do trabalho digno reforçam-se mutuamente e fazem parte de uma estratégia integrada de luta contra a pobreza. Reduzir os défices de trabalho digno constitui um desafio ainda maior quando o trabalho é executado à margem do âmbito ou campo de aplicação dos quadros legais e institucionais. Hoje em dia, são muitas as pessoas que trabalham na economia

informal, pois a maioria não consegue encontrar outro trabalho ou lançar uma empresa na economia formal.

3. Embora não exista nenhuma descrição ou definição universalmente aceite ou considerada como exacta da “economia informal”, em geral entende-se que a expressão abrange uma diversidade considerável de trabalhadores, empresas e empresários, todos eles dotados de características identificáveis, que enfrentam desvantagens e problemas cuja intensidade varia consoante o contexto, nacional, urbano ou rural. A expressão “economia informal” é preferível à expressão “setor informal”, pois os trabalhadores e as empresas em questão não advêm de um só setor de actividade económica, mas sim de vários. Esta expressão tende, porém, a minimizar a importância das ligações, das zonas cinzentas e das interdependências que existem entre actividades formais e actividades informais. A expressão “economia informal” refere-se a todas as actividades económicas de trabalhadores e unidades económicas que não são abrangidas, em virtude da legislação ou da prática, por disposições formais. Estas actividades não entram no âmbito de aplicação da legislação, o que significa que estes trabalhadores e unidades operam à margem da lei; ou então não são abrangidos na prática, o que significa que a legislação não lhes é aplicada, embora operem no âmbito da lei; ou, ainda, a legislação não é respeitada por ser inadequada, gravosa ou por impor encargos excessivos. O BIT deverá ter em conta, nos seus trabalhos, as dificuldades conceptuais associadas a esta imensa diversidade.
4. Os trabalhadores da economia informal incluem trabalhadores assalariados e trabalhadores por conta própria. A maior parte dos trabalhadores por conta própria são tão vulneráveis e carecem de tanta segurança como os assalariados, e passam de uma situação a outra. Sofrendo de falta de protecção, de direitos e de representação, estes trabalhadores são frequentemente atingidos pela pobreza.
5. Em alguns países, a expressão “economia informal” designa o setor privado. Noutros países, considera-se que é sinónima de “economia subterrânea” ou “paralela”. No entanto, a maioria dos trabalhadores e das empresas da economia informal produzem bens e serviços legais, ainda que não estejam em conformidade com os procedimentos legais, por exemplo nos casos de incumprimento dos requisitos de registo ou dos trâmites de imigração. Há que distinguir estas actividades das actividades criminosas ou ilegais, como a produção e o tráfico de droga, que se enquadram no direito penal e não podem ser objecto de qualquer regulamentação, nem beneficiar de nenhuma protecção em termos de legislação laboral ou de regulamentações comerciais. Podem também existir zonas cinzentas em que a actividade económica aglutina características da economia formal e da economia informal como, por exemplo, quando os trabalhadores da economia formal recebem remunerações não declaradas, ou quando existem, nas empresas formais, categorias de trabalhadores cujas condições de trabalho ou de remuneração são características da informalidade.
6. A economia informal absorve os trabalhadores que de outra forma não teriam trabalho nem rendimentos, particularmente nos países em desenvolvimento caracterizados por uma mão-de-obra numerosa e em rápida expansão como, por exemplo, os países onde os trabalhadores foram despedidos no seguimento da aplicação de programas de ajuste estrutural. A maior parte daqueles que entram na economia informal não o fazem por escolha, mas por necessidade absoluta. Nomeadamente em situações de forte desemprego, de subemprego e de pobreza, a economia informal é uma fonte potencial de criação de empregos e de rendimentos, pelo facto de ter um acesso relativamente fácil, mesmo sem muita instrução ou qualificações, nem grandes meios técnicos ou financeiros. É raro, porém, que os empregos assim criados correspondam aos critérios de trabalho digno. A economia informal permite

também satisfazer as necessidades dos consumidores pobres, oferecendo bens e serviços acessíveis a preços baixos.

7. Os trabalhadores e as unidades económicas da economia informal podem constituir um bom potencial empresarial. Estes trabalhadores dispõem, além do mais, de qualificações variadas. Muitos dos que trabalham na economia informal têm um sentido apurado do negócio, espírito criativo, dinamismo e capacidade de inovação, potencial que pode prosperar se se conseguir eliminar determinados obstáculos. A economia informal pode igualmente servir de viveiro de empresas e permitir a aquisição de qualificações no local de trabalho. Neste aspecto, pode servir de rampa de lançamento para um acesso gradual à economia formal, se forem implementadas estratégias eficazes.
8. Em muitos países, tanto em desenvolvimento como industrializados, existem ligações entre a evolução da organização do trabalho e o crescimento da economia informal. Os trabalhadores e as unidades económicas operam cada vez mais segundo modalidades de trabalho flexíveis, entre as quais a contratação externa e a subcontratação; alguns encontram-se na periferia de empresas principais ou no fim da cadeia de produção, onde são vítimas de défice de trabalho digno.
9. Os défices de trabalho digno são mais marcados na economia informal, a qual, do ponto de vista dos trabalhadores não protegidos, apresenta muito mais aspectos negativos que positivos. Os trabalhadores da economia informal não são reconhecidos nem declarados, não beneficiam da legislação laboral nem de protecção social (por exemplo, quando o seu estatuto em relação ao emprego é ambíguo), pelo que se vêem impossibilitados de desfrutar dos seus direitos fundamentais, de os exercer ou de os defender. Não estando, geralmente, organizados, raras vezes são representados colectivamente junto dos empregadores ou das autoridades públicas. A economia informal caracteriza-se muitas vezes pela exiguidade ou indefinição dos locais de trabalho, por condições de trabalho que não garantem saúde nem segurança, fracos níveis de qualificação e de produtividade, rendimentos baixos e irregulares, longas horas de trabalho e falta de acesso à informação, aos mercados, ao financiamento, à formação e à tecnologia. Os trabalhadores da economia informal podem caracterizar-se por diversos graus de dependência e de vulnerabilidade.
10. Ainda que estejam muito expostos aos riscos e que tenham, conseqüentemente, uma necessidade particular de protecção social, a maior parte dos trabalhadores da economia informal estão quase, senão totalmente, privados dessa protecção, e as prestações de segurança social que recebem do empregador ou do Estado são muito limitadas ou inexistentes. Além da cobertura social no sentido tradicional, estes trabalhadores estão privados de qualquer protecção em áreas como a da educação, a aquisição de competências, a formação, os cuidados de saúde e os apoios familiares, que, todavia, são particularmente importantes para as trabalhadoras. A falta de protecção social é um aspecto crítico da exclusão de que são vítimas.
11. Mesmo que alguns ganhem mais na economia informal do que ganham os trabalhadores na economia formal, os trabalhadores e as unidades económicas da economia informal caracterizam-se pela pobreza, sinónima de impotência, de exclusão, de vulnerabilidade. A maioria não beneficia da segurança dos seus direitos de propriedade, o que os impede de aceder ao capital e ao crédito. Têm dificuldade em recorrer ao sistema judicial para fazer valer os seus contratos, e não têm, ou quase não têm, acesso às infra-estruturas e prestações públicas. Estão expostos ao assédio, nomeadamente sexual, e a outras formas de explora-

ção e abuso, incluindo o suborno e a corrupção. As mulheres, os jovens, os migrantes e os trabalhadores idosos são as primeiras vítimas dos défices de trabalho digno mais gritantes da economia informal. É na economia informal que, tipicamente, se encontra crianças a trabalhar e trabalhadores sob servidão por dívidas.

12. As empresas não declaradas e não regulamentadas frequentemente não cumprem as suas obrigações fiscais, nem as suas obrigações sociais em relação aos trabalhadores, fazendo também uma concorrência desleal às outras empresas. Além do mais, os trabalhadores e unidades económicas da economia informal nem sempre cumprem as suas obrigações fiscais, em muitos casos certamente devido à sua pobreza. O Estado fica, dessa forma, privado de recursos fiscais, o que limita a sua capacidade de alargar os serviços sociais.
13. Para promover o trabalho digno, é necessário eliminar os aspectos negativos da informalidade, zelando simultaneamente pela preservação das fontes de rendimento e do espírito empreendedor, e pelo incentivo à protecção e integração dos trabalhadores e unidades económicas da economia informal na economia formal. Não poderá haver evolução sustentável para o trabalho digno, reconhecido e protegido, se não se agir, após a sua identificação, sobre as causas profundas da actividade informal e sobre os obstáculos à integração no sistema económico social formal.
14. A informalidade é principalmente uma questão de governação. A expansão da economia informal pode muitas vezes ser imputada a políticas macroeconómicas e sociais inadequadas, ineficazes, mal planeadas ou mal implementadas, em muitos casos formuladas sem consulta tripartida, e à falta de molduras legais e institucionais favoráveis e de boa governação para aplicação pertinente e efectiva das políticas e das leis. Algumas políticas macroeconómicas, incluindo as políticas de ajuste estrutural, de reestruturação económica e de privatização, que não estavam suficientemente centradas no emprego, destruíram alguns empregos ou não criaram novos empregos suficientes na economia formal. Sem crescimento económico forte e sustentado, os governos vêem-se incapacitados para criar empregos na economia formal e para facilitar a transição da economia informal para a economia formal. Muitos países não possuem política explícita de criação de empregos e de empresas; tratam a questão da quantidade e da qualidade dos empregos como um factor residual, e não como um factor necessário para o desenvolvimento económico.
15. Quando as circunstâncias são favoráveis, os intercâmbios, os investimentos e a tecnologia podem oferecer aos países em desenvolvimento e aos países em transição a possibilidade de reduzir o fosso que os separa dos países industrializados avançados e criar empregos de qualidade. Contudo, o problema reside no facto de o processo actual de mundialização não ser suficientemente abrangente nem justo, não contando com beneficiários suficientes, nomeadamente entre os mais necessitados. A globalização põe a descoberto a má governação. O comércio internacional, sem apoios à exportação que distorcem o mercado, sem práticas desleais, nem aplicação de medidas unilaterais, contribuirá para elevar o nível de vida, melhorar as condições de trabalho dos países em desenvolvimento e reduzir o défice de trabalho digno na economia informal.
16. Os trabalhadores e as empresas da economia informal caracterizam-se pelo facto de frequentemente não serem reconhecidos, nem regulamentados, nem protegidos legalmente, donde a importância capital dos quadros jurídicos e institucionais. A declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento, bem como as normas fundamentais do trabalho devem aplicar-se tanto à economia informal como à

economia formal. Mas alguns trabalhadores estão inseridos na economia informal porque não entram suficientemente no âmbito da legislação laboral nacional ou porque esta não é efectivamente aplicada, nomeadamente devido às dificuldades práticas contra as quais se debate a inspecção do trabalho. Acontece com frequência que a legislação laboral não tenha em conta a organização moderna do trabalho. Uma definição inadequada de assalariado ou de trabalhador pode levar a que o trabalhador seja equiparado a um trabalhador independente e, logo, privado da protecção da legislação laboral.

17. Os quadros jurídicos e administrativos inadequados que não garantem nem protegem a liberdade sindical dificultam a organização dos trabalhadores e dos empregadores. Por vezes, algumas organizações de assalariados, de trabalhadores por conta própria, de trabalhadores independentes ou de empregadores da economia informal, que são democráticas, independentes e baseadas na filiação dos interessados, não são autorizadas a funcionar em virtude da legislação nacional ou local e, muitas vezes, não são reconhecidas, ou são sub-representadas, ficando à margem das instituições e processos do diálogo social. Não estando organizados nem representados, os trabalhadores da economia informal ficam geralmente privados de toda uma série de outros direitos. Não podem defender os seus interesses em matéria de emprego pela negociação colectiva, nem exercer pressão junto dos responsáveis em relação a assuntos como o acesso às infra-estruturas, os direitos de propriedade, a fiscalidade ou a segurança social. Aqueles que carecem mais de representação e de meios para se fazerem ouvir são as mulheres e os jovens, que constituem o grosso da mão-de-obra na economia informal.
18. As unidades económicas operam na economia informal principalmente porque a regulamentação inadequada e os encargos fiscais exagerados encarecem excessivamente o processo de formalização, e porque as barreiras de entrada nos mercados e a falta de acesso à informação sobre o mercado, os serviços públicos, a segurança, a tecnologia e a formação excluem-nas dos benefícios da formalização. Custos elevados de transacção e de cumprimento são-lhes impostas por leis e regulamentações excessivamente pesadas ou obrigam-nas a lidar com administrações ineficientes ou corruptas. A ausência de sistema de direitos e de títulos de propriedade adaptado à situação dos pobres impede a constituição do capital produtivo necessário para o desenvolvimento da actividade.
19. A informalidade explica-se também por um determinado número de outros factores socioeconómicos. A pobreza limita toda a oportunidade e possibilidade real de trabalho digno e protegido. Rendimentos baixos e irregulares e, frequentemente, a ausência de políticas públicas impedem o indivíduo de investir na sua educação e adquirir as qualificações que lhe permitiriam melhorar a sua empregabilidade e a sua produtividade, e de contribuir de forma continuada para um regime de segurança social. A falta de instrução (primária e secundária), que permite ser eficaz na economia formal, e o não reconhecimento das qualificações adquiridas na economia informal constituem obstáculos suplementares à entrada na economia formal. A escassez de actividades remuneradas no meio rural compele as populações a migrar para a cidade ou para o estrangeiro e a integrar a economia informal. A pandemia do VIH/SIDA, devido à doença, à discriminação ou à morte do apoio da família, empurra famílias e comunidades inteiras para a miséria e obriga-as a enveredar por actividades informais para sobreviver.
20. A feminização da pobreza e a discriminação baseada em questões de sexo, idade, origem étnica ou incapacidade significam também que os grupos mais vulneráveis e marginalizados são mais susceptíveis de integrar a economia informal. Em geral, as mulheres devem conciliar múltiplas responsabilidades como garantir a subsistência da família, tratar das

tarefas domésticas e cuidar dos idosos e das crianças; além disso, vêm-se confrontadas com uma discriminação em matéria de acesso à educação e à formação, bem como a outros recursos económicos. Arriscam-se, assim, mais do que os homens, a ter de optar pela economia informal.

21. Os défices de trabalho digno são muitas vezes imputáveis a défices de boa governação, pelo que o Governo tem um papel primordial a desempenhar. A vontade política, o empenho e estruturas e mecanismos próprios para garantir uma boa governação são essenciais. As leis, políticas e programas especificamente concebidos para remediar as causas da informalidade, alargar a protecção a todos os trabalhadores e eliminar os obstáculos à entrada na economia formal, variarão consoante os países e as circunstâncias. Os parceiros sociais e os beneficiários visados na economia informal deverão participar na sua formulação e implementação. Em particular nos países que lutam contra a miséria, cuja população activa é numerosa e está em rápida expansão, as medidas adoptadas não devem restringir as possibilidades daqueles que não têm outros meios de subsistência. Não se trata, contudo, de defender um emprego a qualquer preço e sob qualquer circunstância.
22. A legislação é crucial no que toca à questão fundamental do reconhecimento e da protecção dos trabalhadores e dos empregadores da economia informal. Todos os trabalhadores, independentemente do seu estatuto em relação ao emprego ou do seu local de trabalho, devem poder desfrutar dos seus direitos, bem como exercê-los e defendê-los, tal como enunciado na Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e nas normas fundamentais do trabalho. Para garantir que a legislação laboral oferece uma protecção apropriada a todos os trabalhadores, os governos devem ser incentivados a examinar a evolução das relações de emprego, a identificar e a proteger adequadamente todos os trabalhadores. Eliminar o trabalho infantil e a servidão por dívidas deve ser um objectivo prioritário.
23. A economia informal oferece um ambiente que favorece o desenvolvimento do trabalho infantil. O trabalho infantil, componente fundamental da economia informal, mina as estratégias de criação de empregos e de redução da pobreza, os programas de educação e de formação e as perspectivas de desenvolvimento dos países. O trabalho infantil existe igualmente nos países industrializados. A erradicação deste flagelo requer lutar contra a pobreza, garantir uma boa governação, um controlo efectivo e um melhor acesso à educação universal e à protecção social. Os parceiros sociais devem também empenhar-se e cooperar no âmbito da promoção dos direitos fundamentais e do programa que visa a integração dos trabalhos informais na economia formal. Para conseguir abolir o trabalho infantil, é essencial criar mais empregos de qualidade para os adultos.
24. Cabe aos governos estabelecer a nível nacional e local um quadro que permita o exercício dos direitos de representação. A legislação nacional deve garantir e defender a liberdade de todos os trabalhadores e empregadores, independentemente do local e das modalidades do seu trabalho, de constituírem as organizações que considerem adequadas e de aderirem às mesmas, sem temer represálias ou intimidações. É preciso eliminar os obstáculos ao reconhecimento das organizações legítimas, democráticas, acessíveis, transparentes, responsáveis e fundadas na filiação dos trabalhadores e dos empregadores da economia informal, para que estes possam participar nas estruturas e processos do diálogo social. As autoridades deverão associar estas organizações aos debates públicos e dar-lhes acesso aos serviços e infra-estruturas de que necessitam para funcionar de forma efectiva e eficaz, protegendo-os contra o assédio ou a expulsão injustificada ou discriminatória.

25. As políticas e os programas devem centrar-se na integração no sistema económico e social formal das unidades económicas e dos trabalhadores marginalizados, para lutar contra a vulnerabilidade e a exclusão. Isto implica que os programas relativos à economia informal, quer se trate de educação, formação ou microfinanciamento, sejam concebidos e implementados tendo como principal objectivo a integração dos trabalhadores e unidades económicas da economia informal na economia formal, para que se insiram no âmbito de aplicação do quadro jurídico e institucional. As investigações, nomeadamente estatísticas, devem ser bem orientadas e concebidas para apoiar efectivamente estas políticas e programas.
26. Os governos devem proporcionar quadros macroeconómicos, sociais, jurídicos e políticos propícios à criação em grande escala de empregos dignos e empresas duráveis. Os governos deverão adoptar uma postura dinâmica para colocar o emprego digno no centro das políticas de desenvolvimento económico e social e favorecer o bom funcionamento do mercado de trabalho e das suas instituições, incluindo os sistemas de informação sobre o mercado de trabalho e as instituições de crédito. Para multiplicar os empregos e melhorar a sua qualidade, deverá privilegiar-se o investimento no capital humano, sobretudo em benefício das pessoas mais vulneráveis -educação, formação, aprendizagem ao longo da vida, saúde, segurança – e incentivar o espírito empresarial. As estratégias de luta contra a pobreza, nomeadamente os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza(DERP), devem abordar especificamente os problemas da economia informal. Será pelo número de empregos dignos criados que se medirá o sucesso destas estratégias. Em muitos países em desenvolvimento, há que melhorar e reforçar as políticas agrícolas e as políticas de desenvolvimento rural, inclusivamente pelo estabelecimento de quadros jurídicos de apoio a cooperativas. Deve ter-se especialmente em conta as responsabilidades familiares assumidas pelas trabalhadoras da economia informal, para lhes facilitar o acesso a um emprego formal.
27. Um ambiente político e jurídico favorável reduz os custos de criação e de exploração das empresas: procedimentos simplificados de declaração e obtenção das licenças, regulamentação apropriada, tributação razoável e justa. Tal ambiente multiplica também as vantagens da legalização: acesso facilitado à clientela comercial, condições de crédito mais vantajosas, protecção jurídica, cumprimento dos contratos, acesso à tecnologia, a subsídios, a divisas estrangeiras e aos mercados locais e internacionais. Além disso, tais medidas previnem a transferência de actividades da economia formal para a economia informal. Além de facilitarem o desenvolvimento de novas empresas e ajudarem as pequenas empresas a entrar na economia formal e a criar empregos sem desrespeito pelas normas do trabalho, permitem também aumentar as receitas públicas.
28. Uma outra grande prioridade é o estabelecimento de uma moldura legal, judicial e financeira coerente que garanta os direitos de propriedade e permita ao proprietário de qualquer bem vendê-lo, alugá-lo ou utilizá-lo como garantia, transformando-o num capital produtivo. A reforma do direito da propriedade deve ter especialmente em conta as desigualdades entre homens e mulheres nesta matéria.
29. Para responder às necessidades dos trabalhadores pobres e vulneráveis da economia informal, as conclusões em matéria de segurança social adoptadas pela Conferência Internacional do Trabalho na sua 89ª sessão devem ser apoiadas e aplicadas. É aos governos que incumbe, em primeira instância, alargar a segurança social, nomeadamente aos grupos da economia informal que hoje em dia estão excluídos. O micro-seguros e outros dispositivos comunitários são importantes, mas estes devem ser concebidos de forma compatível com

os projectos de extensão dos regimes nacionais de segurança social. As políticas e iniciativas em matéria de extensão da protecção devem inscrever-se numa estratégia nacional integrada de segurança social.

30. Para sustentar a aplicação e o controlo dos direitos e protecções, será necessário melhorar os serviços de inspecção do trabalho, facilitar e acelerar o acesso à assistência jurídica e ao sistema judicial. Serão igualmente necessárias disposições que prevejam modalidades económicas e eficazes de resolução de conflitos e de execução dos contratos. As administrações nacionais e locais deverão promover a eficácia de serviços burocráticos onde não exista corrupção nem assédio, transparentes e coerentes na aplicação de regras e regulamentos, e que protejam e garantam o respeito pelas obrigações contratuais e pelos direitos dos trabalhadores e dos empregadores.
31. Um objectivo importante das organizações tanto de empregadores como de trabalhadores é o de melhorar a representação na economia informal. Os trabalhadores e os empregadores da economia informal podem aderir aos sindicatos e a organizações de empregadores existentes ou preferir criar as suas próprias organizações. Em qualquer dos casos, estas organizações desempenham um papel essencial: aumentar o número de membros e alargar os seus serviços aos empregadores e trabalhadores da economia informal, e incentivar e apoiar a criação e o desenvolvimento de novas organizações representativas, acessíveis, transparentes e responsáveis, geridas democraticamente e baseadas na filiação, nomeadamente pela sua associação ao diálogo social.
32. As organizações de empregadores e de trabalhadores têm um papel importante a desempenhar, chamando a atenção dos parceiros tripartidos para a necessidade de remediar as causas subjacentes da informalidade e eliminar os obstáculos à inserção nas actividades económicas e sociais da economia formal, incitando-os a agir nesse sentido. Podem também intervir junto das autoridades para que estas criem instituições transparentes, bem como mecanismos que ofereçam serviços à economia informal e estabeleçam ligações entre esses serviços. As estratégias inovadoras e eficazes e as boas práticas que as organizações de empregadores e os sindicatos em todo o mundo aplicaram para entrar em contacto com os trabalhadores e as empresas da economia informal, recrutá-los, organizá-los ou ajudá-los, deverão ser objecto de uma difusão mais ampla, e esta experiência deverá ser partilhada.
33. Em colaboração com outras organizações ou instituições competentes, ou por seu intermédio, as organizações de empregadores poderiam ajudar as unidades económicas da economia informal de diversas formas, nomeadamente dando-lhes acesso a informações que estas geralmente têm dificuldade em obter, por exemplo sobre os regulamentos governamentais ou as oportunidades do mercado, bem como ao financiamento, à tecnologia e a outros recursos. Poderiam oferecer serviços de base e serviços de apoio para promover a produtividade, o espírito empreendedor, a gestão do pessoal, a contabilidade, etc. Poderiam planear intervenções concebidas especialmente para dar resposta às necessidades das micro e pequenas empresas. Ainda mais importante, as organizações de empregadores poderiam actuar como intermediárias para o estabelecimento de ligações entre as empresas informais e as empresas formais, tendo a mundialização multiplicado este tipo de oportunidade. Poderiam também lançar actividades adaptadas às necessidades da economia informal, no sentido de obter vantagens importantes: melhoria da segurança e da saúde, reforço da cooperação entre os trabalhadores e a direcção, aumento da produtividade.
34. Os sindicatos podem, através de programas de educação e de divulgação, sensibilizar os

trabalhadores da economia informal para a necessidade da representação colectiva. Podem também dedicar-se a integrar estes trabalhadores da economia informal no âmbito das convenções colectivas. Uma vez que a mão-de-obra feminina é maioritária na economia informal, os sindicatos deverão adaptar as suas estruturas internas ou criar estruturas próprias para incentivar a participação e a representação das mulheres, tendo em conta as suas necessidades específicas. Os sindicatos podem fornecer diversos serviços especializados aos trabalhadores da economia informal: informações sobre os seus direitos, projectos de educação e de promoção, assistência jurídica, seguros médicos, planos de poupança e de crédito, estabelecimento de cooperativas. Não se considere porém que estes serviços podem substituir-se à negociação colectiva ou isentar os governos das suas responsabilidades. Há que conceber e promover, também, estratégias positivas de luta contra a discriminação sob todas as suas formas, pois os trabalhadores da economia informal estão particularmente expostos a esta.

35. A OIT deverá valer-se do seu mandato, da sua estrutura tripartida e da sua competência técnica para abordar os problemas associados à economia informal. A abordagem baseada nos défices de trabalho digno é extremamente válida e deverá ser mantida. Esta abordagem terá de reflectir a diversidade das situações da economia informal e as suas causas subjacentes. Também deve ser abrangente e abarcar a promoção dos direitos, o emprego digno, a protecção social e o diálogo social. Deve, antes de mais, ter em vista ajudar os Estados-membros a abordar os problemas associados à governação, à criação de empregos e à luta contra a pobreza. A OIT deverá ter em conta as dificuldades conceptuais decorrentes da extrema diversidade da economia informal.
36. O “*Bureau*” deverá esforçar-se por:
 - a) responder melhor às necessidades dos trabalhadores e das unidades económicas da economia informal, através de toda a Organização, tirando partido, inclusive, das políticas e programas existentes;
 - b) reforçar a sua abordagem tripartida a todas as actividades nesta área, nomeadamente zelando para que o serviço para as actividades dos trabalhadores e o serviço para as actividades dos empregadores sejam consultados e activamente associados a todos os aspectos do programa de trabalho, especialmente à sua concepção;
 - c) prever um programa bem identificável e com uma grande visibilidade, que seja dotado de recursos próprios e possa explorar todos os serviços competentes, incluindo os serviços de peritos em matéria de actividades para os trabalhadores e para os empregadores;
 - d) estabelecer uma ligação lógica e integral com os grandes objectivos estratégicos e programas InFocus da OIT, nomeadamente o programa de apoio ao trabalho digno, a promoção da Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais ao trabalho e seu seguimento, a agenda global para o emprego; manter os objectivos de igualdade entre mulheres e homens e de redução da pobreza; e tirar partido das competências e experiências dos quatro setores técnicos, agindo efectivamente em todos os setores e estruturas exteriores; estabelecer ligações com as grandes iniciativas internacionais que são os Objectivos de desenvolvimento do milénio e a Rede para o emprego dos jovens;
 - e) organizar o seu trabalho nesta área de forma inovadora e eficaz, recorrendo aos serviços particulares ou combinados de especialistas nas áreas da legislação laboral, da erra-

dicação das piores formas de trabalho infantil, da igualdade de oportunidades, dos aspectos sociais da mundialização, da inspecção do trabalho, do diálogo social, do desenvolvimento das micro e pequenas empresas e das políticas do emprego, bem como de especialistas em actividades para os trabalhadores e para os empregadores, no sentido de estabelecer estratégias especialmente concebidas para remediar as causas e consequências identificadas dos défices de trabalho digno e assim contribuir na luta contra a pobreza;

f) zelar para que as actividades de assistência técnica procurem integrar na economia formal os trabalhadores e unidades económicas da economia informal e sejam concebidas exactamente para esse efeito;

g) reflectir o seu trabalho no programa e no orçamento regular e nas prioridades em matéria de assistência técnica, e prever recursos orçamentais e extra-orçamentais suficientes para esse fim.

37. Especificamente, no programa de trabalho e na assistência técnica da OIT deverá dar-se prioridade aos aspectos seguintes:

a) ajudar os Estados-membros a formular e implementar, consultando as organizações de empregadores e de trabalhadores, políticas nacionais visando assegurar a transição dos trabalhadores e das unidades económicas da economia informal para a economia formal;

b) dar uma atenção particular à eliminação dos obstáculos à realização de todos os princípios e direitos fundamentais ao trabalho, incluindo os obstáculos associados ao quadro legal e institucional;

c) identificar os obstáculos à aplicação das normas do trabalho mais pertinentes para os trabalhadores da economia informal e ajudar os mandantes tripartidos a estabelecer leis, políticas e instituições que apliquem estas normas;

d) identificar os obstáculos jurídicos e práticos à formação de organizações de trabalhadores e de empregadores da economia informal e ajudar estes últimos a organizar-se; e recolher e divulgar exemplos e modelos exemplares de estratégias efectivas e inovadoras utilizadas pelas organizações de empregadores e os sindicatos para estabelecer o contacto com os trabalhadores e as unidades económicas da economia informal, recrutá-los e organizá-los;

f) implementar programas e políticas visando a criação de empregos dignos e a oferta de possibilidades de instrução, de aquisição de qualificações e de formação aos trabalhadores e empregadores da economia informal, para os ajudar a entrar na economia formal; g) abordar as áreas da economia informal em que o trabalho infantil é frequente, para ajudar os Estados-membros a conceber e aplicar políticas e programa de erradicação do trabalho infantil;

h) aplicar as políticas e programas concebidos pelo BIT para promover a empregabilidade, as qualificações e a formação, a produtividade e o espírito empreendedor, contribuindo para satisfazer a procura considerável de empregos e de meios de subsistência em conformidade com as normas do trabalho e de forma propícia à integração económica e social;

i) ajudar os Estados-membros a estabelecer molduras legais e regulamentares adaptadas que garantam os direitos e títulos de propriedade, incentivem e apoiem o desenvolvimento e o crescimento sustentável das empresas, bem como a sua integração progressiva na economia formal;

j) integrar os problemas que a economia informal coloca com frequência e as suas soluções nas estratégias de luta contra a pobreza, designadamente os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP);

k) promover a nova campanha, aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho em 2001, visando a melhoria da cobertura da segurança social e o seu alargamento a todos aqueles que necessitem de protecção social, em particular na economia informal, concebendo e pondo em prática ideias inovadoras, como o fundo mundial de solidariedade social;

i) abordar o problema da discriminação na economia informal e tratar de centrar especificamente as políticas e os programas nos mais vulneráveis, em particular as mulheres, os jovens à procura do primeiro emprego, os trabalhadores idosos despedidos, os migrantes e as pessoas afectadas pelo VIH/SIDA, directamente ou indirectamente;

m) melhorar a compreensão da relação entre a economia informal e a feminização do trabalho, e determinar e implementar estratégias que visem dar às mulheres oportunidades iguais de obter um trabalho digno e de o desfrutar;

n) ajudar os Estados-membros a reunir, analisar e divulgar estatísticas coerentes e detalhadas sobre a dimensão, a composição e a contribuição da economia informal, tendo em vista facilitar a identificação de grupos específicos de trabalhadores e de unidades económicas da economia informal e dos seus problemas, e formular políticas e programas apropriados;

o) ampliar a base de conhecimentos sobre as questões de governação na economia informal, bem como sobre as soluções e boas práticas nesta matéria;

p) recolher e divulgar informações sobre a forma como é efectuada a passagem para a economia formal, os meios que a facilitam e os principais factores de sucesso;

q) desempenhar um papel activo na colaboração com outras instituições com uma competência técnica que possa complementar a do BIT em matéria de economia informal;

r) colaborar com outras organizações internacionais, como as Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods, favorecendo o diálogo, de forma a evitar a duplicação do trabalho, identificar as competências e partilhá-las.

Anexo II

Seleção de legislação e regulamentações nacionais relativas à economia informal¹

Argélia

- O Decreto Executivo n.º 13-140 de 10 de Abril de 2013 determina as condições para o exercício de atividades comerciais itinerantes.
- Decreto Presidencial n.º 11-133 de 22 de Março de 2011, sobre a oferta de microcrédito.
- Decreto Executivo n.º 10-101 de 29 de Março de 2010, sobre a criação, organização e funcionamento da Comissão Nacional para a promoção de emprego.
- Decreto Executivo n.º 05-212 de 8 de Junho de 2005, sobre a criação, composição e funcionamento do Observatório Nacional de emprego e redução da pobreza.
- Decreto Executivo n.º 97-474 de 8 de Dezembro de 1997 que determina o regime específico das relações de emprego para trabalhadores domésticos.

Argentina

- Lei n.º 26844, de 13 de Março de 2013, que institui o regime especial do contrato de trabalho para os trabalhadores domésticos.
- Decreto n.º 1602/2009, que institui o subsistema não contributivo universal de proteção social para crianças.
- Lei n.º 26476, de 18 de Dezembro de 2008 para a regularização fiscal, promoção e proteção do emprego declarado, particularmente em PME e a repatriação de capital.
- Lei n.º 26390, de 4 de Junho de 2008 que proíbe o trabalho infantil e protege o trabalho pelos jovens.

¹ A legislação enumerada neste anexo está disponível em texto integral na língua original na base de dados NATLEX no website da OIT.

Austria

- Lei Federal sobre o seguro obrigatório de profissionais independentes (Lei da Segurança Social relativa aos trabalhadores independentes - FSVG).
- Lei de Segurança Social dos Agricultores (BSVG) (N.º 559/1978).
- Lei de Segurança Social (Pequena Indústria) (GSVG) (N.º 560/1978).

Bahrein

- Despacho do Conselho de Ministros n.º 1 de 1995 para alargar o seguro aos empregadores e trabalhadores independentes.

Bélgica

- Lei de 23 de Março de 1994, relativa certas medidas em relação à legislação laboral contra o trabalho não declarado.

Benim

- Lei n.º 98-019, de 21 de Março de 2003, sobre o código de Segurança Social.
- Estatutos de 20 de Outubro de 2009 da Mutualidade da Segurança Social do Benim (MSSB). (MSSB).
- Regulamento interno de 20 de Novembro de 2009, da Mutualista de Segurança Social do Benim.

Bolivia

- Lei Geral n.º 356 de 11 de Abril de 2013 sobre as cooperativas.
- Lei n.º 2450, de 3 de Abril de 2003 reguladora do trabalho doméstico.

Botswana

- Lei sobre os fundos de pensões e previdência (Capítulo 27:03) (Lei 18, 1987).

Brasil

- Lei Complementar n.º 123 de 14 de Dezembro de 2006 que aprova o estatuto nacional das micro e pequenas empresas.

-
- Lei Complementar n.º 128 de 19 de Dezembro de 2008 que altera a Lei complementar n.º 123 de 14 de Dezembro de 2006, que aprova o estatuto nacional das micro e pequenas empresas.
 - Emenda Constitucional n.º 72 de 2 de Abril de 2013 que estabelece a igualdade dos direitos dos trabalhadores, entre trabalhadores domésticos e outros trabalhadores urbanos e rurais.
 - Lei n.º 10836, de 9 de Janeiro de 2004 que cria o programa Bolsa Família (prestações familiares de base).
 - Decreto n.º 7492, de 2 de Junho de 2011, que institui o “Plano Brasil sem Pobreza”.

Bulgária

- Lei de 22 de Fevereiro de 2012, que altera o Código Penal.

Burkina Faso

- Decreto n.º. 2008-240/PRES/PM/MJE/MEF de 8 de Maio de 2008, relativo à adoção dos estatutos específicos para o fundo de apoio ao setor informal (FASI).
- Decreto n.º. 2010-807/PRES/PM/MTSS de 31 Dezembro 2010 a determinar as condições de trabalho dos trabalhadores domésticos.

Colômbia

- Lei n.º 1429, de 29 de Dezembro de 2010, sobre a regularização e criação de emprego.
- Decreto n.º 0933 de 9 de Maio de 2013, que estabelece disposições para formalizar as atividades mineiras tradicionais.
- Decreto n.º 0604 de 2013 que regula o acesso ao Serviço Social Complementar de Prestações Periódicas Pecuniárias, e o seu funcionamento.
- Lei n.º 1610 de 2013 a regular certos aspetos da inspeção do trabalho e acordos de formalização de trabalho.

Croácia

- Lei (N.º 429) de 15 de Março de 1996 - licença de maternidade para trabalhadores independentes e mães desempregadas.

Djibuti

- Decreto N.º 2012-219/PR/SESN de 3 de Outubro de 2012 sobre a criação, organização e funcionamento da Comissão Nacional de Micro Finanças (CNMF).
- Lei n.º 203/AN/07/5th L de 22 de Dezembro de 2007 criando a Agência Nacional para o Emprego, Formação e Integração Profissional.

República Dominicana

- Lei n.º 488-08, que institui um regime regulador para o desenvolvimento e a competitividade das micro, pequenas e médias empresas.

Egípto

- Decreto n.º 213 de 2003 que estabelece o regulamento sobre o emprego no setor informal.

França

- Decreto n.º 2011-1693, de 30 de Novembro de 2011 que protege os direitos sociais e financeiros dos migrantes em situação irregular e suprime o trabalho ilegal.
- Despacho de 30 de Novembro de 2011, implementando o Decreto n.º 2011-1693 de 30 de Novembro de 2011 relativo à proteção dos direitos sociais e financeiros dos migrantes em situação irregular e supressão do trabalho ilegal.
- Decreto n.º 2005-455, de 12 de Maio de 2005, que cria um Escritório Central para combater o trabalho ilegal.
- Lei n.º 97-210, de 11 de Março de 1997, relativo ao reforço de medidas de combate ao trabalho ilegal.

Alemanha

- Lei que altera a Lei de Provisão de Recursos Humanos e a Lei de reforço das medidas que combatem o emprego ilegal e evasão fiscal relacionadas com o emprego ilegal.
- Lei para o reforço de medidas contra o emprego ilegal e evasão fiscal relacionadas com o emprego ilegal (SchwarzArbG).

Honduras

- Decreto n.º 230-2010 que institui o Programa Nacional do Horário de Trabalho.
- Acordo n.º STSS-002-2011 com a emissão dos regulamentos relativos Programa Nacional do Emprego à Hora.

Índia

- Lei n.º 33 de 2008 sobre a de Segurança Social de trabalhadores não sindicalizados, 2008.

Indonésia

- Lei Lei n.º 13/2012 sobre a gestão da pobreza.

Itália

- Decreto de 29 de Agosto de 2012, implementando a secção 5 do Decreto Legislativo n.º 109/2012 em matéria das transições do trabalho ilegal.
- Decreto Legislativo n.º 109, de 16 de Julho de 2012 aplicação da Diretiva n.º 2009/52/EC de 18 de Junho de 2009, prevê normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.
- Lei n.º 183, de 4 de Novembro de 2010, que contém a adoção de medidas de combate ao trabalho ilegal e outras disposições.
- Lei n.º 222, de 9 de Outubro de 2002 convertendo em lei e alterando o Decreto Legislativo n.º 195 de 9 de Setembro de 2002, relativa a disposições de vigência para a regularização do emprego clandestino de nacionais de países não - membros da União Europeia.

Jordânia

- Regulamento n.º 90/2009, sobre os trabalhadores domésticos, cozinheiros, jardineiros e categorias similares.

Quênia

- Lei do Emprego, 2007 (n.º 11 de 2007).

Lesoto

- Lei n.º 3 de 2005 sobre as Pensões Nacionais.

Ilhas Maurícias

- Lei da Autoridade para as Pequenas empresas e desenvolvimento do artesanato 2005 (n.º 20, de 2005).
- Lei Nacional das Pensões, 1976 (Lei n.º 44 de 1976).

Marrocos

- Lei n.º 18-97 de 5 de Fevereiro 1999 sobre Microcrédito.

Moçambique

- Decreto n.º 40/2008 sobre a aprovação da regulamentação do trabalho doméstico.

Namíbia

- Lei n.º 10 de 1992 sobre as Pensões Nacionais.

Nepal

- Lei nº2063 sobre o Fundo para a redução da pobreza, 2006.
- Lei nº2049 sobre a Segurança Social, 1992.

Nicaragua

- Lei n.º 666, de 4 de Setembro de 2008 que altera e complementa o Código do Trabalho sobre o trabalho doméstico.
- Lei n.º 645 de 2008, para promover e desenvolver micro, pequenas e médias empresas.

Papua Nova Guiné

- Lei n.º 5 de 2004 sobre o Desenvolvimento e Controlo do setor informal.

Perú

- Decreto Supremo n.º 012-2011-TR que cria o Programa de Criação de Emprego e Inclusão Social “O Perú Trabalha”.
- Decreto Supremo n.º 013-2011-TR que cria o Programa Nacional de Emprego para Jovens “Juventude no Trabalho”.
- Lei n.º 28015 sobre a promoção e formalização das micro e pequenas empresas.

Filipinas

- Lei dos Trabalhadores Domésticos (R.A. n.º 10361 de 2013).
- Lei da Reforma social e de combate à pobreza (n.º 8425 de 1997).
- Lei que proporciona assistência às mulheres envolvidas em micro empresas e em empresas familiares e para outros fins, 1994 (R.A. n.º 7882).

Portugal

- Lei n.º 101/2009 de 8 Setembro que estabelece o regime jurídico do trabalho doméstico.

Ruanda

- Lei n.º 13/2009 que regulamenta o Trabalho no Ruanda.
- Santa Lúcia
- Lei n.º 7 do 1998 sobre o Fundo para o Desenvolvimento de Santa Lúcia.

San Marino

- Decreto Legislativo n.º 130 de 9 de Agosto de 2011 emissão de disposições urgentes para a simplificação e eficiência do mercado de trabalho.

São Vicente e Granadinas

- Despacho para Regulamentação dos Salários (trabalhadores domésticos), 2008 (n.º 31 de 2008).

Senegal

- Decreto n.º 2012-1223, de 5 de Novembro de 2012, distribuição de serviços estatais e a supervisão de estabelecimentos públicos, empresas do estado e a supervisão de estabelecimentos públicos, empresas nacionais e empresas públicas, entre o Presidente da República, o gabinete do Primeiro-Ministro e Ministérios.

Singapura

- Regulamentos do fundo de previdência central (Trabalhadores Independentes) (1992) (G.N. n.º S 303/1992).

Eslováquia

- Lei n.º 82/2005 sobre o emprego e trabalho ilegais.

África do Sul

- Lei n.º 13 de 2004 de assistência social.
- Lei das Condições de base da lei de emprego: determinação setorial 7: sobre trabalho doméstico (n.º R 1068).

Espanha

- Lei n.º 13/2012 de 26 de Dezembro para combater o Emprego Irregular e a Fraude na Segurança Social.
- Real Decreto Legislativo n.º 52011 que estabelece as medidas de regularização e controlo do emprego ilegal e o foemnto da reabilitação das habitações.
- Lei n.º 20/2007 de 11 de Julho sobre o estatuto dos trabalhadores independentes.

Suiça

- Lei Federal, de 17 de Junho de 2005, que estabelece medidas para combater o trabalho não declarado (LTN).
- Ordem de 6 de Setembro de 2006, que estabelece medidas para combater o trabalho não declarado (OTN).
- Ordem de 20 de Outubro de 2010, que estabelece o modelo de contrato para trabalhadores domésticos (86956).

Tailândia

- Lei de Proteção dos Trabalhadores Domésticos, B.E. 2553 (2010).

Togo

- Decreto n.º 024/PR, de 15 de Fevereiro de 2008, criação de uma delegação para a organização do setor informal.

Turquemenistão

- Lei n.º 199-IV, de 21 de Maio de 2011, sobre instituições de microcrédito e microfinanciamento.

Zâmbia

- Despacho sobre Salários mínimos e as condições de emprego (trabalhadores domésticos), 2010 (S.I. n.º 3 de 2011).
- Seleção de acordos regionais e instrumentos relacionados com a economia informal

União Europeia

- Diretiva 2009/52/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho de 2009, que prevê normas mínimas nas sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.
- Resolução do Parlamento Europeu de 9 de Outubro de 2008, sobre a intensificação do combate ao trabalho não declarado (2008/2035 (INI)).
- Resolução do Conselho de 2003 sobre transformação do trabalho não declarado em emprego regular (2003/C 260/01).
- Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros, reunidos no seio do Conselho, de 22 de Abril de 1999, sobre um código de conduta para melhorar a cooperação entre as autoridades dos Estados-membros, em matéria de luta contra a fraude transnacional nas prestações da segurança social e contribuições fraudulentas, e o trabalho não declarado e relativo ao trabalho temporário transfronteiriço (1999/C 125/01).

França/Holanda

- Acordo relativo à cooperação administrativa entre o governo da República Francesa e o governo do Reino dos Países Baixos sobre a luta contra o emprego ilegal e respeito dos

direitos sociais, no caso de circulação transfronteiriça de trabalhadores e de serviços, assinado em Paris em 15 de Maio 2007.

Alemanha/Bulgária

- Acordo de 12 de Novembro de 2008, entre a República Federal da Alemanha e a República da Bulgária relativo à cooperação no combate ao uso indevido de prestações e contribuições de Segurança Social devido ao trabalho não declarado, bem como ao trabalho ilegal temporário transfronteiriço.

