

RUMO A UMA CIDADE MAIS EQUITATIVA

Incluindo os Excluídos: Apoiando Trabalhadores Informais Rumo a Cidades Mais Equitativas e Produtivas no Sul Global

Martha A. Chen e Victoria A. Beard

SOBRE ESTE RELATÓRIO WORLD RESOURCES

Este texto faz parte de uma série de documentos de trabalho que compõem o Relatório World Resources: Rumo a uma Cidade mais Equitativa. Ele será seguido por outros documentos de trabalho sobre habitação, transporte, água e expansão urbana. Para ter acesso à versão completa deste documento, assim como a outros documentos de trabalho e materiais de apoio, visite www.citiesforall.org.

FINANCIADORES

Expressamos nosso profundo agradecimento aos seguintes doadores por seu generoso apoio financeiro:

- Departamento Ministerial de Desenvolvimento Internacional do Governo do Reino Unido
- Stephen M. Ross Philanthropies
- Ministério das Relações Exteriores da Dinamarca
- Ministério dos Negócios Estrangeiros e Comércio da República da Irlanda
- Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos
- Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Artigos contêm pesquisas preliminares, análises, descobertas e recomendações. Eles circulam para estimular discussões oportunas e opiniões e para influenciar o debate corrente sobre questões emergentes. A maioria dos artigos são eventualmente publicados de outra maneira e seus conteúdos podem ser revisados.

Sugestão para Citação: Chen, M.A., e V.A. Beard. 2018. "Including the Excluded: Supporting Informal Workers for More Equal and Productive Cities in the Global South." Artigo. Washington, DC: World Resources Institute. Disponível on-line em: www.citiesforall.org.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Destaques

- ▶ A economia informal responde por 50 a 80% dos trabalhos remunerados nas cidades em todo o Sul global¹. O trabalho informal engloba mais de três quartos do trabalho urbano na África, mais da metade do trabalho urbano na Ásia e no Pacífico, e um pouco menos da metade do trabalho urbano na América Latina e no Caribe².
- ▶ Empreendimentos informais geram de 25 a 50% do produto interno bruto ou valor agregado fora do setor da agricultura³.
- ▶ Atividades econômicas informais e formais estão profundamente ligadas através da troca de bens e serviços e cadeias de suprimentos globais.
- ▶ Para que as cidades sejam produtivas, precisam dar apoio aos trabalhadores informais; no entanto, a maioria das cidades são ambivalentes ou hostis em relação aos trabalhadores informais urbanos⁴.
- ▶ Pessoas que trabalham em domicílio, vendedores de rua (camelôs) e catadores de lixo são três grandes grupos de trabalhadores urbanos auto-empregados sobre os quais as políticas municipais têm um impacto direto. Estes grupos tipificam as necessidades dos trabalhadores informais desfavorecidos por serviços públicos, espaços públicos e contratação pública, respectivamente.



- ▶ Um número crescente de cidades vem estabelecendo uma abordagem mais inclusiva em relação a trabalhadores informais e suas atividades, fornecendo garantia de continuidade e acesso equitativo a serviços essenciais para pessoas que trabalham em domicílio; promovendo regulação e equidade do acesso a espaços públicos para vendedores de rua; e integrando catadores de lixo aos sistemas de gestão de resíduos sólidos.
- ▶ A maior parte das abordagens inclusivas são o resultado das campanhas de ativismo e dos esforços judiciais organizados por associações de trabalhadores informais e apoiados por coalizões de aliados.
- ▶ A criação e a reforma de planos de desenvolvimento econômico local, planos de uso de solo urbano, política urbana, assim como leis e regulamentações, devem ser participativas e incluir trabalhadores informais, aqueles que representam trabalhadores informais e outros stakeholders relevantes.

Mais da Metade do Emprego Urbano é Informal no Sul Global

As cidades representam o futuro do mundo, mas o futuro é incerto. As cidades já produzem mais da metade do produto interno bruto (PIB)⁵ do mundo e são o lar de mais da metade da população mundial⁶. O domínio das cidades continuará a crescer, com mais 2,5 bilhões de pessoas mudando-se para áreas urbanas nos próximos 30 anos, a maioria na Ásia e na África⁷. Contudo, embora as cidades sejam motores de inovação, criatividade e crescimento econômico, também são locais de crescentes desigualdade, conflito político e degradação ambiental. Considerando-se esta tensão, há a necessidade de negociação, equilíbrio e consenso sobre políticas e práticas que moldam cidades e afetam a capacidade de todos de viver, mover-se e progredir nas cidades.

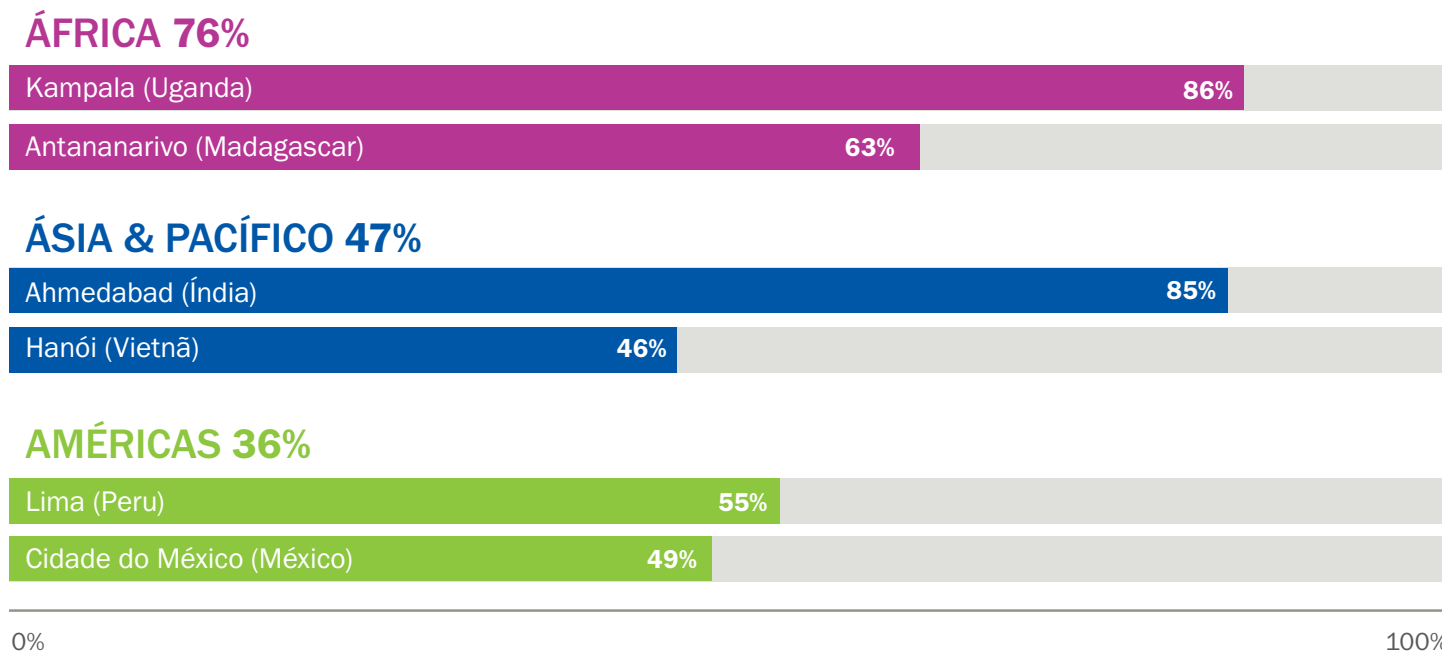
Uma dimensão importante, mas geralmente negligenciada, da vida na cidade é a grande e crescente fatia de ocupações informais na força de trabalho urbano. O trabalho informal —inclusive autoemprego em empreendimentos informais e trabalho assalariado em ocupações informais— representa mais da metade das ocupações urbanas no Sul global, e cerca de 80% em algumas cidades e países⁸. A perspectiva de emprego continuará a atrair migrantes rurais para cidades. No entanto, não existem empregos formais suficientes nas cidades para atender a demanda, de forma que a economia informal provavelmente

continuará a expandir-se⁹. Reconhecendo o porte e a persistência da economia informal, este documento examina como as cidades no Sul global podem criar políticas, regulamentações e práticas que apoiem os trabalhadores informais, reduzindo, assim, a desigualdade e promovendo a produtividade econômica e a sustentabilidade ambiental.

Para que sejam mais equitativas e produtivas, as cidades precisam apoiar os direitos econômicos dos trabalhadores urbanos desfavorecidos na economia informal. Muitos governos municipais no Sul global assumem uma abordagem excludente em relação às atividades de sustento informal. Estas cidades discriminam trabalhadores informais como pessoas que evitam impostos e regulamentações, que representam concorrência injusta para as empresas formais, ocupando indevidamente espaços públicos, criando congestionamentos, condições insalubres e riscos para a saúde pública. Esta visão é particularmente dura em relação aos autoempregados informais, que precisam de acesso a serviços e espaços públicos, assim como de participar de contratações públicas para buscarem seu sustento. Esta visão falha em reconhecer que atividades informais não apenas representam uma estratégia de subsistência para os trabalhadores pobres; elas também constituem uma ampla base da economia urbana, suprindo bens e serviços à economia formal e contribuindo para o crescimento econômico urbano. Em um número crescente de cidades, organizações de trabalhadores informais estão reivindicando, com algum sucesso, políticas urbanas, regulamentações e práticas mais inclusivas. Este trabalho conclui que cidades inclusivas são mais justas, produtivas e ambientalmente sustentáveis.

Sobre este trabalho

Este trabalho está focado em três grupos ocupacionais: pessoas que trabalham em domicílio, vendedores de rua e catadores de lixo, por algumas razões. Em primeiro lugar, esses grupos representam uma porção significativa do trabalho urbano informal e uma porção ainda maior do autoemprego informal urbano¹⁰. Em segundo lugar, cada grupo ilustra a necessidade por bens e serviços públicos específicos controlados diretamente pelas cidades. Em terceiro lugar, esses grupos são emblemáticos daquilo que trabalhadores informais necessitam para se tornar mais produtivos. Pessoas que trabalham em casa precisam de acesso equitativo a serviços públicos essenciais. Vendedores de rua precisam de espaço público bem localizados para vender. Catadores de lixo precisam do direito a concorrer em contratações públicas para coletar, selecionar e reciclar lixo.

Figura ES-1 | **A maioria da força de trabalho urbana no Sul global é informal**

0%

100%

Notas: Porcentagens regionais mostram a participação média do trabalho informal no emprego urbano por região (2004-2010). Porcentagens municipais mostram a participação média do trabalho informal na força de trabalho urbana em cidades selecionadas (2003-2015).

Fonte: WIEGO - panorama, 2018.

Esse trabalho também descreve, em menor profundidade, trabalhadores informais da construção e do transporte, muitos dos quais são remunerados com salários. Grande número de trabalhadores assalariados também está engajado em serviços domésticos e em manufaturas de mão de obra intensiva que fogem ao escopo deste trabalho. Para os trabalhadores assalariados, a relação com seus empregadores é primordial e tem o impacto mais forte em sua subsistência e em seu bem-estar. Para os autoempregados informais, notadamente os três setores que escolhemos analisar em profundidade neste trabalho, a relação entre trabalhador e cidade é primordial, na medida em que a cidade tem o poder de melhorar ou minar a subsistência dessas pessoas.

Este trabalho está amplamente baseado no conhecimento, na experiência e nas pesquisas da rede Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (Mulheres no Trabalho Informal: Globalizando e Organizando, WIEGO), que lida com organizações de trabalhadores informais em cidades em todo o Sul global e lhes dá apoio. Nos últimos 20 anos, a WIEGO tem sido fundamental para reconceituar a economia e o emprego informais, promovendo a coleta de dados nacionais oficiais sobre o fenômeno, criando organizações e redes de trabalhadores informais e as

apoiando em suas campanhas institucionais e batalhas judiciais.

Este trabalho é parte do Relatório World Resources (WRR), Rumo a uma Cidade Mais Equitativa. O relatório investiga se o acesso equitativo a serviços públicos essenciais poderá ajudar uma cidade se tornar economicamente mais produtiva e ambientalmente mais sustentável. O primeiro conjunto de trabalhos examina essa questão a partir da perspectiva de um serviço urbano essencial. Um segundo conjunto de trabalhos avalia essa questão a partir da perspectiva de uma questão temática premente, como a este trabalho sobre economia informal urbana, e outro sobre expansão urbana. Um terceiro conjunto examina como e por que as cidades se transformam (ou não se transformam) para se tornarem mais equitativas. Este terceiro conjunto de trabalhos adota uma abordagem sintética, intersetorial e longitudinal para explorar essa questão em oito cidades do Sul global.

A Cidade Excludente

A maioria das cidades tem adotado uma abordagem excludente em relação a trabalhadores informais e suas atividades de subsistência, tal como ilustrado pelas restrições e barreiras enfrentadas pelos três grupos de trabalhadores informais autoempregados caracterizados neste trabalho.

Pessoas que trabalham em casa produzem muitos bens e serviços

para os mercados doméstico e global em seus lares, frequentemente em assentamentos informais e favelas. Alguns exemplos da gama de serviços que eles produzem são têxteis, vestuário, sapatos, materiais esportivos, almofadas para aviões e autopeças. Eles também montam bens eletrônicos e empacotam produtos farmacêuticos. Esses trabalhadores são negativamente afetados por despejos e realocações, acesso desigual a serviços públicos essenciais (especialmente eletricidade, água, saneamento e transporte); e regulamentações de zoneamento para usos específicos do solo que banem atividades comerciais em áreas residenciais.

Vendedores de rua oferecem bens e serviços em locais convenientes, tipicamente a baixos preços. A maioria dos governos municipais emite muito poucas licenças e permissões para o grande número de vendedores ambulantes que trabalham na cidade. A cada dia, em todo o mundo, há pelo menos um despejo forçado de vendedores de rua¹¹. Em alguns casos, são despejos violentos de larga escala. Em outros casos, vendedores despejados são realocados, mas muito frequentemente em locais marginais, com baixo tráfego de consumidores. Esses vendedores estão expostos a formas contínuas de assédio pela polícia e por funcionários municipais, incluindo exigências de propinas ou multas e confisco de bens.

Catadores de lixo coletam e selecionam resíduos sólidos para reaproveitar itens recicláveis que são usados por indústrias na forma de matérias-primas ou material para embalagem. Apesar do serviço público que desempenham para a cidade, o meio-ambiente e a economia, repetidamente catadores têm acesso negado ao lixo ou enfrentam confisco dos resíduos por autoridades ou garis municipais. Organizações de catadores de lixo raramente têm permissão para concorrer com companhias privadas por contratos de gerenciamento de resíduos sólidos.

A Cidade Inclusiva

Um número limitado, porém crescente, de cidades do Sul global está adotando uma abordagem mais inclusiva para trabalhadores informais e suas atividades econômicas. Seguem-se exemplos de atitudes mais inclusivas que as cidades tomaram em relação a pessoas que trabalham em casa, vendedores de rua e catadores de lixo, largamente em resposta a demandas e ações legais de organizações de trabalhadores:

- ▶ Nos últimos 45 anos, a Self-Employed Women's Association (Associação das mulheres autoempregadas, SEWA) da Índia, um sindicato com 1,5 milhão de mulheres trabalhadoras informais, tem colaborado com governos municipais para oferecer serviços de infraestrutura pública essencial ao organizar trabalhadoras e ligá-las aos departamentos municipais especificamente responsáveis por habitação, eletricidade, saneamento e água¹².
 - ▶ Fundada em 1992, a HomeNet Thailand, uma organização de pessoas que trabalham em casa e de outros trabalhadores informais da Tailândia, negociou com a Bangkok Mass Transport Authority (Autoridade de Transporte Coletivo de Bancoque) entre 2013 e 2014 a fim de alavancar os serviços de transporte para pessoas que trabalham em casa e que foram realocadas do centro de Bancoque para as periferias da cidade¹³.
 - ▶ Desde o fim dos anos 1990, o governo municipal de Durban (eThekweni metro), na África do Sul, e depois uma organização não governamental (ONG) local, auxiliaram a preservar e modernizar uma feira ambulante com cerca de 7.000 ou 8.000 vendedores de rua, aproximadamente¹⁴.
 - ▶ O governo municipal de Bhubaneswar, na Índia, designou zonas de comércio para vendedores de rua em 2006. O governo municipal de Ahmedabad, na Índia, realocou cerca de 500 vendedores ambulantes despejados da área aberta onde costumavam atuar, depois que o local foi convertido em uma praça histórica¹⁵.
 - ▶ Desde o início dos anos 1990, catadores de lixo receberam reconhecimento e apoio de cidades em toda a América Latina, incluindo Buenos Aires, na Argentina; Belo Horizonte, no Brasil; e Bogotá, na Colômbia¹⁶. Este apoio incluiu o oferecimento de prédios para a seleção e armazenamento de resíduos, a disponibilização de veículos motorizados para seu transporte, além da celebração de contratos municipais com organizações de catadores de lixo.
- Esses exemplos emergiram de negociações contínuas entre organizações de trabalhadores informais e cidades. Em alguns casos, o exemplo promissor foi replicado em outras partes. O modelo de integração de catadores de lixo de Bogotá, por exemplo, foi replicado em oito cidades da Colômbia¹⁷. Em outros casos, houve retrocessos ou ameaças aos avanços obtidos. Em todos os casos, há uma necessidade de negociações contínuas e engajamento entre as organi-

Figura ES-2 | **Do que trabalhadores informais precisam em cidades inclusivas**



zações de trabalhadores informais e governos municipais para sustentar os ganhos obtidos.

Recomendações

Segue-se uma lista de ações específicas que as cidades podem adotar para apoiar os direitos econômicos de trabalhadores urbanos pobres na economia informal e, assim, tornar as cidades mais justas, economicamente produtivas e ambientalmente sustentáveis:

- ▶ Aumentar o acesso de trabalhadores informais a serviços públicos e às contratações públicas. Governos municipais e agentes públicos locais precisam aceitar a contribuição econômica de trabalhadores informais à economia urbana e reduzir o assédio e a penalização a esses trabalhadores. Um exemplo flagrante de política e prática negativas são

os despejos de trabalhadores informais de locais de trabalho e áreas residenciais, que sejam também centros industriais, com sua realocação nas periferias de cidades. As cidades devem oferecer serviços públicos essenciais para trabalhadores informais, de modo a tornar seus locais de trabalho mais produtivos; garantir acesso regulado ao espaço público para eles buscarem seu sustento e permitir que organizações de trabalhadores informais concorram em licitações públicas de forma a aumentar a demanda por seus bens e serviços.

- ▶ Reformar leis e regulamentações de modo que apoiem trabalhadores informais. As cidades devem facilitar o registro dos negócios de autoempregados informais. Elas devem tornar os impostos progressivos e transparentes e avaliar quais impostos e tarifas de operação os trabalhadores informais já pagam.

As cidades também precisam avaliar quais trabalhadores informais estão sujeitos ao pagamento de impostos, pessoais ou corporativos, na medida em que muitos recebem menos que o limite para arcar com tais impostos, e quais operadores informais estão sujeitos ao pagamento de impostos sobre folha de pagamento, na medida em que poucos contratam empregados. As cidades devem estender benefícios para trabalhadores em troca do pagamento de impostos.

- ▶ Incluir líderes de trabalhadores informais em processos de formulação de políticas e estabelecimento de regras. As autoridades municipais, urbanistas e especialistas em políticas devem assegurar a participação significativa de trabalhadores informais e seus representantes no planejamento do desenvolvimento econômico, incluindo fóruns que reúnam partes interessadas que representem o governo, o setor privado e os trabalhadores informais. As cidades devem integrar atividades econômicas informais em planos de desenvolvimento econômico local e em planos de concessão de uso de terrenos urbanos. Fazendo assim, as cidades devem reconhecer que assentamentos informais são frequentemente centros industriais florescentes, onde muitos negócios baseados em domicílio estão localizados. As cidades devem reconhecer e proteger feiras ambulantes e reconhecer que catadores de lixo contribuem para a limpeza das ruas, recuperando materiais recicláveis e reduzindo emissões de carbono.
- ▶ Apoiar coalizões em favor da mudança. As abordagens inclusivas em defesa dos trabalhadores informais e sua subsistência enfatizadas neste trabalho foram promovidas por coalizões a favor da mudança, abrangendo organizações de trabalhadores informais, apoiadas por aliados ativistas em negociação com governos locais. Os aliados incluem advogados, acadêmicos e ONGs. As coalizões pela mudança ajudam a monitorar e evidenciar a situação do trabalhador informal, escrever cartas à imprensa, organizar diálogos sobre políticas e fornecer assistência técnica a campanhas de sensibilização.

Conclusão

À medida em que segue o crescimento populacional, frequentemente excedendo o crescimento do emprego,

cidades em desenvolvimento e emergentes precisam reconhecer e dar valor à economia informal enquanto componente integral da economia urbana¹⁸. A economia informal cria mais empregos que a economia formal, particularmente para grupos de baixa e média rendas, assim como contribui significativamente para o crescimento econômico¹⁹. As cidades não podem se tornar mais equitativas ou economicamente produtivas se excluírem a vasta maioria de sua força de trabalho e, especialmente, os trabalhadores pobres. A política da mudança não deve ser subestimada. Há interesses concorrentes bastante reais, tanto econômicos quanto políticos, pelo controle do espaço público, dos serviços públicos e das contratações públicas. O melhor caminho a ser seguido é incluir as organizações de trabalhadores informais, junto com outras partes interessadas, no processo formal de governança e administração urbana para negociar políticas e planos que equilibrem interesses e promovam a justiça social e econômica.

NOTAS DE RODAPÉ

1. OIT, 2018.
2. OIT, 2018.
3. OIT e WIEGO, 2013.
4. Neste documento, utilizamos o termo “sustento informal” para fazer referência às atividades e aos recursos econômicos que os trabalhadores pobres na economia informal usam para ganhar a vida.
5. Dobbs et al., 2011: 1.
6. Nações Unidas, 2014: 1.
7. Nações Unidas, 2014: 1.
8. OIT, 2018.
9. Ghani e Kanbur, 2013: 20.
10. A rede WIEGO tem trabalhado juntamente com estatísticos nacionais em diferentes países a fim de aumentar a identificação destes trabalhadores em estatísticas oficiais. No processo, um quadro melhor surgiu a partir do número significativo de trabalhadores informais nestes importantes, mas negligenciados, grupos na força de trabalho urbana.
11. Roever e Skinner, 2016.
12. Sinha, 2013.
13. Alfors e Lund, 2012; Namsomboon e Kusakabe, 2011.
14. Dobson et al., 2009; Comunicação pessoal entre os autores e R. Dobson, Durban, África do Sul. Agosto de 2016.
15. Kumar, 2012.
16. Schamber, 2012; Dias, 2011d; WIEGO, 2017a.
17. Chen, 2015.

18. Para uma explicação dos critérios usados para classificar cidades em dificuldade e emergentes, ver Beard et al., 2016.

19. OIT, 2018; Herrera et al., 2012.

SOBRE OS AUTORES

Martha (Marty) Chen é Docente em Políticas Públicas na Harvard Kennedy School e Consultora-Sênior da rede global de pesquisa-política-ação da WIEGO (Mulheres no Trabalho Informal: Globalizando e Organizando). Experiente acadêmica e profissional do desenvolvimento, suas áreas de especialização são emprego, gênero e pobreza, com foco nos trabalhadores pobres na economia informal. Antes de começar a trabalhar em Harvard, em 1987, ela acumulou duas décadas de experiência profissional em Bangladesh e na Índia.

Victoria A. Beard é Diretora de Pesquisa no WRI Ross Center for Sustainable Cities e Professora Associada no Departamento de Planejamento Municipal e Regional na Cornell University. Atualmente está liderando o Relatório World Resources sobre cidades sustentáveis. Sua pesquisa está focada em urbanização comparada, acesso igualitário à infraestrutura a serviços essenciais, planejamento baseado na comunidade e pobreza urbana.

SOBRE O WORLD RESOURCES INSTITUTE

O World Resources Institute é uma organização de pesquisa global que transforma grandes ideias em ação, conectando meio ambiente, oportunidades econômicas e bem-estar humano.

Nosso Desafio

Os recursos naturais são os fundamentos da oportunidade econômica e do bem-estar humano. Contudo, hoje estamos esgotando os recursos do planeta em taxas insustentáveis, colocando em perigo economias e vidas humanas. As pessoas dependem de água limpa, solo fértil, florestas saudáveis e clima estável. Cidades habitáveis e energia limpa são essenciais para um planeta sustentável. Devemos tratar destes assuntos urgentes e globais nesta década.

Nossa Visão

Nós concebemos um planeta equitativo e próspero, conduzido pelo manejo inteligente dos recursos naturais. Aspiramos à criação de um mundo onde as ações de governo, negócios e comunidades se combinem para eliminar a pobreza e sustentar o ambiente natural para todas as pessoas.

SOBRE O ROSS CENTER FOR SUSTAINABLE CITIES DO WRI

O WRI Ross Center for Sustainable Cities trabalha para transformar a sustentabilidade urbana em realidade. Pesquisas globais e experiências locais em países como Brasil, China, Índia, México, Turquia e Estados Unidos combinam-se para estimular ações que melhorem a vida de milhões de pessoas.

Baseado em experiências globais e locais de longa data em planejamento urbano e mobilidade, o WRI Cidades Sustentáveis usa soluções comprovadas e ferramentas orientadas para a ação no sentido de melhorar a eficiência construtiva e energética, gerir o risco hídrico, encorajar a governança eficaz e tornar o ambiente urbano em rápido crescimento mais resiliente a novos desafios.

Objetivando influenciar 200 cidades com pesquisas e ferramentas únicas, o WRI Cidades Sustentáveis concentra-se em uma profunda abordagem intersetorial em quatro megacidades de dois continentes e em assistência dirigida a mais de 30 áreas urbanas, trazendo benefícios econômicos, ambientais e sociais para as pessoas em cidades ao redor do planeta.