



Bureau
International
do Trabalho

O custo da coerção

Relatório Global de Acompanhamento da Declaração da OIT
relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho



O custo da coerção

RELATÓRIO DO DIRECTOR-GERAL

O custo da coerção

Relatório Global no seguimento da Declaração da OIT
sobre os Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO
98ª Sessão 2009

Relatório I(B)

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 2009

Publicado em 2009

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam da protecção dos direitos de autor em virtude do Protocolo 2 anexo à Convenção Universal sobre Direito de Autor. No entanto, breves extractos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Os pedidos para obtenção dos direitos de reprodução ou tradução devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações da OIT (*Rights and Permissions*), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ou por email: pubdroit@ilo.org. Os pedidos de autorização serão sempre bem vindos.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados poderão reproduzir cópias de acordo com as licenças obtidas para esse efeito. Por favor consulte o sítio www.ifrro.org para conhecer a entidade reguladora no seu país.

O custo da coerção

ISBN: 978-972-704-336-1 (print)

Também disponível em Inglês: *The cost of coercion*, Geneva, 2009, Copyright © International Labour Organisation (ISBN 978-92-2-120628-6), Francês: *Le coût de la coercition* Genève, 2009, Copyright © Organisation Internationale du Travail, (ISBN 978-92-2-220628-5), Espanhol: *El costo de la coacción*, Ginebra, 2009, Copyright © Organización Internacional del Trabajo (ISBN 978-92-2-320628-4).

Depósito Legal:

Tradução: AP|Portugal

Adaptação Gráfica e Impressão: www.umovoacavalo.com

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

As opiniões expressas em estudos, artigos e outros documentos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, e a publicação dos mesmos não vincula a Organização Internacional do Trabalho às opiniões neles expressas.

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

Informação adicional sobre as publicações do BIT pode ser obtida no Escritório da OIT em Lisboa,

Rua Viriato nº 7, 7º, 1050-233 LISBOA-PORTUGAL

Tel. +351 213 173 447, fax +351 213 140 149 ou directamente através da nossa página da internet

www.ilo.org/lisbon

Impresso em Portugal

Índice

Lista de abreviaturas	ix
Introdução	1
Capítulo 1. O conceito de trabalho forçado: Questões emergentes.	5
Trabalho forçado: a definição da OIT	5
Trabalho forçado, escravidão moderna e vulnerabilidade à exploração: desafios conceituais e políticos.	8
Capítulo 2. Trabalho forçado: captar as tendências	11
Introdução	11
Melhorar a base do conhecimento: Recolha e análise de dados	12
Estudo Piloto na República da Moldávia	15
Perspectivas regionais.	15
África	15
Ásia	17
Américas	20
Europa e Ásia Central	22
Médio Oriente	23
Problemas específicos.	24
Contratação laboral e recrutamento	24
Honorários por serviços de recrutamento e de colocação.	26
Canais e mecanismos de recrutamento.	27
Contratos de trabalho	27
Impedir a restrição e a coerção	28
Desafios futuros	30
Trabalhadores marítimos.	31
Trabalhadores domésticos	33
A economia do trabalho forçado: Medir o custo da coerção	34
Capítulo 3. Acção nacional contra o trabalho forçado: O papel dos governos	37
Introdução	37
Elaboração de leis e políticas	37
Condenações e aplicações da lei contra o trabalho forçado.	40
Políticas, planos de acção e mecanismos de coordenação a nível nacional	44
Iniciativas regionais.	46
Desafios para a administração e inspecção do trabalho	47
Lições da experiência	50

Capítulo 4. O trabalho forçado e a economia privada 53

Introdução	53
O papel das organizações de empregadores.	55
As questões.	55
Princípios e orientações gerais	57
Iniciativas das organizações nacionais de empregadores	58
Medidas e respostas de empresas individuais.	59
Auditoria ao trabalho forçado	60
O papel e a experiência dos sindicatos	60
Uma aliança sindical global	61
Um plano de acção para uma aliança global sindical: Principais áreas de actividade	62
Planeamento a nível regional e reforço de capacidades.	62
Iniciativas das federações sindicais	63
Acção nacional: Orientação e kits de ferramentas	63
Campanhas informativas.	64
Organização de migrantes e apoio às suas reivindicações	64
Detecção e documentação de casos de trabalho forçado	65
Cooperação entre sindicatos de diferentes países.	65
Colaboração com as ONG's e a sociedade civil	67
Os desafios futuros.	67
Conjugar esforços: A importância das iniciativas multi-stakeholder	68

Capítulo 5. Combater o trabalho forçado através da cooperação técnica 71

Introdução	71
Mobilizar a opinião mundial para mudanças políticas: Difundir a mensagem.	72
Compreender os problemas e as soluções: Gerar e partilhar o conhecimento	73
Construir consensos a nível nacional: programas e enquadramentos político	74
Reforçar capacidades: Da formação à acção	75
Construir parcerias	76
Da prevenção à libertação e à reinserção das vítimas:	
Definição do papel dos projectos da OIT	77
O caminho a seguir: Conduzir uma aliança global contra o trabalho forçado.	81

Capítulo 6. Um plano de acção global contra o trabalho forçado 83

1. Questões e abordagens globais	84
Recolha e investigação de dados	84
Sensibilizar a nível global	84
Melhorar a aplicação da lei e as respostas da justiça no trabalho.	85
Reforçar uma aliança entre trabalhadores e empregadores contra o trabalho forçado e o tráfico.	85
As organizações dos trabalhadores	85
As organizações dos empregadores	86
2. Questões e prioridades regionais.	87

Alargar a base do conhecimento em países em vias de desenvolvimento:	
Investigação aplicada	87
Trabalho forçado e redução da pobreza em países em vias de desenvolvimento:	
O foco na prevenção	87
Trabalho forçado, trabalhadores migrantes e contratados:	
Colaboração entre países de origem e de destino.	87
Problemas dos países industrializados	88

Caixas

Caixa 2.1.	O método Delphi	13
Caixa 2.2.	Medir o trabalho forçado	14
Caixa 2.3.	Trabalho forçado, tráfico e exploração laboral na Zâmbia	16
Caixa 2.4.	Compreensão alargada do trabalho forçado no Brasil	19
Caixa 2.5.	A Armadilha da escravatura	23
Caixa 2.6.	Orientações do COMMIT para a sub-região do Grande Mekong	25
Caixa 2.7.	Estimar os custos da coerção: A metodologia	31
Caixa 3.1.	Peru: A institucionalização de luta contra o trabalho forçado	44
Caixa 3.2.	Implementação do Plano de Acção Nacional contra o Tráfico Humano na Ucrânia	45
Caixa 3.3.	Orientações para a política e prática de recrutamento na sub-região do Grande Mekong	45
Caixa 4.1.	Princípios para os líderes empresariais para o combate ao trabalho forçado e ao tráfico	54
Caixa 4.2.	Recomendações da reunião de Atlanta relativamente à integração de empresas dos Estados Unidos da América no combate ao trabalho forçado.	56
Caixa 4.3.	Recomendações para as organizações de empregadores e empresas na Ásia	57
Caixa 4.4.	Pontos de acção adoptados pelo Conselho Geral da CIS	61
Caixa 4.5.	Iniciativas de multi-stakeholder contra o trabalho forçado no Brasil.	66
Caixa 5.1.	O caso da Birmânia / Myanmar	79

Tabelas

Tabela 2.1.	Tráfico de seres humanos na Ucrânia.	21
Tabela 2.2.	Estimativa do custo total da coerção:	32

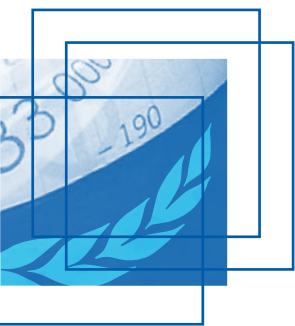
Lista de abreviaturas

ACFTU	Federação de Sindicatos da China
ACWF	Federação das Mulheres da China
AFL-CIO	Federação Americana do Trabalho e Congresso de Organizações Industriais
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
ASICA	Associação das Siderúrgicas de Carajás
AWU	Sindicato dos Trabalhadores Agrícolas do Quirguistão
BAD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BWI	Internacional de Trabalhadores da Construção e da Madeira
CCEM	Comité contra a Escravidão Moderna (França)
CGTP-IN	Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses–Intersindical Nacional
CIETT	Confederação Internacional das Agências Privadas de Emprego
CIS	(ITUC) - Confederação Internacional de Sindicatos
COMENSHA	Centro de Coordenação de Tráfico Humano (Holanda)
COMMIT	Iniciativa Ministerial Coordenada do Mekong contra o Tráfico
CONATRAE	Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Brasil)
COTU	Organização Central dos Sindicatos (Quênia)
DWCP	Programas de Trabalho Digno por País
ECHR	TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
ECOWAS	CEEAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
ETI	Iniciativa para o Comércio Ético
ETUC	CES – Confederação Europeia de Sindicatos
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FLA	Associação de Trabalho Justo
FLSA	Lei do Trabalho Justo (Estados Unidos)
FNV	Federação Holandesa de Sindicatos
FTUB	Federação dos Sindicatos da Birmânia
GLA	A Autoridade de Licenciamento de Angariadores de Mão-de-Obra do Reino Unido
GSEE	Confederação Geral de Trabalhadores da Grécia
GFJTU	Federação Geral de Sindicatos da Jordânia
IALI	AIIT – Associação Internacional da Inspeção do Trabalho
ICC	Instituto Carvão Cidadão (Brasil)
ICEM	Federação Internacional dos Sindicatos de Trabalhadores da Química, da Energia, das Minas e Gerais

IG-BAU	Sindicato Nacional para a Construção dos Sectores da Construção, Agricultura e Meio-ambiente (Alemanha)
IGT*	Inspecção-Geral do Trabalho (Portugal)
IMF	Federação Internacional dos Metalúrgicos
IPAR	Instituto de Análise e Pesquisa Política (Quénia)
ITF	Federação Internacional dos Trabalhadores de Transportes
ITGLWF	Federação Internacional Trabalhadores do Têxtil, Vestuário e do Calçado
JGATE	Associação dos Exportadores de Vestuário, Acessórios e Têxteis da Jordânia
Kommunal	Sindicato dos Trabalhadores Municipais Suecos
KSPI	Congresso de Sindicatos da Indonésia
MDG	ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
MNE	EM – Empresa Multinacional
MRCI	Centro de Direitos dos Migrantes da Irlanda
MSI	Iniciativa multi-stakeholder
MSPA	Lei de Protecção ao Trabalhador Migrante e de Agricultura Sazonal (Estados Unidos)
MTUC	Central Sindical da Malásia
NAPTIP	Agência Nacional para a Luta contra o Tráfico de Seres Humanos (Nigéria)
OCLTI	Gabinete Central de Combate ao Trabalho Ilegal
OIE	Organização Internacional dos Empregadores
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
PES	Serviço Público de Emprego
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POEA	Administração Laboral das Filipinas no Estrangeiro
PRS	ERP – Estratégia de Redução da Pobreza
PSI	ISP – Internacional de Serviços Públicos
QIZ	Zona Industrial Qualificada (Jordânia)
RSE	Responsabilidade Social das Empresas
SAI	Internacional de Responsabilidade Social
SAP-FL	Programa Especial de Acção de Combate ao Trabalho Forçado
SAWS	Administração Estatal de Segurança Laboral (China)
SIPTU	Sindicato Irlandês dos Profissionais e Técnicos de Serviços e Indústria
SMEs	PME's – Pequenas e Médias Empresas
SUB	Sindicato dos Trabalhadores Marítimos da Birmânia
TGWU	União Geral dos Trabalhadores dos Transportes (Reino Unido)
TUC	Confederação Sindical do Reino Unido
UE	União Europeia
UN.GIFT	Iniciativa Global das Nações Unidas contra o Tráfico Humano
UNDAF	Planos-Quadro das Nações Unidas de Ajuda ao Desenvolvimento
UNI	Organização Sindical Mundial
UNIAP	Projecto Inter-Agências das Nações Unidas sobre o Tráfico Humano na Sub-região do Grande Mekong
UNODC	Gabinete das Nações Unidas para o Controlo da Droga e Prevenção do Crime
USDOL	Departamento do Trabalho dos Estados Unidos
ZZPR	Sindicato dos Trabalhadores Agrícolas da Polónia

* NT – Desde 2006 que a IGT passou a designar-se ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho





Introdução

1. O trabalho forçado é a antítese do trabalho digno. São particularmente vulneráveis as pessoas menos protegidas, incluindo as mulheres e os jovens, os povos indígenas e os trabalhadores migrantes. O trabalho forçado moderno pode ser erradicado com um empenhamento e recursos sustentáveis. Enfrentar esta preocupação com determinação constitui uma forma concreta de conceder efeito prático à visão de justiça social, com vista a uma globalização justa, definida na Declaração adoptada pela Conferência Internacional do Trabalho, em Junho de 2008. Podem ser realizados progressos através de uma estratégia diversificada, atacando as práticas criminosas do trabalho forçado na sua origem, salvando e reabilitando as suas vítimas, bloqueando outros aspectos de exploração laboral e promovendo oportunidades de trabalho digno para todas as mulheres e homens.

2. O anterior Relatório Global sobre o trabalho forçado, publicado em 2005, forneceu dados que revelaram o verdadeiro âmbito global do problema, que afecta praticamente todos os países e todos os tipos de economias. Cerca de 12.3 milhões de pessoas em todo o mundo já passaram por alguma forma de trabalho forçado ou de servidão. Destas, 9.8 milhões foram exploradas por agentes privados, incluindo mais de 2.4 milhões em trabalho forçado resultante do tráfico humano. Os dados mais elevados encontram-se na Ásia, com cerca de 9.4 milhões, seguidos de aproximadamente 1.3 milhões na América Latina e nas Caraíbas, e de pelo menos 360,000 nos países industrializados. Perto de 56 por cento de todas as pessoas vítimas de trabalho forçado são mulheres e raparigas. Os lucros anuais provenientes apenas do tráfico humano foram, pelo menos, de US\$32 milhares de milhão.

3. Qual é a situação quatro anos mais tarde? A maioria dos países possui legislação que considera o trabalho forçado uma ofensa criminal séria, mas este ainda persiste. Os factores sistémicos que sustentam este dramático abuso dos direitos humanos nos mercados de trabalho mundiais necessitam de ser devidamente clarificados. Os governos, os agentes responsáveis pela aplicação da lei, as autoridades laborais, as organizações de empregadores e trabalhadores, as agências de recrutamento, os

consumidores, e outros, têm que assumir as suas respectivas responsabilidades para a erradicação do trabalho forçado. Urge partilhar conhecimento relativamente a boas práticas, no sentido de orientar esforços futuros.

4. Estabelecer uma nova estimativa mundial seria prematuro. Repetir a metodologia, que envolveu extrapolações de casos reais de trabalho forçado relatados durante um período de 10 anos, poderia ter um resultado limitado. Em vez disso, este Relatório aborda as tendências básicas do trabalho forçado durante os últimos quatro anos, incluindo os principais padrões e a incidência geográfica do abuso do trabalho forçado, e também a legislação e as respostas políticas, apresentando os principais desafios que terão que ser enfrentados nos anos vindouros.

5. A nível político, tem-se registado algum progresso durante este período. Embora muitos casos de trabalho forçado escaparam à investigação, este tema já não é abafado nem constitui um tabu. Tem havido uma vaga de novas leis e de directivas ou declarações políticas, de novos instrumentos regionais, particularmente contra o tráfico humano, e de novas comissões e planos de acção. Algumas destas leis referem-se especificamente ao trabalho forçado, outras respeitam ao tráfico para exploração laboral ou sexual, escravatura ou práticas semelhantes. Tem havido um aumento constante de medidas de protecção social para pessoas ou grupos particularmente em risco de trabalho forçado e tráfico, sobretudo para migrantes vulneráveis em situação irregular.

6. Os meios de comunicação a nível internacional têm sido providenciais na manutenção da atenção no trabalho forçado, incrementando a consciencialização e estimulando acções. Houve um constante aumento da acção contra o trabalho forçado e o tráfico por parte dos constituintes da OIT, de organizações de empregadores e trabalhadores, de inpecções e tribunais de trabalho e outros. A Confederação Internacional de Sindicatos (CIS*) adoptou, no seu Conselho Geral de 2007, um plano de acção de três anos no sentido de construir uma União Sindical do Comércio Global contra o Trabalho Forçado e o Tráfico. Depois de uma série de reuniões ao

*NT Também conhecida por ITUC.

mais alto nível, envolvendo organizações de empregadores e de trabalhadores, bem como de líderes empresariais provenientes de diferentes continentes, incluindo uma conferência Asiática de organizações de empregadores em Junho de 2008, a Organização Internacional dos Empregadores (OIE), no início de 2009, emitiu as suas próprias orientações políticas relativamente ao trabalho forçado.

7. No que respeita à aplicação da lei, a administração do trabalho internacional assumiu o desafio de lutar contra o trabalho forçado, identificando o seu próprio papel, quer na prevenção quer na acção, e trabalhando em conjunto com outros responsáveis para o cumprimento da lei com vista a erradicar os abusos. Foi lançado um manual para os inspectores do trabalho sobre o trabalho forçado e o tráfico, em Genebra e Lima, respectivamente, em Junho de 2008, primeiro no 12º Congresso da Associação Internacional da Inspeção do Trabalho, e, posteriormente, numa conferência especial de inspectores do trabalho da América Latina.

8. Os juízes e os procuradores públicos estão a ser consciencializados para as suas futuras tarefas, uma vez que têm sido alterados cada vez mais códigos penais de modo a incluir as ofensas do tráfico e da exploração do trabalho forçado, e existe um constante aumento, apesar de ainda lento, dos casos apresentados perante os tribunais penais, do trabalho e civis. Os juízes têm tido por vezes que enfrentar novos conceitos de servidão por dívidas, de práticas de escravatura e de exploração laboral. Muitas vezes, a dificuldade na interpretação de nova legislação é passada para o poder judicial, e onde possa existir jurisprudência, e, quer em países de direito comum ou de direito civil, devem aprender uns com os outros. Para orientar a prática judicial, e para assegurar que os instrumentos da OIT sobre o trabalho forçado são considerados em julgamentos futuros, foi publicado, em 2009, uma colectânea de jurisprudência sobre o trabalho forçado destinado a juízes e promotores públicos.

9. Desta forma, muitas peças estão já no seu lugar, no intuito de preparar o mundo para uma acção intensiva contra o trabalho forçado nos anos vindouros. No entanto, se os países e a comunidade internacional assumirem o desafio de libertar o mundo do trabalho forçado durante a próxima década, então o momento actual necessita de ser reforçado. A acção direccionada contra o trabalho forçado tem de se tornar a peça central dos direitos humanos, contra a discriminação, da redução da pobreza e de programas de desenvolvimento. Para alcançar este objectivo, todos os intervenientes têm que compreender claramente os seus papéis e responsabilidades, e agir em conformidade, caso desejem contribuir para este esforço comum de erradicação do trabalho forçado.

10. Para mais, há a necessidade de avaliações e análises mais rigorosas das questões sistémicas, que estejam não só a permitir a continuidade dos padrões de trabalho forçado nos países em vias de desenvolvimento mais pobres, mas que também poderão estar a propagar novas formas de exploração laboral coerciva por todo o mundo. Em 2001, o nosso primeiro Relatório Global chamava a atenção para o facto do tráfico de migrantes vulneráveis para exploração laboral constituir o “lado negro” da globalização contemporânea. Este alarme foi accionado alguns meses após os Estados Membros das NU terem adoptado, em Dezembro de 2000, o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças. Foi definido o cenário para um processo intensivo de elaboração de leis e políticas, no intuito de desacelerar o tráfico, quer de exploração laboral, quer de exploração sexual, à medida que um número crescente de Estados se tornou signatário deste Protocolo, que entrou em vigor em Dezembro de 2003.

11. O Relatório Global de 2005 discutiu as preocupações políticas relativas ao trabalho forçado e à economia global. As pressões competitivas e de custos, que poderiam ter um impacto adverso nas condições de contratação e que, em casos extremos, poderiam conduzir ao trabalho forçado, foram acompanhadas por duas outras tendências, que contribuíram para o trabalho forçado: o aumento dos trabalhadores migrantes e uma desregulamentação dos mercados de trabalho, sob formas que podem esbater as fronteiras entre as economias formais e informais. Além disso, fortes pressões para desregular os mercados laborais e diminuir os serviços de inspecção do trabalho podem ter permitido a proliferação de agências de trabalho não registadas, escapando ao controlo estatal.

12. Foram expressas sérias preocupações relativamente aos lucros substanciais realizados por uma gama de recrutadores intermediários, desde agentes laborais informais a agências registadas, à custa dos migrantes e de outros trabalhadores que estas recrutam ou contratam. Não é fácil determinar as circunstâncias nas quais o recrutamento de trabalhadores migrantes poderá conduzir ao trabalho forçado, e merecer sanções ao abrigo do direito penal. Certamente que tem sido dada uma atenção considerável aos aspectos potencialmente criminais da exploração laboral, pois cada vez mais países têm corrigido as suas leis penais no sentido de reconhecerem o delito do tráfico para exploração laboral, e de estabelecer penalizações mais fortes. Além disso, estimamos que o “custo da oportunidade” de coerção para os trabalhadores afectados por estas práticas abusivas, em termos de ganhos perdidos, actualmente atinja mais de US\$20

milhares de milhão. Tal apresenta um argumento económico poderoso, bem como um imperativo moral, da razão pela qual os governos devem agora atribuir maior prioridade a estas preocupações.

13. O presente Relatório visa definir os desafios dos principais intervenientes e das instituições envolvidas numa aliança global contra o trabalho forçado. Os desafios são enormes, tanto aos níveis, políticos, legais, jurídicos, institucionais, e outros. O Relatório revela a resposta dada a esses desafios, muitas vezes com o apoio ou com o envolvimento de programas de cooperação técnica da OIT. Existe actualmente uma quantidade substancial de boas práticas que podem orientar esforços futuros no intuito de enfrentar o trabalho forçado em todas as suas formas.

14. O primeiro capítulo do Relatório discute o conceito do trabalho forçado, ligado a práticas de abuso relacionadas, como a escravatura e afins, servidão por dívidas, tráfico e exploração laboral. É necessário compreender esta definição à luz da lei laboral e das decisões políticas, tomadas desde o último relatório, particularmente relacionadas com o tráfico humano. Como o trabalho forçado pode assumir muitas formas subtis na economia actual, é importante recordar que este consiste numa grave ofensa criminal, punida por lei. Um Estudo Recente¹ ajuda a esclarecer o significado do trabalho forçado nas circunstâncias actuais.

15. O segundo capítulo avalia a situação do conhecimento do trabalho forçado e examina as recentes tendências. Algumas análises são elaboradas por região, revelando onde foram realizadas pesquisas inovadoras no âmbito do trabalho forçado, das suas causas e consequências. Dadas as preocupações expressas durante os últimos quatro anos, este Relatório concentra-se em determinados assuntos temáticos, incluindo a vulnerabilidade ao trabalho forçado e o tráfico de pessoas recrutadas através de angariadores laborais, e nos problemas particulares vivenciados por grupos profissionais, incluindo trabalhadores marítimos e trabalhadores domésticos. Uma secção final representa o esforço inicial no intuito de estimar o preço da coerção, e apresenta ideias para futuras pesquisas relativamente a este assunto criticamente importante.

16. O Capítulo 3 refere-se ao papel dos governos, desde os legisladores e elaboradores de políticas a administradores, agentes responsáveis pela aplicação da lei e aos prestadores de serviços. O capítulo discute a forma através da qual, numa época de considerável dinamismo no âmbito deste assunto, os legisladores têm sabido reflectir formas modernas de coerção, nas novas leis relativas ao trabalho forçado, ao tráfico, ou até a questões

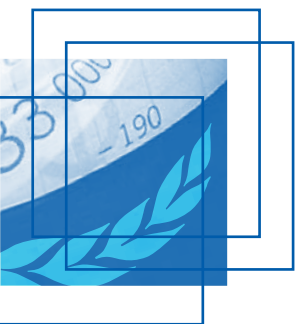
mais abrangentes de exploração. Esse capítulo analisa os diversos mecanismos de legislação, com particular atenção para o papel da administração laboral e dos inspectores do trabalho. Também foca o papel preventivo dos inspectores do trabalho e a sua contribuição na protecção à vítima.

17. O Capítulo 4 refere-se ao papel das organizações de empregadores e de trabalhadores contra o trabalho forçado. Ambas aumentaram o seu investimento na luta contra o trabalho forçado de forma marcante durante os últimos anos; este Relatório documenta uma quantidade substancial de boas práticas, quer por parte das empresas, quer por parte dos sindicatos. Existem crescentes alegações que as práticas de trabalho forçado penetram a rede de fornecimento das principais indústrias, e há cada vez mais pressões para identificar os bens que são ou possam ser produzidos sob condições de trabalho forçado. No sentido de que sejam tomadas as adequadas medidas correctivas, e para providenciar a adequada orientação para os seus funcionários e associados, acerca dos meios de combate ao trabalho forçado nas redes de fornecimento, as empresas necessitam de orientações, o mais claras possível, acerca do que é ou não considerado trabalho forçado. Também esperam que os governos assumam as suas responsabilidades na promulgação de legislação clara relativamente a esses problemas, como a cobrança de taxas por parte das agências de recrutamento. Para os sindicatos, poderá haver questões relativamente ao alcance do seu campo de acção, para além dos seus tradicionais associados, ou seja, a outros trabalhadores, incluindo os migrantes. Diversos sindicatos têm adoptado medidas inovadoras, algumas das quais, envolvendo a cooperação entre os sindicatos dos países de origem e de destino. As questões relativas ao trabalho forçado devem ser incluídas de forma proeminente no diálogo entre os governos e os parceiros sociais. Os governos devem fornecer orientações políticas claras acerca das “áreas cinzentas” da exploração laboral, que possam vir a extravasar para trabalho forçado.

18. O Capítulo 5 analisa os aspectos do programa de cooperação técnica da OIT contra o trabalho forçado nos últimos quatro anos. Este capítulo debruça-se, quer nas actividades consideradas como boas práticas, quer nos obstáculos mais impeditivos a uma acção eficaz, identificando igualmente os desafios para uma futura cooperação técnica. Tal cria o enquadramento para o capítulo final, identificando um novo plano de acção, através do qual a OIT possa intensificar os seus próprios esforços, e ajudar a liderar uma acção global contra esta prática inaceitável.

1. ILO: Report III (Part 1B), General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), ILC, 96th Session, Geneva, 2007.





Capítulo 1

O conceito de trabalho forçado: Questões emergentes

19. Antes de discutirmos as recentes tendências globais, é importante esclarecermos a utilização do termo trabalho forçado e analisar algumas das actuais discussões relativas às relações entre o conceito legal de trabalho forçado e as práticas abusivas relacionadas (incluindo o tráfico de seres humanos, a escravatura, a servidão por dívidas e a exploração laboral). Estes assuntos foram discutidos nos nossos anteriores Relatórios Globais acerca do trabalho forçado, no entanto, têm de ser novamente revistos, por dois grandes motivos.

20. Primeiro, em 2007, a Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações publicou o seu primeiro estudo geral desde 1979, sobre as duas Convenções da OIT versando a temática do trabalho forçado. Este contém observações importantes relativamente aos problemas actuais na implementação destas Convenções, incluindo questões como: escravatura, práticas análogas à escravatura e outras formas ilegais de coacção ao trabalho; tráfico de pessoas com o objectivo de exploração; trabalho forçado ou obrigatório imposto pela exploração; trabalho forçado ou obrigatório imposto pelo Estado, com o objectivo de produção ou serviço; privatização de prisões e do trabalho prisional; sentenças de trabalho comunitário; trabalho obrigatório como condição para obter benefícios de desemprego; e a obrigação de trabalho suplementar sob ameaça de penalizações.

21. Segundo, nos últimos quatro anos verificou-se um aumento marcante de leis e tomadas de decisão relativas ao tráfico de seres humanos, incluindo o tráfico para exploração laboral ou sexual. Tal traduziu-se na constituição de novos instrumentos regionais ou alterações significativas à legislação penal e a outra legislação pertinente a nível nacional e na adopção de novas políticas e de mecanismos de implementação.

Trabalho forçado: A definição da OIT.

22. Na Convenção (Nº 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930, a OIT define trabalho forçado, para efeitos da lei internacional, como “todo o trabalho ou serviço que seja exigido a qualquer pessoa, sob ameaça de qualquer penalidade, e para o qual a essa pessoa não se tenha oferecido voluntariamente” (Artigo 2(1)). O outro instrumento fundamental da OIT, a Convenção (Nº 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957, especifica certos pressupostos perante os quais o trabalho forçado nunca deverá ser imposto, mas não altera a definição básica da lei internacional.

23. O trabalho forçado não pode ser simplesmente conotado com baixos salários ou com más condições de trabalho. Nem inclui situações de pura necessidade económica, como quando um trabalhador sente dificuldade em abandonar um emprego, devido à ausência real ou suspeitada de alternativas. O trabalho forçado representa uma grave violação dos direitos humanos, e uma restrição à liberdade humana, conforme definido pelas Convenções da OIT acerca do assunto, e noutros instrumentos afins relacionados com a escravatura, práticas análogas à escravatura, servidão por dívidas ou servidão feudal.

24. A definição da OIT de trabalho forçado compreende dois elementos básicos: o trabalho ou serviço é exigido sob ameaça de castigo, e é levado a cabo involuntariamente. O trabalho das entidades de fiscalização da OIT serviu para esclarecer estes dois elementos. O castigo não tem de ser realizado na forma de sanções penais, mas também pode assumir a forma de perda de direitos e privilégios. Para mais, a ameaça de uma penalização pode assumir muitas formas diferentes. Comprovadamente, a sua forma mais extrema envolve violência física ou a repressão,

ou até mesmo ameaças de morte dirigidas à vítima ou aos seus familiares. Também podem existir formas subtis de ameaça, por vezes de natureza psicológica. As situações analisadas pela OIT incluem ameaças de denúncia das vítimas às autoridades policiais ou de imigração, quando a sua situação laboral é ilegal, ou denúncia aos anciãos das aldeias, no caso de raparigas forçadas a prostituírem-se em cidades distantes. Outras punições podem assumir um carácter financeiro, incluindo penalizações económicas relacionadas com dívidas. Os empregadores muitas vezes exigem que os trabalhadores entreguem os seus documentos de identificação, e podem usar a ameaça da confiscação destes documentos, para exigir trabalho forçado.

25. No que respeita à “oferta voluntária”, os responsáveis da OIT focaram um conjunto de aspectos, que incluem: a forma e objecto de consentimento; o papel das restrições externas ou da coerção indirecta; e a possibilidade de revogar o consentimento dado livremente. Também aqui podem existir muitas formas subtis de coerção. Muitas vítimas entram em situações de trabalho forçado, inicialmente por iniciativa própria, mesmo que através de fraude e logro, apenas para descobrirem, mais tarde, que não são livres de abandonar o tal trabalho, devido a coerção de natureza jurídica, física ou psicológica. O consentimento inicial pode ser considerado irrelevante, quando a fraude e o logro foram utilizados para o obter.

26. Enquanto as situações de trabalho forçado podem ser particularmente frequentes em determinadas actividades económicas ou indústrias, uma situação de trabalho forçado pode ser determinada através da natureza da relação entre um indivíduo e um “empregador”, e não através do tipo de actividade realizada, independentemente da dureza ou do perigo das condições de trabalho. Nem a legalidade ou ilegalidade ao abrigo da lei nacional da actividade são decisivas para determinar se o trabalho é ou não trabalho forçado. Uma mulher que seja obrigada a prostituir-se encontra-se numa situação de trabalho forçado, dada a natureza involuntária do trabalho, e a ameaça sob a qual ela trabalha, independentemente da legalidade ou ilegalidade daquela actividade em particular. Da mesma forma, uma actividade não tem de ser reconhecida oficialmente como uma “actividade económica”, para se constituir como trabalho forçado. Por exemplo, uma criança ou um adulto que peça esmola sob coerção são consideradas como estando em situação de trabalho forçado.

27. O trabalho forçado de raparigas e rapazes com idade inferior a 18 anos também é uma das piores formas de trabalho infantil, conforme

se definiu na Convenção (Nº 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil da OIT, 1999. O trabalho infantil é uma forma de trabalho forçado, não só quando as crianças são forçadas por terceiros a trabalhar sob ameaça, mas também quando o trabalho de uma criança for incluído no trabalho forçado desempenhado pela família como um todo. O conceito e a definição de tráfico humano

28. O Relatório Global de 2005 discutiu a crescente preocupação global com o tráfico de pessoas a sua relação com o trabalho forçado. Em alguns casos, a situação despertou a atenção dos Estados Membros para o conceito e para a definição de trabalho forçado na sua legislação penal ou outra. Nos últimos anos, a legislação nacional de muitos países colocou a tónica nas provisões penais sobre o tráfico humano, cuja aplicação da lei contra o tráfico humano inclui a exploração sexual ou laboral. Este movimento não tem parado, desde que entrou em vigor em 2003 o Protocolo de Palermo, para a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Todos os Estados-membros têm de adoptar essa legislação, bem como outras medidas que possam ser necessárias para definir como ofensas criminais a conduta enunciada no artigo de definição (Artigo 3), o qual especifica inter alia que: “O tráfico de pessoas deverá significar o recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recepção de pessoas, por meio de ameaça ou de uso da força ou de outras formas de coerção, de rapto, de fraude, de logro, ou de abuso de poder, ou de uma posição de vulnerabilidade, ou pela realização ou recepção de pagamentos ou benefícios, com vista à obtenção do consentimento de uma pessoa que controle outra, com o objectivo de exploração. A exploração deverá incluir, no mínimo, a exploração da prostituição de outros, ou outras formas de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas análogas à escravatura, servidão ou remoção de órgãos”. No que se refere a crianças com menos de 18 anos de idade, não é necessária a presença de nenhum desses meios ilícitos: o recrutamento, a transferência ou a recepção de uma criança com o objectivo de exploração constitui por si só delito de tráfico.

29. À medida que os Estados se esforçam para elaborar legislação nacional adequada, ou para alterar as leis existentes, no intuito de cumprir com as provisões do Protocolo de Palermo sobre o tráfico, foram levantadas uma série de questões. O texto do Artigo 3 deste Protocolo sugere que o tráfico com vista ao trabalho forçado é apenas uma das formas de exploração laboral, juntamente com a escravatura ou com as práticas análogas à escravatura, ou com a servidão

e no que concerne ao conceito legal de exploração, o qual serve de base à definição de tráfico no Protocolo de Palermo, quase que não existe qualquer precedente no direito internacional, nem há significativa legislação nacional.

30. O Gabinete das Nações Unidas para o Controle da Droga e Prevenção do Crime (UNODC), como zelador do sistema das NU da Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional e os seus protocolos, publicou um manual legislativo para a sua implementação. Esse manual explica que o principal motivo para a definição de “tráfico de pessoas” na lei internacional consistia em providenciar algum grau de consenso base na normalização de conceitos. Além disso, a obrigação visa criminalizar o tráfico “como uma combinação dos elementos componentes, e não os elementos em si”. O tráfico, conforme definido pelo Protocolo, consiste de três elementos básicos: primeiro, a acção (de recrutamento, etc.); segundo, os meios (de ameaça ou de uso da força ou outras formas de coerção, etc.); e, terceiro, o objectivo da exploração. Desta forma, qualquer conduta que combine qualquer acto ou meios referidos e que seja levada a cabo para atingir qualquer um dos objectivos mencionados, tem de ser criminalizada como tráfico. Elementos individuais como o rapto ou a exploração da prostituição não têm necessariamente de ser criminalizados (apesar de em alguns casos, os crimes suplementares possam suportar os propósitos do Protocolo, e os Estados são livres de os adoptar ou manter, se assim o desejarem). Nenhum dos elementos individuais, como o trabalho forçado ou as práticas análogas à escravidão, é definido em maior pormenor no próprio Protocolo.

31. Estas questões foram consideradas pelo Comité de Peritos da OIT há dois anos atrás, no seu mais recente Estudo Geral sobre a aplicação das Convenções de trabalho forçado. O Comité observou que um elemento crucial da definição de tráfico no seu objectivo, nomeadamente a exploração, a qual é especificamente definida para incluir o trabalho forçado ou serviços, escravidão ou práticas análogas, servidão e várias formas de exploração sexual. Por conseguinte, a noção de exploração laboral inerente a esta definição permite uma ligação entre o Protocolo e a Convenção (Nº 29) sobre Trabalho Forçado da OIT, 1930, e torna claro que o tráfico de pessoas com o objectivo de exploração está incluído na definição de trabalho forçado ou obrigatório, prevista ao abrigo da Convenção. Tal facilita a tarefa da implementação de ambos os instrumentos a nível nacional.

32. A definição de tráfico humano estabelecida pelo Protocolo de Palermo é complexa. Dessa forma, não

seria surpreendente que, mais de cinco anos depois da sua entrada em vigor, os juristas e os legisladores continuem a debater determinadas questões em torno da definição. Por exemplo, houve considerável debate sobre se o tráfico deveria envolver algum movimento da pessoa traficada, quer dentro ou fora das fronteiras nacionais, juntamente com o processo de recrutamento, ou se a tónica deveria recair sobre exploração que ocorre no final. Outra questão é se o tráfico com o objectivo de exploração envolve necessariamente a coerção.

33. A *General survey* da OIT, realizado em 2007, forneceu alguns esclarecimentos úteis no que respeita a estas questões. Um é o conceito de oferta voluntária para um trabalho ou serviço, e como podem ser impostas as restrições e a coerção. Uma restrição externa ou uma coerção indirecta, que interfiram com a liberdade de um trabalhador para “se oferecer voluntariamente”, pode resultar não só de um acto das autoridades, mas também de uma prática de um empregador, por exemplo, quando os trabalhadores migrantes são induzidos – por logro, falsas promessas e retenção de documentos identificativos – ou forçados a permanecer à disposição do empregador. Tais práticas representam uma clara violação da Convenção (Nº 29) da OIT. No entanto, nem o empregador nem o Estado são, na prática, responsáveis por quaisquer limitações ou coerções existentes.

34. Conforme também se pode observar na *General Survey*, o Protocolo de Palermo sobre o tráfico tem implicações importantes na interpretação do conceito do consentimento numa relação laboral ou de serviço. Contém uma provisão de qualificação, considerando que o consentimento de uma vítima de tráfico para a desejada exploração é irrelevante, caso sejam utilizados meios de coerção, como a ameaça do uso da força, o rapto, a fraude, o logro, o abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade, e cada um destes exclui a oferta voluntária ou o consentimento. Como os meios de coerção não são em caso algum relevantes no caso de crianças, a questão do consentimento não se levanta.

35. O Comité de Peritos da OIT utilizou ainda o conceito de “abuso de vulnerabilidade” no Estudo Geral, no sentido de analisar as circunstâncias, nas quais a obrigação de fazer horas extraordinárias sob ameaça de castigo possa ser inconsistente com a Convenção (Nº 29). Apesar de os trabalhadores poderem teoricamente recusar trabalhar para além do horário laboral normal, a sua vulnerabilidade significa que na prática, poderão não ter escolha e ser obrigados a fazê-lo para ganharem o salário mínimo, ou para manterem os seus postos de trabalho.

Trabalho forçado, escravidão moderna e vulnerabilidade à exploração: Desafios conceptuais e políticos

36. Um princípio fundamental estabelecido na Convenção (Nº 29) consiste no facto da exigência ilegal de trabalho forçado ou obrigatório dever ser punida como infracção penal, e é obrigação de qualquer Estado Membro, que ratifique este princípio, assegurar que as penas impostas por lei sejam realmente adequadas e estritamente cumpridas.

37. Actualmente, a taxa mais elevada de trabalho forçado ocorre, sobretudo, na economia privada, sendo altamente impune. A exigência de que os Estados, que ratifiquem o Protocolo de Palermo, identifiquem o tráfico para exploração sexual e laboral como uma grave infracção penal suscitou o aparecimento de uma série de medidas legislativas e jurídicas contra essas práticas abusivas, incluídas na Convenção do Trabalho Forçado da OIT. Neste sentido, a acção legislativa e judicial contra o trabalho forçado e o tráfico humano podem servir os mesmos objectivos, e apoiar-se mutuamente. Para este fim, os Estados devem legislar contra o tráfico no seu sentido mais lato, concedendo total atenção a todos os aspectos do trabalho forçado, em aditamento à exploração sexual e à elaboração de cláusulas para a identificação e processamento do crime de trabalho forçado, conforme definido nas Convenções da OIT.

38. O trabalho forçado consiste essencialmente na exploração no local onde o trabalho ou serviço é executado. Poderá ser possível identificar diferentes factores, por exemplo, as práticas de recrutamento abusivas, que negam a liberdade de escolha por parte do trabalhador. Os intermediários que levem a cabo tais práticas com intenção deliberada de colocar pessoas numa situação em que lhes possa ser exigido trabalho forçado podem certamente ser considerados como cúmplices de trabalho forçado. Mas qualquer acção judicial contra o trabalho forçado tomaria como seu ponto de partida as condições de trabalho ou serviço, prestando menor atenção ao conjunto de factores que criaram ou exacerbaram a vulnerabilidade dos trabalhadores à exploração.

39. Ao analisar essa vulnerabilidade, um elemento básico consiste na compreensão do conceito de servidão por dívidas. A servidão por dívidas é um dos aspectos das práticas análogas à escravidão, definidas num instrumento das Nações Unidas de 1956, a Convenção Suplementar para a Abolição da Escravidão, o Comércio de Escravos e Instituições e Práticas Similares à Escravidão. Este instrumento identificou o que eram as então consideradas formas contemporâneas de escravidão. Chamou a atenção de todos os

Estados para que abolissem progressivamente e tão cedo quanto possível, práticas como a servidão por dívidas e a servidão feudal. A servidão por dívidas é definida como o “estado ou condição resultante de uma obrigação de um devedor dos seus serviços pessoais, ou daqueles pertencentes a um indivíduo sob o seu controlo, como garantia de uma dívida, se o valor destes serviços, conforme razoavelmente analisados, não é aplicado para a liquidação da dívida, ou que a extensão e a natureza desses serviços não sejam respectivamente limitadas e definidas”. Este instrumento foi concebido para captar as práticas de servidão por dívidas e de trabalho servil, que estavam naquela época bastante difundidas nos países em vias de desenvolvimento.

40. A pesquisa da OIT revelou de forma consistente que a manipulação de crédito e débito, quer pelos empregadores ou pelas agências de recrutamento, é ainda um factor chave que armadilha trabalhadores vulneráveis para situações de trabalho forçado. Os camponeses pobres e os povos indígenas da Ásia e da América Latina podem ser induzidos ao endividamento, através da aceitação de pequenos, mas acumulativos empréstimos ou de adiantamentos salariais por parte de empregadores ou de agências de recrutamento, em tempos de escassez. Em alternativa, os candidatos a migrantes podem ter que liquidar elevados montantes aos agentes que os ajudaram a assegurar trabalho no exterior e que lhes facilitaram a viagem, contraindo empréstimos de agiotas e de outras fontes, no intuito de fazer face a estes custos. A *General Survey* de 2007 incluiu na sua tipologia de trabalho forçado as práticas de servidão por dívidas, sob a qual os trabalhadores e as suas famílias são forçados a trabalhar para um empregador, no intuito de liquidar as suas dívidas actuais ou herdadas, salientando que estas práticas afectam ainda um número alargado de pessoas. Foca a necessidade de agir legalmente para declarar tal obrigação como sendo ilegal, e de providenciar sanções penais contra os empregadores que mantêm os seus trabalhadores em situação de escravidão. Mesmo assim, pode haver dificuldade na aplicação do conceito legal de servidão por dívidas aos trabalhadores que se encontrem em situação de dívida grave, particularmente no caso de trabalhadores migrantes, cujo endividamento é sobretudo perante as agências de recrutamento, e não tanto perante o empregador final no país de destino.

41. O recente foco colocado no conceito de “exploração” tem originado alguns acesos debates acerca da forma como pode ser percepcionado como um crime específico, como determinar a gravidade do crime, e como pode ser punido. Para mais, a experiência aponta para uma fronteira muito ténue entre a

exploração coerciva e não coerciva. Enquanto a definição da OIT de trabalho forçado acentua o caráter involuntário da relação de trabalho ou serviço, o Protocolo de Palermo e os subsequentes debates políticos enfatizam os meios através dos quais o consentimento inicial pode ser negado, através de diferentes formas de engano ao longo do percurso no relacionamento laboral, bem como no seu seio. Ao mesmo tempo, o Comité de Peritos da OIT, na sua *General Survey* de 2007, reconheceu a importância dos instrumentos internacionais de tráfico humano, os quais são considerados como sendo do âmbito das Convenções da OIT.

42. Só os tribunais dos Estados individuais podem determinar, em última instância, se um acto individual pode ser punido como trabalho forçado, ou como tráfico, através da imposição de severas penas criminais. Em alguns Estados tem-se registado a tendência para abordar a questão do tráfico humano da perspectiva das condições laborais que são consideradas intoleráveis, se abrangerem circunstâncias análogas à escravidão, ou incompatíveis com a dignidade de um ser humano. Pode ser discutido que estas circunstâncias não constituem trabalho forçado, conforme definido na Convenção da OIT de 1930.

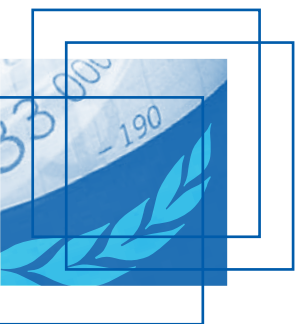
43. O presente Relatório não duplica o trabalho das entidades supervisoras da OIT, e, por este motivo, não opina sobre quando é que as acções individuais ou específicas constituem trabalho forçado. Aceita, tal como diversas análises realizadas neste âmbito, que existe uma sequência contínua, incluindo o que pode ser claramente identificado como trabalho forçado, bem como outras formas de exploração e abuso. Pode ser útil considerar um conjunto de possíveis situações, por um lado, as práticas de escravidão e análogas, e por outro lado, situações de liberdade de escolha no trabalho. No meio destes dois extremos, há uma variedade de relacionamento laboral, no qual, o elemento da livre escolha pelo empregado começa por ser mitigado ou limitado, e pode eventualmente ser posto em dúvida.

44. A este respeito, a OIT estabeleceu o princípio importante de que cada Estado membro deverá seguir uma política activa para promover o “emprego livremente escolhido” total e produtivo, na sua Convenção (Nº 122) sobre Política do Emprego, 1964. O conceito de “emprego livremente escolhido” alarga a área de preocupação, para além da imposição do trabalho forçado, para incluir todas as situações nas quais a liberdade de escolha de um trabalhador seja de algum modo restringida. Este tipo de situações pode também envolver outras ofensas, como a violação da legislação laboral, relativamente a salários ou horários de trabalho, ou violação do contrato de trabalho, enquanto não constituindo necessariamente a grave violação dos direitos humanos representada pelo trabalho forçado. É evidente que estas situações também necessitam de ser identificadas e resolvidas através das apropriadas correcções legais e outras.

45. Outro instrumento relevante consiste na Recomendação (Nº 198) sobre Relação de Trabalho da OIT, 2006. Este instrumento, notando que há situações em que os acordos contratuais podem resultar no despojamento dos trabalhadores da protecção à qual têm direito, sugere diversas medidas que os Estados membros podem adoptar, através da política nacional, para reforçar esta protecção concedida aos trabalhadores numa relação laboral. O enquadramento multilateral da OIT sobre a migração laboral é outra ferramenta valiosa, conjuntamente com as Convenções da OIT acerca dos trabalhadores migrantes¹, e muitos outros. Enquanto nenhuma destas abordagens por si só providencia soluções simples ou imediatas, quando perspectivadas em conjunto com os instrumentos da OIT para o trabalho forçado, fornecem orientações acerca da forma como as várias questões emergentes relacionadas com trabalho forçado, incluindo o tráfico humano, podem ser identificadas de forma eficaz

1. Convenção (Nº 197) sobre Migração para o Emprego (Revista), 1949, Convenção (Nº. 143) sobre Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares), 1975, e as respectivas Recomendações (Nº 86 e Nº 15) apensas.





Capítulo 2

Trabalho forçado: Captar as tendências

Introdução

46. Este é o nosso terceiro esforço num período de mais de nove anos, para a apresentação de um “quadro dinâmico global” do trabalho forçado no mundo actual. Uma primeira análise realizada em 2001 evidenciou diferentes questões temáticas, que podem ser contornadas através de um programa futuro de assistência técnica. Para este efeito, apresentou-se uma tipologia das formas modernas de trabalho forçado, incluindo assuntos como: o problema contínuo da escravatura e raptos; a participação obrigatória em obras públicas; trabalho forçado na agricultura e áreas rurais remotas, incluindo práticas de recrutamento coercivo; trabalhadores domésticos em situações de trabalho forçado; servidão por dívidas, particularmente na região Sul Asiática; trabalho forçado exigido pelas forças militares, com particular ênfase na Birmânia/Myanmar; trabalho forçado relacionado com o tráfico de pessoas, caracterizado como “o lado negro da globalização”; e trabalho forçado nas prisões.

47. A análise do Relatório de 2005 baseou-se em estimativas globais e regionais de trabalho forçado, incluindo o abuso do trabalho forçado que resulta do tráfico humano. Uma distinção alargada foi retirada das três formas principais de trabalho forçado no mundo actual, nomeadamente: o trabalho forçado imposto pelo Estado por motivos económicos, políticos ou outros; o trabalho forçado ligado à pobreza e à discriminação em países em vias de desenvolvimento; e o trabalho forçado resultante da migração e do tráfico a nível mundial, muitas vezes associado à globalização. Os dados e a análise serviram para salientar duas mensagens fulcrais. Primeiro, a abolição do trabalho forçado representa um desafio para praticamente todos os países do mundo, quer sejam industrializados, em fase de transição ou em vias de

desenvolvimento. Segundo, a maior parte do trabalho forçado actual é efectuado na economia privada, mais do que directamente pelo Estado, e principalmente na economia informal dos países em vias de desenvolvimento. Mas o Relatório também fez soar o aviso de que, com a crescente desregulamentação dos mercados laborais, da tendência para o outsourcing, e de formas cada vez mais complexas de subcontratação, havia sinais de que o abuso do trabalho forçado era algo que penetrava a cadeia de fornecimento das empresas chave da economia formal.

48. Quais as alterações que foram detectadas nos últimos quatro anos? Idealmente, as nossas estimativas globais e regionais de 2005 teriam encorajado os governos a levar a cabo as suas próprias estimativas nacionais de trabalho forçado. Apesar de terem sido lançadas algumas iniciativas por parte da OIT, este processo foi iniciado com dificuldade na maioria dos países. No entanto, um número de pesquisas qualitativas continua a enaltecer a compreensão das principais formas de trabalho forçado, as suas causas, e uma adequada resposta política. Noutros casos, uma política deliberada pelos governos, com vista a fortalecer a aplicação da lei contra o trabalho forçado, incluindo o tráfico para exploração sexual ou outras formas de exploração económica, evidenciou algumas formas de abuso até aqui não detectadas.

49. Enquanto um número cada vez maior de agências, organizações, grupos de pressão e de indivíduos expressaram a sua preocupação acerca do trabalho forçado, as questões conceptuais discutidas no capítulo anterior significam que ocorreram alguns debates complexos acerca do que poderá ou não ser considerado trabalho forçado, o que deveria ter sido feito em relação a essa questão, e por quem.

50. Este capítulo começa por analisar a base de conhecimento sobre o trabalho forçado, incluindo experiências recentes, através da recolha e da análise de

dados. Posteriormente, é efectuada uma breve análise dos problemas por região, antes de se debruçar sobre certas preocupações temáticas, as quais têm atraído a atenção desde o nosso último Relatório Global.

Melhorar a base do conhecimento: Recolha e análise de dados

51. As estimativas globais e regionais da OIT sobre o trabalho forçado, incluindo o trabalho forçado resultante do tráfico humano, foram salientadas de forma muito extensiva. Estas serviram um propósito importante – indicar as principais formas de trabalho forçado em todo o mundo, bem como a sua distribuição por idade e sexo, e demonstrar que o trabalho forçado permanece como um verdadeiro problema a nível global. No entanto, ainda permanecem várias lacunas na compreensão das dimensões quantitativas do trabalho forçado. As poucas estimativas nacionais disponíveis são geralmente calculadas com base em informação secundária.

52. Podem as estimativas nacionais do trabalho forçado ser consideradas fiáveis? Como é que os dados devem ser recolhidos e como devem ser estabelecidos os critérios? Em Dezembro de 2006, a OIT realizou uma reunião de peritos, para uma consulta técnica acerca deste assunto, no intuito de examinar formas de melhorar os indicadores e os dados sobre o trabalho forçado, incluindo o trabalho forçado resultante do tráfico humano, com vista a melhor promover o cumprimento da lei e acompanhar o impacto das políticas nacional e internacional. Os participantes discutiram: (a) um conjunto de critérios para a identificação de situações de trabalho forçado, incluindo o trabalho forçado resultante do tráfico; (b) sistemas de recolha nacional de dados e análises a vítimas e promotores; (c) metodologias para realizar estimativas nacionais e para acompanhar e avaliar políticas e tendências; (d) uma base de dados global de casos relatados de trabalho forçado e de tráfico humano; e (e) o desenvolvimento de metodologias adequadas para avaliar o progresso global e regional na detecção de casos de trabalho forçado e tráfico humano.

53. Desde essa altura que tem havido um aumento de pedidos de dados comparáveis e fiáveis acerca do trabalho forçado e tráfico. Em algumas regiões, talvez com maior incidência na Europa, estão a ser

levadas a cabo iniciativas para desenvolver regras e abordagens comuns. No entanto, enquanto podem estar disponíveis dados sobre acusações criminais, muito poucos países têm realizado esforços rigorosos para estimar o número provável de pessoas em situação de trabalho forçado. Nos últimos anos, o crime de tráfico para exploração sexual ou laboral tem sido o que tem chamado mais a atenção. Têm havido esforços pioneiros, como os do Dutch National Rapporteur sobre o Tráfico de Seres Humanos e o Centro de Coordenação do Tráfico Humano (COMENSHA), ambos para identificar possíveis vítimas de tráfico e registá-las anualmente, e identificar metodologias adequadas para obter melhor informação.¹ Estes esforços permitiram detectar algumas tendências importantes, indicando, por exemplo, que o número de possíveis vítimas traficadas tem crescido anualmente, de 424 em 2005 para 579 em 2006, com 716 notificações em 2007.

54. No entanto, o Dutch Rapporteur também salientou as dificuldades na obtenção de dados fiáveis, questionando se é de facto possível que os pesquisadores realizem uma estimativa da dimensão das populações de vítimas traficadas. Um estudo exaustivo realizado em 2006 pelo Gabinete de Responsabilidade Governamental dos Estados Unidos questionou igualmente a veracidade das estimativas dos Estados Unidos sobre o tráfico global, apontando fraquezas metodológicas, lacunas nos dados e discrepâncias numéricas.²

55. No que concerne a estimativas quantitativas, existem dois desafios principais. Um consiste em obter e harmonizar os dados a partir de fontes e de bases de dados existentes, assegurando, sempre que possível, que estes sejam comparáveis. As fontes são variáveis, incluindo os registos policiais, as bases de dados criminais, os relatórios da inspecção do trabalho e as decisões dos tribunais. O segundo desafio consiste em estimar o número provável de pessoas em situação de trabalho forçado ou de tráfico, sabendo que um número elevado escapa à identificação e ao processo penal, e que os registos oficiais e as bases de dados podem, assim, apresentar apenas uma visão parcial.

56. A estimativa da OIT de 2005 baseou-se num exercício de extrapolação, utilizando mais de 5,000 casos relatados de trabalho forçado em todo o mundo (cada um dos quais cuidadosamente validado), no intuito de obter estimativas globais e

1. Ver o *Fifth Report of the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings*, Bureau NRM, The Hague, 2007; e o *Sixth Report of the Dutch National Rapporteur: Supplementary Figures*, Bureau NRM, The Hague, 2008.

2. *Human trafficking: Better data, strategy and reporting needed to enhance US antitrafficking efforts abroad*, United States Government Accountability Office, GAO-06-825, Washington, DC, July 2006.

Caixa 2.1.

O método Delphi: Construir consensos entre peritos sobre os indicadores do tráfico humano

No seguimento da definição do tráfico humano no âmbito do Protocolo de Palermo, primeiro solicitou-se aos peritos que fornecessem uma lista dos elementos típicos do engano, da exploração e da vulnerabilidade, que tenham considerado relevantes para casos de tráfico humano na Europa. Numa segunda volta de consultas, solicitou-se aos peritos que classificassem todos os indicadores propostos por ordem de relevância, desde o mais significativo até ao insignificante. Participaram na pesquisa um total de 68 peritos, 39 mulheres e 29 homens, de 23 países Europeus. Como resultado deste processo, os peritos acordaram na realização de uma lista de 67 indicadores, cada um deles cabendo dentro de seis elementos principais, observados em casos de tráfico humano. Estes eram:

- Recrutamento enganoso 10 indicadores
- Recrutamento coercivo 10 indicadores
- Recrutamento por abuso de uma situação de vulnerabilidade 16 indicadores
- Exploração no trabalho 9 indicadores
- Formas de coerção no destino 15 indicadores
- Abuso de situações de vulnerabilidade no destino 7 indicadores

Enquanto os indicadores cobrem todas as formas graves de abuso normalmente associadas ao tráfico humano (por exemplo, rapto, violência e cativeiro físico), estes vão ainda mais longe. A combinação destes indicadores pode fornecer uma orientação útil sobre o modo de compreender a variedade e a complexidade das formas do tráfico moderno. Por exemplo, a lista total dos indicadores sugere que as pessoas traficadas, mais do que terem vivenciado formas graves de abuso físico, podem ser: ludibriadas durante a fase de recrutamento relativamente aos salários que irão auferir (1º Indicador); enganadas no que respeita à sua situação legal no país de destino (2º Indicador); ou até ludibriadas acerca do tipo de trabalho ou serviço que esperavam a desempenhar (3º indicador). Uma vez no local de destino, podem ver o seu passaporte confiscado (4º Indicador); os seus empregadores podem reter os seus salários (5º Indicador); ou podem ser ameaçados de denúncias às autoridades (6º Indicador). Dado que alguns indicadores são considerados mais fortes do que outros, os 67 indicadores foram classificados como fortes, médios ou fracos. Enquanto um pequeno número de fortes indicadores são considerados suficientes para identificar uma situação provável de tráfico humano, uma grande acumulação de indicadores fracos pode conduzir ao mesmo resultado. O conjunto final de indicadores pode ser facilmente traduzido num guia de análise prática por qualquer organização que apoie pessoas potencialmente traficadas, ou através de questionários para inquiridores e investigadores. A expectativa é que a abordagem da Delphi, ao melhorar a compreensão das complexidades do tráfico humano, irá aumentar a compreensão do âmbito do problema e, sobretudo, permitir aos Estados membros que detectem uma percentagem superior de vítimas de tráfico humano.

regionais. Enquanto tal esclareceu a gravidade do problema, e constituiu um impulso para a intensificação das acções contra o mesmo, o passo seguinte seria desenvolver a capacidade de sólidas estimativas nacionais.

57. Quando os países tentaram fornecer tais estimativas, como, por exemplo, os Estados Unidos, no caso de tráfico, os críticos foram rápidos a apontar as diferenças entre as estimativas globais e o número de casos identificados. Argumentou-se que o problema do tráfico humano nos Estados Unidos pode ter sido significativamente exagerado, dada a discrepância entre o número de pessoas traficadas identificado desde o ano 2000 (1,362), e as estimativas oficiais

governamentais, que eram mais de dez vezes mais do que esse número.³ Da mesma forma, no Canadá, enquanto a *Royal Canadian Mounted Police* estimou que, pelo menos, 800 mulheres são traficadas para o país anualmente, um estudo recente demonstrou que apenas foram relatados às autoridades de imigração 31 casos em dois anos, após Maio de 2006, quando foram recolhidos os primeiros dados sobre a exploração de estrangeiros para o comércio de sexo e de trabalho forçado⁴.

58. Na Europa, foram actualmente realizadas diversas iniciativas, no sentido de se desenvolverem orientações para a recolha de dados relativos a tráfico, incluindo indicadores comparáveis. No âmbito

3. *The Washington Post*, 23 Set. 2007.

4. Universidade da British Columbia Public Affairs: *Um perito legal da UBC apresenta as primeiras estatísticas do Canadá relativas às vítimas de tráfico humano*, 28 Out. 2008.

Caixa 2.2.**Medir o trabalho forçado: A necessidade de amostras representativas**

Dada a natureza do trabalho forçado, as técnicas de amostragem têm de ser cuidadosamente consideradas. Técnicas simples, como a selecção aleatória de famílias numa região em particular, não irá produzir os resultados pretendidos, quando os trabalhadores forçados são escondidos ou agrupados. Neste tipo de situações, a simples amostragem aleatória pode provavelmente não incluir todas as pessoas afectadas, e erroneamente concluir que não existe trabalho forçado ou tráfico. Não obstante, para assegurar que os resultados da pesquisa por amostragem são aplicáveis a uma maior população de interesse, têm de ser cumpridas duas condições. Primeiro, cada membro da população tem de ter uma probabilidade não-nula de ser seleccionado. Segundo, a amostra deve ser suficientemente grande para assegurar que as margens de erro das estimativas finais sejam razoavelmente baixas. Na prática, no entanto, os indivíduos em situação de trabalho forçado podem nem sempre ser escondidos ou difíceis de detectar. A servidão por dívidas na Ásia do Sul funciona abertamente, em campos ou em empresas do sector informal, como fazem os povos indígenas da América Latina, que são particularmente vulneráveis ao trabalho forçado. Os trabalhadores migrantes, nos países de destino, muitas vezes reúnem-se em clubes nos seus dias de folga. Neste tipo de casos, é perfeitamente possível utilizar simples técnicas de amostragem. Os migrantes também podem ser avaliados relativamente às suas experiências no estrangeiro, depois de terem regressado aos seus países de origem.

deste projecto, conduzido pela Organização Internacional para as Migrações (IOM) e pelo Governo Austríaco, foi realizada, em Setembro de 2008, uma conferência sobre as Abordagens Europeias Relativamente à Recolha de Dados sobre o Tráfico de Seres Humanos.

Os participantes salientaram a necessidade de alcançar um consenso sobre as diversas formas de tráfico, incluindo o tráfico de crianças, o tráfico para exploração laboral, e outras formas.

59. Na última questão, a OIT, em colaboração com a União Europeia (UE), deu uma particular contribuição. Os esforços da OIT procuram promover um entendimento relativamente ao que constitui tráfico humano, desenvolvendo indicadores que englobem todos os elementos envolvidos, muitas vezes subtis, no engano, coerção e exploração. Para este efeito, a OIT e a UE realizaram em conjunto um estudo interrogando por via electrónica peritos de todos os Estados Membros da UE, desde agências governamentais e inspectores do trabalho, organizações de empregadores e de trabalhadores, forças policiais nacionais, população, académicos, e grupos de sociedade civil. O estudo utilizou a metodologia denominada “método Delphi”, desenvolvida em 1950 para facilitar um consenso entre grupos de peritos, e largamente utilizada no âmbito das ciências médicas, políticas e sociais.

60. Com base nesta abordagem, um número limitado de países começaram, com a assistência da OIT, a examinar a provável incidência numérica do trabalho forçado e do tráfico, através de técnicas inovadoras de pesquisa. Estes esforços tiveram que enfrentar

dois grandes desafios: primeiro, como obter uma amostra representativa que possa ser utilizada para extrapolação a nível nacional; e segundo, como assegurar que a informação obtida pelas pessoas da amostra é fidedigna e útil.

61. Uma outra dificuldade consiste na obtenção de informação fidedigna por parte dos indivíduos inquiridos, que podem sentir-se relutantes em admitir terem sido traficados para trabalho forçado, incluindo a prostituição forçada, e de quem pode sentir-se igualmente relutante em fornecer detalhes da sua verdadeira situação com medo de represálias. Além disso, é essencial que os inquiridos estatísticos não coloquem em risco as pessoas entrevistadas, quer por parte da polícia, quer por parte das autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Essas pesquisas quantitativas deviam, assim, focalizar-se na amostra das pessoas que foram libertadas do trabalho forçado e do tráfico, como os emigrantes que regressam ao seu país de origem. Mais do que confrontá-los com questões directas sobre o trabalho forçado, é preferível colocar questões indirectas, que possam, assim, ser utilizadas como indicadores de trabalho forçado e de tráfico. No processo de concepção de uma metodologia de estimativas nacionais de trabalho forçado, foi realizada uma análise extensiva dos métodos estatísticos existentes, utilizados para estimar fenómenos escondidos, como o número de toxicodependentes. Foi desenvolvido um guia metodológico acerca deste assunto pela OIT, no início de 2009⁵

5. ILO: *Estimating forced labour: A manual on survey methods*, SAP-FL, no prelo.

Estudo Piloto na República da Moldávia

62. Um estudo nacional realizado na República da Moldávia avaliou a extensão na qual os trabalhadores estão sujeitos a tráfico para trabalho forçado nos países de destino. O Gabinete Nacional de Estatística adicionou um módulo acerca de migração laboral ao seu Inquérito sobre Força de Trabalho, em 2008, no qual mais de 12,000 famílias serviram como amostra e 846 emigrantes foram entrevistados. Foram conduzidas entrevistas a mais 2,500 famílias, que mencionaram, pelo menos, um membro familiar em trabalho no estrangeiro em 2007. Ao todo, a pesquisa englobou 3,631 emigrantes, actualmente a trabalhar no estrangeiro, e 2,084 emigrantes que regressaram. Os resultados permitiram uma estimativa sólida da percentagem dos trabalhadores migrantes que vivenciaram coerção grave, e daqueles que sofreram alguma forma de exploração. A pesquisa estimou que 328,300 emigrantes trabalharam ou procuravam trabalho no ano, até Abril de 2008. Destes, 75,000 regressaram durante esse período, alguns dos quais só temporariamente. Supondo que as respostas destes migrantes que regressaram são representativas de todos os migrantes, estima-se que, neste período, 60 por cento dos migrantes Moldavos (196,900) foram bem sucedidos (ou seja, não sujeitos a enganos, coerção ou exploração), 24.2 por cento (79,600) foram explorados, e 8 por cento (26,300) foram enganados e explorados. Os remanescentes 7.8 por cento (25,500) foram vítimas de tráfico para trabalho forçado. Os principais meios de coerção utilizados incluíam a retenção do salário por parte do empregador, ser forçado a desempenhar tarefas contra a vontade do próprio trabalhador, ameaças de violência ou de denúncia às autoridades, e a confiscação de documentos de viagem ou de identificação pessoal.

Perspectivas regionais

África

63. O trabalho forçado em África tem talvez recebido menor atenção do que noutras regiões. Os abusos de trabalho forçado, alguns de natureza grave, podem até implicar o investimento de empresas estrangeiras em áreas de conflito. Num desses casos, em Agosto de 2008, a empresa Afrimex com sede no Reino Unido foi censurada pelo Governo Britânico pelas suas actividades numa região destruída pela guerra da República Democrática do Congo, por aplicar diligências insuficientes para evitar que os minerais utilizados na cadeia de aprovisionamento provenham de minas com utilização de trabalho forçado e infantil.⁶ Tem havido uma continuada atenção relativamente ao problema das crianças soldado nestas áreas afectadas pelo conflito.

64. As práticas relacionadas com a escravatura permanecem uma questão contenciosa em determinados países da África Ocidental. No Níger, grupos e sociedade civil continuam a denunciar que a escravatura é frequente, enquanto o governo afirma que, apesar do fenómeno da escravatura não estar totalmente erradicado, a sua dimensão tem sido alvo de exagero. Em 2006, em linha com as recomendações da OIT, o Ministério do Trabalho constituiu uma Comissão Nacional, para combater os vestígios de trabalho forçado e de discriminação, foi incumbido de desenvolver e implementar um plano de acção. Um estudo de campo em pequena escala realizado pela OIT, não encontrou provas evidentes de escravatura, mas, em vez disso, indicações de forte estratificação social, conduzindo a contínuas relações de dependência entre descendentes de escravos e os seus antigos senhores.⁷ Em 2008, os resultados de uma investigação realizada pela Comissão Nacional dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais provaram-se inconclusivas relativamente às percepções da extensão do trabalho forçado e do trabalho infantil no país. Recentemente, o Tribunal de Justiça da Comunidade Económica dos Estados da África

6. Declaração final realizada pelo *UK National Contact Point* para as OECD Orientações para as Empresas Multinacionais: Afrimex (UK) Ltd, 28 Ago. 2008. A declaração foi realizada como resposta a uma queixa apresentada em 2007 pela Global Witness, uma organização de sociedade civil sediada no Reino Unido, que investiga as ligações entre a exploração de recursos naturais, conflitos armados e corrupção.

7. PACTRAD *Etude diagnostique* 2006.

Caixa 2.3. Trabalho forçado, tráfico e exploração laboral na Zâmbia

No início de 2006, o Ministério Zambiano do Trabalho e da Segurança Social (MLSS) abordou a OIT no intuito de obter ajuda para determinar a existência de trabalho forçado na Zâmbia. O MLSS demonstrava particular preocupação relativamente às operações de alguns “agentes laborais” do sector mineiro, que foram acusados de explorar os candidatos que colocaram, retendo uma parte significativa dos seus salários como taxa.

A pesquisa incluiu: as agências de recrutamento e as suas práticas; a exploração laboral, conforme registada em queixas apresentadas nos gabinetes do MLSS e na Comissão dos Direitos Humanos; e o trabalho forçado, o tráfico e a migração, através de pesquisa de campo. Na análise de queixas laborais, registaram-se 1,542 casos, quase todos eles provenientes de cidadãos Zambianos. Foram registadas queixas em 21 sectores, incluindo a agricultura, a construção, a hotelaria e o turismo, a segurança e os transportes. As queixas estavam maioritariamente relacionadas com falta de pagamento de salários e indemnizações de fim de contrato; ameaças de despedimento, ou de despedimento efectivo, no caso de o trabalhador apresentar queixa; engano relacionado com a natureza do trabalho; retenção de documentação pessoal; salários excessivamente baixos; transporte para um local de trabalho distante e não repatriação; e condições de trabalho calamitosas. Alguns trabalhadores não receberam salário durante meses, e em algumas situações, durante vários anos. Emergiram três sectores nos quais os trabalhadores estavam particularmente vulneráveis, devido à natureza informal do trabalho ou ao recurso a contratadores laborais intermediários, nomeadamente: trabalho nas minas, serviço doméstico e agricultura. Os trabalhadores desses três sectores eram especialmente expostos ao risco de não pagamento de salários, entre outras práticas de exploração. Enquanto o não pagamento de salários por si só não constitui trabalho forçado, o mesmo indica que ocorrem práticas de exploração que poderão conduzir ao trabalho forçado.

Em resumo, o estudo encontrou provas da existência de trabalho forçado e de tráfico na Zâmbia. Como resposta, o Governo desenvolveu uma política anti-tráfico e nova legislação, e constituiu um comité inter-agências para o tráfico humano. A Unidade de Apoio à Vítima do Serviço Policial Zambiano recebeu formação em investigação de casos de tráfico, enquanto serviços sociais do Estado forneciam aconselhamento, abrigo e protecção às vítimas traficadas. O MLSS encontra-se a analisar as disposições jurídicas e institucionais para a regulamentação das agências de recrutamento privadas.

Ocidental (ECOWAS), relativamente ao caso de uma mulher que foi “escrava” durante cerca de dez anos antes de ser libertada pelo seu “senhor”, considerou que o Níger estava em situação de incumprimento perante as suas leis e obrigações internacionais de proteger os seus cidadãos da escravatura.⁸

65. Na Mauritânia, uma missão de recolha de dados notou um número de medidas positivas que ilustraram o empenho do Governo em combater vestígios de escravatura, não mais considerado um tema tabu. Logo depois, a Assembleia Nacional adoptou uma nova Lei que criminalizava e penaliza práticas análogas à escravatura.⁹

66. No norte do Gana, um estudo¹⁰ comparativo realizado em diversos distritos, concentrou-se na migração sazonal e a longo prazo, como um mecanismo de lidar com a pobreza em áreas de monocultura. Concluiu-se que, as pessoas que migravam por motivos de trabalho sazonal no Sul do Gana,

estavam expostas ao trabalho forçado, em particular, homens e mulheres jovens que trabalhavam em condições de trabalho indignas. Foram relatadas muitas situações de empregadores que recusavam o pagamento aos trabalhadores migrantes, ou de intermediários e de agentes que os enganavam relativamente aos seus salários.

67. Ainda uma outra questão preocupante é a exigência de trabalho forçado de povos que vivem em casas florestais, incluindo Pigmeus de diversos países da região Central Africana. Estão em curso uma série de estudos no âmbito de um projecto que visa promover a política da OIT junto dos povos indígenas e tribais. A pesquisa realizada em países que incluíam o Congo, o Gabão e os Camarões, conduziu a conclusões semelhantes de que os Pigmeus e as suas famílias estariam sob o controlo efectivo de pessoas não indígenas, que podiam determinar seu o salário, caso este existisse, pelo trabalho realizado.¹¹

8. CEDEAO *Arrêt* No. ECW/CCJ/JUD/06/08 de 27 Out. 2008.

9. CEACR: Individual observation concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), Mauritania (ratification: 1961), published in 2008.

10. PATWA: Report of Baseline Study on Human Trafficking and Forced Labour in Northern Ghana, ILO, 2005, unpublished.

11. Series of studies conducted by Dr Albert K. Barume under the ILO project to promote the Indigenous and Tribal Peoples Convention, No. 169 (1989), forthcoming.

68. Muitos países Africanos adoptaram nova legislação anti-tráfico, como o caso de Moçambique em 2008, e a República Unida da Tanzânia, e a Zâmbia mais tarde nesse mesmo ano. Estes são instrumentos legais mais abrangentes, que fornecem uma boa base para intensificar a acção futura contra o tráfico. Verificou-se igualmente um crescimento de reuniões ao mais alto nível na região, para colocar ainda mais em evidência as situações de trabalho forçado e de tráfico. Na África do Sul, por exemplo, no lançamento de uma “semana do tráfico humano”, em Setembro de 2007, foi acordado que a colaboração entre a OIT, a OIM, a UNICEF e a UNODC poderiam dar um melhor apoio à região Sul-Africana como um todo, enaltecendo acordos trans-fronteiriços entre os países. Em Junho de 2008, uma conferência anti-tráfico na capital Ugandesa de Kampala, reuniu chefes policiais, agentes de imigração e ajuda humanitária de 11 países da África Oriental.

69. Em Junho de 2008, um workshop regional em África sobre o trabalho forçado e o tráfico, organizado pela CIS, em Nairobi, serviu para evidenciar alguns dos desafios. O trabalho forçado era considerado um problema real, e em crescente generalização; as mulheres, em particular, eram o grupo social mais vulnerável; a legislação laboral contra o trabalho forçado estava em vigor, mas era insuficientemente aplicada. O tráfico interno de pessoas também era considerado em África, e era tão sério como a dimensão externa. Os países Europeus, Norte Americanos e do Médio Oriente, eram referidos como sendo os principais destinos dos migrantes traficados provenientes de África. Apesar desta consciencialização geral, foram realizados alguns estudos sistemáticos dos padrões de trabalho forçado e das suas causas em países Africanos. Um desses estudos foi levado a cabo pela OIT, na Zâmbia, a pedido do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, e foi publicado em 2008.¹²

70. Um estudo conduzido pelo Instituto de Análise e Pesquisa Política (Quénia) (IPAR) para o Centro de Solidariedade estabelecido nos Estados Unidos em 2007 salientou a experiência Queniana relativamente ao tráfico para exploração laboral.¹³ O Quénia foi identificado como um país de origem, de trânsito e de destino de tráfico para mulheres, homens

e crianças para trabalho forçado e exploração sexual comercial. O tráfico interno envolve maioritariamente crianças e mulheres jovens, que são traficadas de áreas rurais para áreas urbanas, para serviço doméstico e prostituição. Havia igualmente provas significativas de movimentos além-fronteiras na África Oriental para trabalho doméstico feminino e masculino e para prostituição, com cidadãos Quenianos a serem objecto de tráfico para muitos outros países, a maioria através de práticas enganosas perpetradas por agências de colocação. O estudo evidenciou o papel importante do movimento laboral Queniano no combate ao tráfico.

Ásia

71. Na Ásia, destacam-se três questões particularmente preocupantes. A primeira remete para os sistemas de persistência da servidão por dívidas, particularmente no Sul da Ásia, apesar de, há bastante tempo, existir legislação que proíbe e pune estas práticas, em conjunto com os mecanismos de identificação, de libertação e de reabilitação de vítimas de servidão por dívidas. A segunda é a incidência difundida do tráfico de crianças para exploração sexual e laboral. A terceira é a evidente persistência do trabalho forçado na Birmânia/Myanmar, exercida directamente pelo Estado e pelas instituições oficiais.

72. Uma característica da Ásia consiste no movimento migratório de trabalhadores dos países mais pobres para os países mais ricos da região, bem como de países Asiáticos para o Médio Oriente, Europa e Américas. Nos maiores países Asiáticos, como a China e a Índia, ocorrem movimentos similares em larga escala, das províncias pobres para aquelas com um crescimento industrial significativo, com uma consequente exigência de trabalho temporário, e nalguns casos, uma transferência mais permanente da força de trabalho.

73. Pesquisas recentes revelaram a existência de sistemas de servidão por dívidas num conjunto de sectores económicos, incluindo aqueles que vivenciam pressões económicas intensas, como a tecelagem artesanal, a moagem do arroz e outros, como os fornos de tijolos e a exploração de pedreiras, que se encontravam em franca expansão. Centrou-se

12. C. Fox: *Investigating forced labour and trafficking. Do they exist in Zambia?*, Government of Zambia and ILO/SAP-FL, Lusaka, Sep. 2008.

13. *Trafficking in persons from a labor perspective: The Kenyan experience*, Solidarity Center, Washington, DC, Oct. 2007.

alguma pesquisa em determinados sectores, como por exemplo, as explorações de pedreiras em Tamil Nadu, na Índia.¹⁴ Aqui, grande parte da força de trabalho é constituída pelos migrantes, e a principal característica da gestão do recrutamento e da força de trabalho é a realização dos pagamentos por agentes laborais, de adiantamentos de salários, durante a época chuvosa no local de origem dos trabalhadores. Os avanços são substanciais, sendo muitas vezes equivalentes entre três a sete meses dos rendimentos familiares. O trabalho é árduo, com horários extremamente longos, normalmente de seis dias por semana. No final da época, os trabalhadores são remunerados à peça. Se parte do adiantamento permanecer não liquidado, o que muitas vezes acontece, o trabalhador é obrigado a regressar ao trabalho na mesma pedreira na época seguinte. Por sua vez, os agentes laborais recebem uma comissão do proprietário da pedreira por cada milhar de tijolos produzidos.

74. A sindicalização dos trabalhadores dos fornos de tijolos conduziu a algumas melhorias em alguns casos. Num estudo de caso, no qual os trabalhadores dos tijolos eram membros do sindicato Bharatiya Mazdoor Sangh (BMS), dos trabalhadores do sector da construção em Punjab, na Índia, os salários nas pedreiras, onde o BMS se encontrava activo, eram um quarto (25%) superiores aos salários oficiais, e o trabalhador também podia assegurar outros direitos, como fundos de previdência e prestações de saúde.¹⁵ Os estudos apontam para o papel ambivalente dos agentes laborais na mediação da relação entre os empregadores e os trabalhadores.¹⁶ Normalmente, são originários das mesmas comunidades dos trabalhadores que contratam, apresentando fortes laços sociais com estes. Como as suas comissões por vezes dependem do montante à peça, beneficiarão de qualquer aumento. No entanto registaram-se casos em que os proprietários das pedreiras, ao perceberem que os agentes laborais apoiavam as reclamações dos trabalhadores em relação aos seus salários, resolveram o assunto, trocando-os por outros agentes de outras regiões.¹⁷

75. Reconhecendo que o pagamento de adiantamentos é um sistema profundamente enraizado, que necessita urgentemente de ser analisado, o Governo da Índia, as autoridades Estatais em Tamil Nadu, e as organizações de empregadores e de trabalhadores

iniciaram recentemente um programa de cooperação com a OIT. Entre outros objectivos, o programa visava melhorar a transparência do sistema de adiantamentos, desenvolvendo algumas regras básicas e abordagens que iriam servir os interesses das partes envolvidas.

76. No Nepal, a atenção centrou-se até recentemente numa forma particular de servidão por dívidas, conhecida como o sistema Kamaiya, que prevalecia na agricultura e na região ocidental de Terai. A legislação anterior, que previa a reabilitação dos trabalhadores afectados por esta situação e por outros sistemas relacionados com a área da agricultura, o cancelamento das obrigações pendentes destas vítimas de servidão por dívidas, incluía igualmente no seu âmbito outras formas de servidão por dívidas. Na sua grande maioria, estas foram pouco investigadas e documentadas. Uma é o sistema Haliya ou “tiller”, que afecta uma estimativa de cerca de 20,000 pessoas na zona ocidental do Nepal, que estão em dívida para com os seus patrões, e que recebem pouco ou nenhum pagamento em troca do seu trabalho agrícola e doméstico. Também se acredita que a servidão por dívidas existe em sectores que incluem o trabalho doméstico, a exploração de pedreiras, as fábricas de bordados, as casas de chá e os pequenos restaurantes. Também existem evidências de tráfico de mulheres e de crianças para áreas urbanas e para outros países, com o objectivo de exploração sexual comercial. Estas formas de servidão são significativamente menos bem compreendidas, apesar de actualmente o Governo prestar mais atenção a estes problemas. Uma política laboral e de emprego adoptada em 2005, inclui entre os seus objectivos, a eliminação da servidão por dívidas, e em Setembro de 2008, o Governo anunciou que estava a abolir o sistema Haliya, uma indicação clara de um empenho numa acção abrangente contra todas as formas de servidão por dívidas.

77. Dada a complexa natureza da servidão por dívidas na região da Ásia, poderá ser conveniente realizar uma abordagem direccionada a determinados sectores por região. Esta abordagem foi efectuada pelo Governo da província de Punjab, no Paquistão, que, com o apoio da OIT, analisou um programa integrado de combate à servidão por dívidas nas explorações de pedreiras.

14. I. Guérin: *Corridors of migration and chains of dependence: Brick kiln moulders in Tamil Nadu*, in J. Breman, I. Guérin, e A. Prakash (eds), *India's unfree workforce. Of bondage old and new*, OUP, New Delhi, no prelo.

15. A. Prakash: *How (un)free are the workers in the labour market? A case study of brick kilns*, in Breman et al., op. cit.

16. D. Picherit: *Workers trust us! Middlemen and the rise of the lower castes in Andhra Pradesh*, in Breman et al., op. cit.

17. A. Prakash, in Breman et al., op. cit., p. 214.

Caixa 2.4.

Compreensão alargada do trabalho forçado no Brasil

No Brasil, estudos recentes esclareceram ainda mais o perfil dos indivíduos sujeitos ao trabalho forçado. Um desses estudos incluiu a realização de entrevistas a 121 trabalhadores de quatro estados, principalmente do Pará e do Mato Grosso, que foram identificados pela Unidade Móvel de Fiscalização como sendo sujeitos a trabalho forçado, bem como a sete agentes de recrutamento. Descobriu-se que a maioria dos entrevistados se movimentava constantemente no Brasil, e apenas um quarto residia ainda no estado onde nascera. Quase todos começaram a trabalhar antes dos 16 anos, e mais de um terço antes dos 11 anos, na sua grande maioria para ajudar os pais na lida das fazendas. Do total da amostra, 48 foram recrutados através de um amigo ou por parte de um conhecido, e 33 através de um agente de recrutamento, ou directamente na fazenda. O Governo do Brasil continuou a publicar a sua “lista negra” dos proprietários individuais e das empresas que foram identificados como utilizadores de trabalho forçado. Esta lista é actualizada semestralmente, encontrando-se acessível ao público através do Ministério do Trabalho e do Emprego. A política consiste em manter o nome na lista durante dois anos, e posteriormente removê-lo, desde que o crime não seja repetido e que os salários sejam devidamente liquidados aos trabalhadores. Desde Julho de 2008 que a lista continha o nome de 212 pessoas e entidades, principalmente ligados à criação de gado. Uma parte significativa das actividades encontrava-se ligada a práticas ilegais, que conduziram à desflorestação na região do Amazonas. De facto, muitas destas propriedades são de substancial dimensão, até 30.000 hectares ou mais.

Grupos académicos e da sociedade civil utilizaram técnicas criativas para melhor compreender o trabalho forçado. Um exemplo disso é o Atlas Brasileiro do Trabalho Forçado, compilado pela ONG Amigos da Terra, com o apoio do Governo, da Comissão Pastoral da Terra da Igreja Católica, e da OIT. Este utiliza bases de dados provenientes de fontes governamentais e não governamentais, para localizar a incidência do trabalho forçado em diferentes áreas geográficas. Além de apresentar dados referenciados geograficamente em regiões originárias de trabalho forçado, bem como aquelas de onde foram salvos, o estudo relacionou a incidência do trabalho forçado com outras condições sócio económicas, como a desflorestação, a incidência do homicídio rural, e as taxas de literacia e de pobreza. A partir dessa informação, foi desenvolvido um índice da probabilidade do trabalho forçado. As autoridades governamentais podem utilizar estrategicamente estas descobertas para planear e gerir políticas públicas e prestar assistência a essas áreas.

78. Na China, numa época de intensa transição económica, o estudo conduzido no âmbito dos projectos da OIT centrou-se em diferentes formas de trabalho forçado, e procurou igualmente interpretar e aplicar o conceito de trabalho forçado no actual contexto Chinês. Foram identificadas três principais dimensões. Primeiro, o trabalho forçado imposto pelo cativeiro dos trabalhadores, em conjunto, com sevícias físicas e ameaças, e outras formas de coerção. Estas representam as situações extremas, fáceis de identificar mas difíceis de detectar, que ocorrem principalmente em locais de trabalho e em áreas rurais isoladas, onde há carência de serviços de inspecção de todo o tipo de trabalho forçado detectado em 2007 nos fornos de tijolos em Shanxi. Surgiram acusações semelhantes de trabalho forçado noutras províncias, como, por exemplo, em fornos de tijolos e explorações de pedreiras, que produziam materiais de construção.

79. Surge depois o trabalho forçado em condições perigosas, principalmente na indústria mineira. Registaram-se casos em que os salários dos trabalhadores eram retidos pelos proprietários das minas, ou ameaçados com multas ou despedimentos, caso não

continuassem a trabalhar, mesmo quando eram evidentes os sinais de perigo ou de acidente. Um exemplo grave foi a inundação da mina de Zuoyun, da província de Shanxi, em 2006, que causou a morte a 56 mineiros. Neste caso em particular, os trabalhadores foram ameaçados com multas, caso se recusassem a trabalhar na mina. Como resposta desta situação, o Código Penal foi alterado, em 2006, no sentido de penalizar os indivíduos que forcem outros a desempenhar actividades arriscadas. Terceiro, foram avaliados os casos e as circunstâncias em que as horas extraordinárias obrigatórias pudessem conduzir a uma situação de trabalho forçado. Em resposta aos relatórios das horas de trabalho excessivas em empresas de trabalho intensivo em áreas do sudeste costeiro, as horas extraordinárias obrigatórias foram especialmente tratadas numa Lei do Contrato de Trabalho, adoptada em 2007. De uma forma mais geral, o Governo adoptou várias medidas para melhorar a situação social dos trabalhadores rurais migrantes, incluindo reformas ao sistema Hukou, do registo dos agregados familiares e das medidas que permitissem que os trabalhadores migrantes se pudessem sindicalizar.

80. Outras questões incluíam a decisão ilegal da retenção dos salários pelos proprietários e agentes de recrutamento, salientando também a necessidade de um melhor acompanhamento das agências de recrutamento. De acordo com um estudo realizado em 2006 nas províncias de Zhejiang, Henan, Sichuan e Xinjiang¹⁸, cerca de um terço dos trabalhadores das empresas privadas tinham o pagamento de salários em atraso. E, num terço destes casos, o pagamento tardio de salários foi considerado uma acção deliberada para impedir que os trabalhadores abandonassem a empresa. O estudo da OIT detectou que os trabalhadores rurais migrantes, mais tarde sujeitos a exploração, foram antes vítimas de recrutamento enganoso ou abusivo. A detecção destes problemas na emergente economia privada, impulsionou a China para a realização de reformas legais e políticas, que visassem a identificação de diferentes formas de exploração e de trabalho forçado, incluindo a promoção da aplicação da Lei de Contrato de Trabalho, e o estabelecimento local de mecanismos de garantia de salários.

81. A Birmânia/Myanmar continua a apresentar circunstâncias particulares. Ao abrigo de um Entendimento Complementar alcançado entre o Governo da Birmânia/Myanmar e a OIT no início de 2007, um agente representante da OIT teve a possibilidade de avaliar as queixas de trabalho forçado objectivamente e de forma confidencial, e realizou uma avaliação preliminar no sentido de apurar se a queixa envolvia uma situação de trabalho forçado, comunicando estes casos ao Governo, para a sua diligente investigação, e relatava ao Conselho de Administração do BIT - Bureau Internacional do Trabalho o número e tipo de queixas recebidas, bem como os resultados.¹⁹ Em Novembro de 2008, foram recebidas um total de 120 queixas, 70 das quais foram avaliadas e consideradas como encontrando-se no enquadramento da definição de trabalho forçado. Dasquelas, 21 eram casos de trabalho forçado, sob as instruções das autoridades civis, dez envolviam trabalho forçado sob as ordens das autoridades militares, e 39 casos envolviam o recrutamento de menores para as forças armadas. O objectivo acordado consistia na erradicação do trabalho forçado em todas as suas formas. O mecanismo da queixa é uma

ferramenta que serve este propósito, concebida para apoiar a aplicação de leis nacionais, permitindo às vítimas o acesso à justiça, incluindo o estabelecimento dos seus direitos, a aplicação das penas adequadas aos criminosos, e permitindo o conhecimento dos seus respectivos direitos e responsabilidades com a mudança de padrões comportamentais.

82. A CSI (Confederação Internacional de Sindicatos) disponibilizou extensa informação relativamente às principais formas de trabalho forçado na Birmânia/Myanmar. Em 2007, essas foram identificadas da seguinte forma: transportadores de grupos militares ou paramilitares; construção ou reparação de campos e instalações militares; outro apoio aos acampamentos, como guias, mensageiros, cozinheiros e empregados de limpeza; vários projectos de infra-estruturas; e limpeza ou embelezamento de zonas rurais e urbanas.²⁰

83. Estudos clarificaram a existência de trabalho forçado em diferentes áreas de produção Asiática, incluindo indústrias que escaparam a estudos anteriores. Um exemplo é a indústria do camarão e as fábricas de processamento de frutos do mar. Um relatório de 2006, da co-autoria da OIT e da Universidade de Bangucoque Mahidol, identificou práticas de trabalho forçado nos sectores da pesca e de processamento de frutos do mar Tailandês. Em 2008, um relatório de acompanhamento realizado pelo Centro de Solidariedade dos EUA, afirmava ter documentado as condições de trabalho forçado nas indústrias de camarão do Bangladesh e da Tailândia.²¹

Américas

84. Os países da América Latina tomam cada vez mais consciência do risco das práticas de trabalho forçado, particularmente contra os trabalhadores migrantes de oficinas de trabalho clandestino, ou contra grupos vulneráveis, incluindo os trabalhadores domésticos, que migraram das suas próprias comunidades. O fenómeno do trabalho forçado foi detectado em regiões remotas e deflorestadas, bem como em várias indústrias, algumas delas orientadas para a exportação, incluindo o carvão vegetal, a gusa, a madeira, e diversos sectores agrícolas. Acima de tudo, a pesquisa da OIT sugere que a forma mais

18. *Survey on employment relations in private enterprises in Zhejiang, Henan, Sichuan and Xinjiang*, Institute of International Labour e Information, China, Junho de 2006.

19. The 2007 Supplementary Understanding extended the facilities and support made available to an ILO Liaison Officer under an original Understanding of March 2002.

20. Comunicação de 31 de Agosto de 2007, citada no Relatório do Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e de Recomendações (CEACR), Relatório III (Parte 1A), ILC, 97ª Sessão, Genebra, 2008.

21. *The true cost of shrimp*, Solidarity Center, Washington, DC, Jan. 2008.

Tabela 2.1 – Tráfico de seres Humanos na Ucrânia: Formas de Exploração

Tipo de exploração	2004	2005	2006	2007	Primeiros semestre de 2008
Sexual	403	558	597	584	229
Laboral	189	232	319	500	306
Mista	24	28	15	33	4
Mendicidade	9	10	5	4	8
Actividades criminosas	1	–	1	–	2

Fonte: Base de dados da OIM de vítimas de tráfico identificadas.

comum de trabalho forçado consiste na servidão por dívidas, na qual os trabalhadores temporários são recrutados através de intermediários informais e não licenciados, que atraem os trabalhadores através do pagamento de adiantamentos, e posteriormente incorrendo em lucros significativos através do inflacionamento de uma série de custos. Este processo pode ter lugar dentro ou fora das fronteiras nacionais.

85. O trabalho forçado na América Latina encontra-se intimamente ligado aos padrões de desigualdade e de discriminação, particularmente contra os povos indígenas. A acção de combate a esta situação necessita, assim, de ser incorporada num enquadramento mais abrangente de medidas e de programas de redução da pobreza, lutando contra a discriminação, e promovendo os direitos dos povos indígenas, bem como a melhoria da situação dos trabalhadores mais pobres nas zonas urbanas.

86. Apesar de a OIT estimar que a América Latina possui o segundo maior número de pessoas em situação de trabalho forçado em todo o mundo (depois da Ásia), só alguns países encetaram esforços sistemáticos para investigar e documentar o trabalho forçado e a sua incidência. No entanto, os fortes esforços realizados por alguns países, principalmente pelo Brasil e pelo Peru, melhoraram a compreensão do trabalho forçado contemporâneo e as suas causas subjacentes. Estes esforços também foram acompanhados por medidas políticas e práticas, no intuito de coordenar a acção dos diferentes ministérios e das instituições contra o trabalho forçado, e para definir e libertar indivíduos em situação de trabalho forçado. Em Novembro de 2008, foi aprovado um Decreto Supremo pelo Governo da Bolívia, o qual referia que as propriedades rurais que utilizassem

o trabalho forçado e a servidão por dívidas, seriam transferidas para o Estado, sob a vigilância do Instituto Nacional da Reforma Agrária.²²

87. No Peru, a primeira investigação governamental no âmbito do trabalho forçado, foi realizada pelo Grupo Especial de Inspeção do Trabalho contra o trabalho forçado, criado em Agosto de 2008. Este compilou informações acerca das práticas de recrutamento e das redes de fornecimento do sector da madeira e florestal, da Amazônia, região do Loreto, confirmando a existência de trabalho forçado em explorações de madeira. Este estudo, o primeiro de muitos que agora encaram o trabalho forçado em diversos sectores, foi financiado quase na sua totalidade pelo Ministério do Trabalho e Emprego, com a assistência técnica da OIT.

88. Na Argentina, os sindicatos chamaram a atenção para as alegações dos órgãos supervisores da OIT, relacionadas com o tráfico para exploração laboral e sexual.²³ Estes referem o tráfico de homens Bolivianos, bem como das suas famílias, para exploração laboral em fábricas de vestuário de muitas províncias argentinas. Os mecanismos de coerção incluíam a remoção dos documentos de identidade, o encerramento dos trabalhadores nas instalações fabris, e na obrigação de trabalhar até 17 horas por dia. Depois de um incidente particularmente grave ocorrido em Março de 2006: um incêndio numa fábrica, que causou a morte de muitos Bolivianos, um programa de inspecção culminou no encerramento de mais de metade das fábricas inspeccionadas. A partir dessa altura, o governo local de Buenos Aires organizou uma grande campanha para erradicar estas fábricas clandestinas de produção têxtil. Foi implementada, em Abril de 2006, uma linha directa gratuita,

22. *Supreme Decree* 29802.

23. CÉARC, ILC, 2008, op. cit.

denominada “O Trabalho escravo mata”, tendo sido largamente publicitada na televisão, na rádio, bem como através de grandes outdoors nas ruas.

89. Outros problemas da América Latina incluíam a imposição das horas extraordinárias obrigatórias sob a ameaça de castigos. Por exemplo, na Guatemala, a organização de trabalhadores UNSITRAGUA, apresentou à atenção do Comité de Peritos da OIT, alguns casos desta natureza, que afectavam directamente mão-de-obra do sector público e privado. As alegações referiam-se principalmente a casos em que os funcionários tinham que trabalhar longos turnos até 24 horas, e, quando se recusavam a trabalhar sob aquelas condições, podia haver lugar a despedimentos, e até a condenação penal, no caso de funcionários públicos.²⁴

90. Nos Estados Unidos e no Canadá, tem sido colocada uma crescente tónica nas condições de trabalho forçado que possam ser vivenciadas pelos trabalhadores estrangeiros no serviço doméstico, na agricultura e noutros sectores da economia. Em ambos os países, a criação de grupos de intervenção e o reforço da aplicação da lei contra o tráfico humano serviram para trazer à tona cada vez mais casos (ver os últimos capítulos). Enquanto muitos dos que se encontravam em situações de trabalho forçado eram migrantes em situação irregular, foram expressas as preocupações de que os trabalhadores recrutados por intermediários sob programas oficiais de “guestworker”, pudessem terminar em situações de servidão por dívidas, quando estes estivessem pesadamente endividados e existissem restrições ao seu direito a mudar de entidade patronal.

Europa e Ásia Central

91. Por toda a Europa, a evidência incidia principalmente no trabalho forçado como o resultado de processos de migração irregulares. Enquanto o tráfico para exploração laboral só recentemente foi alvo de atenção por parte dos responsáveis políticos, esta é a forma de tráfico predominante na Federação Russa, e, possivelmente, em alguns países da Europa Ocidental. Determinados países de origem de pessoas traficadas, como a República Checa e a Polónia, parecem agora ter-se tornado países de destino, depois da sua integração na União Europeia.

92. Os novos Estados Membros da UE do Sudeste da Europa, a Bulgária e a Roménia, permanecem como países de trânsito e de destino para o tráfico humano. Muitos países da Europa Central e Oriental

verificaram um número crescente de vítimas de tráfico dentro das suas fronteiras nacionais. Enquanto a maioria das vítimas identificadas eram mulheres destinadas à exploração sexual, o número de casos identificados envolvendo homens está actualmente em crescimento, à medida que é dada maior atenção ao tráfico para trabalho forçado nesta região.

93. Na Ucrânia verifica-se um caso semelhante. Em 2004, os casos identificados para exploração sexual eram mais do dobro dos casos de exploração laboral. Em 2007, por contraste, foram identificadas 584 pessoas traficadas para exploração sexual, comparativamente a 500 para exploração laboral, e, nos primeiros seis meses de 2008, o número de casos de exploração laboral foi superior (ver tabela 2.1).

94. Tendências recentes indicam que a Ucrânia é actualmente um país de trânsito e de destino, bem como de origem, para pessoas traficadas com objectivos de exploração laboral e sexual. A maioria dos cidadãos estrangeiros traficados para ou através da Ucrânia durante os últimos seis anos, são provenientes da República da Moldávia (quase três quartos do total), seguidos do Quirguistão, do Uzbequistão e da Federação Russa. A República da Moldávia continua a ser um importante país de origem para as pessoas traficadas para vários países de destino da Europa Ocidental, bem como para a Federação Russa e para a Turquia.

95. No Cáucaso, um estudo realizado no Azerbaijão, patrocinado pela OIT, detectou algumas alterações recentes. Com o aumento das condições de vida no país, o número de trabalhadores Azeris expostos ao trabalho forçado no estrangeiro parecia estar a diminuir. Por outro lado, as pessoas que esperavam viajar através do país para a Europa, com a ajuda de intermediários, foram, em vez disso, levadas para estaleiros de construção no Azerbaijão, e, subseqüentemente, deportadas após terem sido detectadas pelas autoridades.

96. Dados recentes obtidos pela Federação Russa e de outros países da Comunidade dos Estados Independentes revelaram um regular aumento no número de pessoas traficadas para exploração laboral. Entre 2002 e 2006, foram identificadas pela OIM 1,331 pessoas traficadas, metade das quais para exploração laboral. Permanecem escassas as informações acerca das tendências na Ásia Central. No Quirguistão, o Comité Estatal sobre a Migração e o Emprego, relatou que as formas mais disseminadas do trabalho forçado estão relacionadas com a servidão por dívidas e com a retenção dos salários dos cidadãos

24. CEARC, ILC, 2008, op. cit.

Caixa 2.5.

A armadilha da escravidão: Um canal crescente do comércio global engana milhões para o trabalho forçado (in *Newsweek*, 15 de Abril de 2008)

Este é um novo capítulo na história da globalização: uma crescente força de trabalho migratória forçada a trabalhar em condições no limiar da escravidão. (...) Muitas vezes, as condições em que estes migrantes trabalham fazem, por comparação, um estatuto de escravidão parecer relativamente agradável. Removidos das suas casas por agentes laborais que fazem falsas promessas de elevados salários, os trabalhadores traficados dão por si numa terra cujo idioma não conhecem, dominados por dívidas incomportáveis, e privados do seu passaporte, necessário para o regresso a casa. “A antiga forma de escravidão consistia na premissa que o patrão era realmente o seu dono”, referiu Rene Ofreneo, Director do Centro de Justiça Laboral da Universidade das Filipinas, de Manila. “Mas, actualmente, as agências legais de recrutamento e os empregadores trabalham em conjunto para enganar os trabalhadores que, vulneráveis e isolados numa cultura estranha, são forçados a aceitar condições duras. É nesse contexto que actualmente existe trabalho forçado local.”

Quirguistaneses, que trabalhavam no estrangeiro, nos sectores agrícola e da construção, principalmente na Federação Russa e no Casaquistão.²⁵ No Uzbequistão, no seguimento de relatórios difundidos nos meios de comunicação sobre o uso do trabalho forçado infantil na indústria do algodão, muitos grandes retalhistas e compradores afirmaram que não comercializariam mais algodão com esse país.

97. Na Europa Ocidental, um estudo inovador realizado pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal, com a assistência da OIT, fornece um modelo útil para futuras pesquisas.²⁶ Foca, separadamente, em primeiro lugar, a exploração laboral dos trabalhadores migrantes em Portugal e, em segundo lugar, a exploração laboral e o tráfico de migrantes Portugueses noutros países Europeus. As conclusões sugerem que mesmo os migrantes na Europa em situação regular podem ser expostos à exploração e ao trabalho forçado. No caso Português, a maioria eram pessoas pouco qualificadas, incluindo minorias de Roma, que trabalhavam na agricultura ou em fábricas. As agências de recrutamento informais e de emprego temporário, que triplicaram o seu número durante os últimos anos, desempenharam um papel fundamental na condução dos trabalhadores Portugueses para situações de exploração laboral e de trabalho forçado.

98. Quase todos os países Europeus despendem actualmente alguma atenção em relação ao facto das práticas de trabalho forçado poderem, em algum grau, penetrar nos seus próprios mercados de trabalho. Em Maio de 2007, o Governo da Suécia realizou um seminário exploratório acerca do tráfico

para trabalho forçado, que reuniu peritos da Dinamarca, da Finlândia, da Noruega e da Suécia. Era consensual que o tráfico laboral era um problema relativamente menor nos países Nórdicos, comparativamente com outras regiões, que pareciam estar em situação de maior risco. No entanto, os participantes identificaram sectores e indústrias – a construção, a restauração, o trabalho doméstico, as vindimas no norte da Finlândia e na Suécia – onde os incentivos para a contratação de trabalhadores estrangeiros em situação irregular poderiam criar um terreno fértil para o trabalho forçado e para o tráfico.

Os oradores salientaram de forma consistente a necessidade da melhoria das regulamentações laborais, principalmente relativas à sub-contratação, e a abertura dos mercados Nórdicos bem regulamentados para os novos trabalhadores não nacionais.²⁷

Médio Oriente

99. Verifica-se por toda a região do Médio Oriente, um sólido crescimento de relatos de situações relacionadas com o tráfico humano em particular e, a um grau inferior, com o trabalho forçado. Como muitos países adoptaram novas leis contra o tráfico, por vezes apoiados por mecanismos de coordenação ministerial, este facto conduziu necessariamente a uma maior atenção para as situações que, pelo menos até muito recentemente, prefiguraram ser muito raras perante a opinião pública. O nosso Relatório Global anterior evidenciou as condições de algumas pessoas que prestam serviços domésticos nesta região, dado

25. B. Hancilova: *The dimensions of forced labour and trafficking in persons in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan*, relatório não publicado preparado para a ILO SAP-FL, Feb. 2008.

26. S. Pereira e J. Vasconcelos: *Tráfico humano e trabalho forçado: Estudos de caso e respostas de Portugal*, OIT, Genebra, 2008.

27. Seminário de Peritos Nórdicos sobre o Tráfico para Trabalho Forçado, Ministério do Emprego, Governo da Suécia, Estocolmo, Dezembro de 2007.

que a ausência de salvaguardas nos sistemas de recrutamento poderiam, em alguns casos, expô-los a situações de tráfico.

100. As preocupações também se alargaram à falta de salvaguardas gerais no recrutamento e a colocação dos migrantes para contratos de trabalho temporário nesta região. Enquanto a questão das garantias adequadas afecta todos os países que contam com o trabalho migrante para determinados tipos de trabalho, são de particular importância para aqueles como os Estados do Golfo, tendo em conta a enorme percentagem de trabalhadores migrantes em relação às suas populações nacionais. Nos últimos anos, alguns países desta região enfrentaram relatórios críticos, que alegavam, por exemplo, um grande número de situações com duras condições de trabalho no sector da construção e na indústria do vestuário, ou sugerindo que o sistema Kafel de responsabilidade individual do empregador para a contratação temporária de trabalhadores seja desencadeador do trabalho forçado e do tráfico. Estas são situações complexas, sobre as quais os governos da região recentemente se integraram consideravelmente com o BIT, no contexto dos seus esforços em promover os princípios e direitos fundamentais a nível mais geral no trabalho, ou para melhorar os sistemas de governação da migração. Por um lado, o nível de consciencialização do problema do trabalho forçado nos países do Golfo é baixo no seio do público em geral e entre muitos funcionários, e existe alguma relutância em aceitar que existem abusos que possam, de facto, constituir trabalho forçado e tráfico. Muitos governos contentam-se em reagir à pressão actual e a relatórios específicos, em vez de reagirem por antecipação e atacarem os problemas na raiz, adoptando recomendações e por outro lado, alguns governos dos Estados do Golfo e da vasta região do Médio Oriente deram passos positivos ao nível da formação, análise, reformas legais e políticas, e mecanismos de implementação.

Problemas específicos

101. Esta secção não propõe incluir todas as questões sobre o trabalho forçado actual, como acontece, por exemplo, com a *General Survey* de 2007. Em vez disso, concentra-se numa gama limitada de questões que atraíram atenção considerável nos últimos anos, e que poderiam ser vitais para o BIT ajudar a identificar os problemas, no quadro de uma futura cooperação técnica. Uma primeira questão consiste na contribuição que pode ser atribuída ao risco de trabalho, causado por sistemas inadequados de contratação e de recrutamento, incluindo aqueles praticados para com os trabalhadores migrantes. A situação dos trabalhadores marítimos e dos trabalhadores dos serviços domésticos colocam outras questões.

Contratação laboral e recrutamento

102. Os mecanismos inadequados de recrutamento e de colocação de trabalhadores podem resultar em exploração laboral, incluindo o trabalho forçado. A relação entre os esquemas informais de colocação e a servidão por dívidas em locais da Ásia e da América Latina foi há muito tempo reconhecida. É também igualmente aceite que os trabalhadores que emigram através de intermediários ilegais, muitas vezes encontrando apenas trabalho clandestino nos países de destino, encontram-se em particular risco de trabalho forçado.

103. Nos últimos anos, uma nova questão atraiu a atenção de organizações governamentais, de empregadores e de trabalhadores, e que também foi debatida na literatura académica e política. É aquela em que os trabalhadores que migram através de canais perfeitamente legais, talvez utilizando agências de recrutamento licenciadas, contratadas por programas laborais reconhecidos oficialmente no país de destino, podem também ser expostos ao trabalho forçado, a menos que sejam tomadas as devidas salvaguardas.

28. R. Plant: Temporary contract labour in the Gulf States: Perspectives from two countries of origin, paper presented at Gulf Forum on Temporary Contractual Labour, Abu Dhabi, 23–24 January 2008.

Caixa 2.6. **Orientações do COMMIT para a sub-região do Grande Mekong** **Honorários por serviços de recrutamento**

- Os governos e as agências de recrutamento deveriam tentar minimizar os custos do recrutamento e da contratação de migrantes, que devem ser suportados pelos trabalhadores e empregadores.
- As taxas para as agências de recrutamento devem ser suportadas pelos empregadores. Quando tal não for possível, os governos, em consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores, devem regulamentar a taxa máxima pelos serviços que as agências de recrutamento devem cobrar aos trabalhadores.
- As agências de recrutamento devem apresentar aos empregadores e trabalhadores todos os custos e condições do negócio, assegurando a transparência de custos (por exemplo, custos relacionados com documentação), e as taxas pelo serviço de recrutamento.
- Os governos devem regulamentar e acompanhar a forma através da qual as agências de recrutamento poderão deduzir os honorários dos salários dos trabalhadores.
- Os empregadores e as agências de recrutamento têm que obter o consentimento escrito por parte dos trabalhadores para poderem realizar as deduções aos seus salários e assegurar que os trabalhadores têm total acesso às suas contas poupança a qualquer altura.
- Os empregadores ou as agências de recrutamento que fazem a gestão das deduções salariais aos trabalhadores devem solicitar declarações por escrito aos trabalhadores sobre o seu salário bruto e todas as deduções.
- Os governos devem promover o próprio estabelecimento, das instituições financeiras ou de outras organizações de financiamento, de facilidades de crédito com juros baixos aos trabalhadores que não podem suportar os honorários das agências de recrutamento.

104. Um número de publicações sindicais e relatórios de ONG evocam já estas questões. No entanto, foram salientados mais vigorosamente os pontos de uma série de relatórios do Governo dos EUA, os relatórios anuais “Tráfico de Pessoas”, publicados pelo Departamento de Estado dos EUA, como parte dos seus esforços no combate ao tráfico humano a nível mundial. O relatório de 2006 visava clarificar o “tráfico laboral através do recrutamento global”, particularmente na Ásia e no Oriente Médio. Argumentou-se que, após a sua chegada, uma percentagem dos trabalhadores migrantes enfrentava agências de emprego sem escrúpulos ou empregadores, que os colocavam numa situação de servidão involuntária, e que “se transformou em trabalho forçado ou em trabalho em cativeiro, dependendo das ferramentas de coerção utilizadas para obrigar os trabalhadores a entrarem ou a continuarem numa situação de servidão”. O relatório identificou o uso de certas medidas abusivas, incluindo: alteração das condições de trabalho, estipuladas nos contratos assinados antes dos trabalhadores abandonarem o seu país natal; confiscação e retenção de documentos de viagem; cativeiro; ameaças físicas; e retenção de salários. Observava ainda que os elevados custos de transacção impostos para trabalhar no estrangeiro poderiam vulnerabilizar os trabalhadores migrantes para uma situação de servidão por dívidas. Quando combinados com práticas exploradoras por parte de

agentes laborais sem escrúpulos ou de empregadores no país de destino, estes custos ou dívidas, quando excessivas, tornavam-se uma forma de servidão por dívidas.

105. O relatório de 2007 do Departamento Estatal, ao prosseguir com esta análise, analisou as ligações entre leis de patrocínio e o trabalho forçado. Analisou as formas através das quais os patrocinadores poderiam abusar dessas leis nos países de destino, por exemplo, ameaçando os trabalhadores com prisão, caso eles tentassem queixar-se das condições abusivas ou do prolongado não pagamento dos seus salários. O relatório mais recente de 2008 identificou diferentes estratégias, através das quais os países de origem e de destino poderiam opor-se ao tráfico dos trabalhadores migrantes transnacionais, encorajando os governos a “colaborar com o BIT, no âmbito do seu mandato de eliminação do trabalho forçado ou obrigatório”. As estratégias propostas incluíam o recrutamento nos países de origem e de destino, a identificação das vítimas e as suas queixas, em conjunto com a prevenção do abuso do contorno da lei, em países de destino.

106. Como é que o BIT abordou estas questões? Fê-lo de diversas formas, através de esforços combinados, com base nos seus programas de gestão das migrações, do trabalho forçado e da aplicação de normas. Em primeiro lugar, investigou a forma como estes sistemas funcionavam na prática em

diferentes partes do mundo. Foram investigadas as agências privadas e os sistemas de recrutamento em áreas e países, incluindo a Ásia Central, o Cáucaso, e a Federação Russa. Também se realizaram estudos no Bangladesh, na Índia e no Paquistão, analisando principalmente a experiência dos trabalhadores contratados temporariamente destes países nos Estados do Golfo. Foram apresentadas algumas conclusões no Fórum do Golfo sobre o Trabalho Contratual Temporário, realizado em Abu Dabi, no início de 2008. Em segundo lugar, os funcionários governamentais receberam uma formação aprofundada para o reforço de capacidades, incluindo os inspectores do trabalho, bem como empregadores e sindicatos. É o caso, por exemplo do programa realizado na Jordânia, como resposta às alegações de que os trabalhadores migrantes Asiáticos tinham sido sujeitos a trabalho forçado e ao tráfico, em indústrias de exportação. O Governo recebeu assistência na elaboração de uma nova lei sobre o tráfico, na alteração do seu Código do Trabalho e no estabelecimento de um Comité Inter-Ministerial sobre o Tráfico. Em Outubro de 2008, este Comité acordou estabelecer uma unidade conjunta, que combinasse os poderes de aplicação da lei dos inspectores do trabalho e dos funcionários da segurança pública, para facilitar a investigação de crimes de tráfico e a sua denúncia às autoridades oficiais. O BIT abordou igualmente estas questões com os inspectores do trabalho, e com funcionários do serviço de estrangeiros e da segurança pública noutros países de origem ou de destino, para os trabalhadores contratados temporariamente, incluindo a China, diversos Estados do Golfo, os Estados Unidos e o Vietname. Da mesma forma, conduziu uma detalhada análise documental destes assuntos. O estado do conhecimento relativamente a estas questões pode ser resumido, à luz dos instrumentos da OIT acerca do trabalho forçado e de outros tópicos relacionados, como a seguir se descreve.

Honorários por serviços de recrutamento e de colocação

107. A Convenção (Nº. 181) sobre Agências Privadas de Emprego da OIT, 1997, estabelece como princípio básico que as agências privadas de emprego não devem cobrar directa ou indirectamente, no todo ou em parte, quaisquer taxas ou custos aos trabalhadores. Nos interesses dos trabalhadores em questão, e após consultar as organizações de empregadores e de trabalhadores mais representativas, a autoridade

competente pode autorizar excepções a este princípio, relativamente a certas categorias de trabalhadores, bem como aos tipos específicos dos serviços prestados pelas agências de emprego privadas.

108. Em certas regiões, o diálogo entre os governos e outros investidores resultou em orientações mais detalhadas. Um exemplo consiste nas orientações recomendadas para a política de recrutamento em prática na sub-região do Grande Mekong, negociadas com vários investidores como parte da Iniciativa Ministerial Coordenada do Mekong contra o Tráfico (COMMIT).

109. Mais importante, a Confederação Internacional das Agências Privadas de Emprego (CIETT) reconhece, no seu próprio código de conduta, o princípio do respeito pela prestação de serviços gratuitos àqueles que procuram trabalho. O CIETT também assumiu compromissos específicos para a prevenção do tráfico humano.

110. Na prática, muitos migrantes pagam honorários de colocação que podem ser muito elevados, comparativamente aos ganhos antecipados. Um estudo de 2005 realizado pela ONG Verite dos EU, baseado principalmente em entrevistas realizadas a migrantes que regressaram de quatro países Asiáticos, constatou que, enquanto os limites legais das taxas eram geralmente definidos num mês de salário, as taxas actualmente liquidadas variam entre 1.8 a 4.8 meses de salário. Para financiar estes honorários, tiveram de recorrer a empréstimos de diversas fontes com juros. Com juros por vezes tão elevados como 60 por cento, podendo demorar entre dez meses a três anos a liquidar estes empréstimo.²⁹

111. A pesquisa do BIT sobre os migrantes regressados dos Estados do Golfo, conduzida em 2007 no Bangladesh no Paquistão, concluiu que a experiência da maioria dos migrantes foi positiva, no entanto também demonstrou que os custos elevados da migração a tornavam menos lucrativa, em termos financeiros, para os trabalhadores. No Bangladesh, onde a média dos custos rondava os US\$1,400 para os homens, e metade desse montante para as mulheres, o custo total da migração subiu mais de 130 por cento entre 2000 e 2007, e, geralmente, não foi equilibrado por uma subida dos rendimentos. No Paquistão, o custo médio total para as pessoas a trabalhar no estrangeiro foi de US\$1,000, 12 vezes superior ao limite definido pelo Governo do Paquistão. A maioria dos migrantes Paquistaneses pagou todos os honorários previamente, e metade deles financiou os custos da migração financiados com as suas próprias poupanças.

29. *Protecting overseas workers*, Verité Research Paper, Dec. 2005.

Canais e mecanismos de recrutamento

112. Enquanto algumas pessoas utilizam as agências de recrutamento licenciadas para procurar emprego em lugares distantes do seu próprio país ou no estrangeiro, muitos não o fazem. O recrutamento inicial é normalmente realizado através de agentes de pequena escala. O papel destes intermediários pode variar, dependendo da existência de livre circulação de mão-de-obra ou exigências de visto. As pessoas provenientes dos países da Ásia Central, que procuram trabalho, não necessitam de vistos para trabalhar na Federação Russa, apesar de terem que se registar por motivos de residência e de trabalho. Por exemplo, no Tajiquistão, onde o fluxo anual estimado dos trabalhadores migrantes excede o meio milhão, as agências privadas de recrutamento só colocam alguns milhares de trabalhadores em empregos no estrangeiro. O recrutamento e a colocação laboral são conduzidos através de redes de agências de recrutamento informais, sendo muitas vezes elas constituídas por antigos migrantes, através de contractos com empregadores Russos. Os migrantes podem pagar aos intermediários uma soma equivalente a metade do seu salário durante os meses iniciais, por diversos serviços, incluindo o registo e o contacto com os empregadores. Uma pesquisa realizada na Federação Russa, incluindo grupos de trabalhadores migrantes considerados vulneráveis ao tráfico, revelou que 90 por cento dos migrantes procuram trabalho através de redes informais, enquanto menos de 5 por cento utilizam agências públicas ou privadas.

113. No Sul da Ásia, os “sub-agentes” normalmente operam sob a protecção de agências maiores e oficialmente reconhecidas. Os agentes locais de recrutamento podem simplesmente transferir o trabalhador para a agência maior, em troca de uma taxa; podem também fornecer outros serviços, como a aquisição de passaportes e de documentos de identificação, vistos ou outras autorizações. Na Índia, onde a contratação de mão-de-obra se faz num mercado laboral largamente informal, perto de metade dos migrantes estrangeiros podem contar com agentes não registados. No Bangladesh, na Indonésia e no Paquistão, os migrantes usam um misto de canais, incluindo redes familiares, agências de recrutamento registadas, e um grande número de agentes laborais informais ou de “sub-agentes”. Estes últimos podem realizar

o recrutamento em nome das agências licenciadas, apesar da legislação nacional o proibir. Mas também podem realizar as suas próprias actividades de recrutamento, a pedido dos empregadores de certos países de destino, juntamente com serviços adicionais, incluindo o fornecimento de vistos e de bilhetes. Muitos destes acordos estão fora do controlo das agências oficiais responsáveis pela protecção aos trabalhadores migrantes nos países emissores.

114. Na China, um estudo realizado pelo BIT faz a distinção entre os trabalhadores organizados que migram através de canais legais, e aqueles que usam intermediários laborais ou canais individuais. Quando são utilizados canais ilegais, as taxas dos passadores podem ser tão elevadas como US\$70,000 para viajar para os Estados Unidos. Aqueles que viajam para os países Asiáticos vizinhos pagam montantes muito mais baixos. As empresas privadas têm-se envolvido cada vez mais na exportação de trabalho. O Governo realizou esforços evidentes para exercer um maior controlo sobre a colocação laboral no estrangeiro, criminalizando a cobrança dos honorários de recrutamento aos trabalhadores, e incluindo medidas eficazes de aplicação da lei. A proliferação das pequenas e médias agências situadas regionalmente, tem no entanto dificultado uma adequada supervisão.

Contratos de trabalho

115. Muitos trabalhadores sazonais e migrantes nunca assinam contratos de trabalho escritos, contando exclusivamente com os acordos verbais com as agências de recrutamento. No Bangladesh, um estudo acerca dos migrantes transfronteiriços³⁰, concluiu que cerca de 90 por cento dos inquiridos não receberam qualquer contrato escrito antes de emigrarem, independentemente do seu tipo de visto. No Paquistão³¹, mais de 60 por cento daqueles que migraram através de amigos e familiares, e mais de 20 por cento daqueles com um visto directo, só tinham um contrato verbal. Outros trabalhadores migrantes assinavam contratos, mas não estavam autorizados a guardá-los, ou recebiam contratos num idioma que não compreendiam.

116. Ao chegarem aos países de destino, os migrantes encontravam muitas vezes condições de trabalho substancialmente diferentes das definidas nos seus contratos de trabalho originais, quer por escrito,

30. R. Afsar: *Unravelling the vicious cycle of labour recruitment: Migration from Bangladesh to Gulf countries*, pesquisa da OIT não publicada, 2008.

31. G.M. Arif: *Recruitment of Pakistani workers for overseas employment: Mechanisms, exploitations and vulnerabilities*, Pakistan Institute for Development Economics, pesquisa da OIT não publicada, 2008.

quer verbais. Uma pesquisa realizada na Índia a migrantes que regressaram³² concluiu que, em 12 por cento dos casos, os empregadores insistiram em fazer contratos totalmente novos. A imposição era elevada, quase um quinto, no caso daqueles que tinham migrado através de agências de recrutamento. Uma pesquisa realizada no Paquistão³³, assinalou as diferentes formas através das quais têm de ser assinados novos contratos, à chegada dos países do Golfo de destino. No primeiro caso, é preparado um novo contrato com as condições claras, para ser assinado pelos migrantes. No segundo caso, no acto do pagamento do primeiro salário, os migrantes recebem um novo contrato e documentos adicionais para serem assinados, no entanto, na grande parte das vezes, não têm consciência do seu conteúdo. Acima de tudo, estima-se que os salários, ao abrigo dos novos contratos, são inferiores em 10 por cento em relação aos contratos originais assinados no Paquistão.

117. Também se registaram casos extremos de recrutamento fraudulento, com consequências humanas trágicas. Um caso bem publicitado envolvia trabalhadores Nepaleses, originalmente recrutados em 2004, que pensavam trabalhar como pessoal de cozinha na Jordânia. Os seus passaportes foram-lhes retirados e foram enviados para o Iraque, onde todos, excepto um, foram subsequentemente raptados e assassinados. Embora estes casos sejam excepcionais, representam um motivo evidente para que sejam assumidas fortes medidas preventivas contra práticas fraudulentas.

Impedir a restrição e a coerção

118. As práticas coercivas podem começar no próprio país de origem. Em certos países Asiáticos, as agências de recrutamento mantinham “centros de reagrupamento” ou campos de treino, onde os potenciais migrantes eram colocados no período que mediava entre o seu recrutamento e a colocação no estrangeiro. Foram elaborados relatórios que indicavam restrições à liberdade de movimentos às pessoas retidas nesses centros, muitas vezes mulheres preparadas para serviços domésticos no estrangeiro. Na Indonésia, por exemplo, os trabalhadores migrantes domésticos normalmente passavam até seis meses nesses centros, por vezes sendo exigido que trabalhassem por um pagamento mínimo ou nulo. Parecem ser as agências, que tenham incorrido em

despesas próprias por pagamentos aos agentes laborais informais encarregados do recrutamento inicial, e que não receberão qualquer pagamento até que o trabalhador doméstico tenha sido colocado num trabalho no estrangeiro. Parecem impor essas restrições para impedir perdas de investimento.

119. Nos países de destino, a informação sobre as condições na prática, é muitas vezes fragmentada. Tem havido exemplos de restrição e de coerção, ao abrigo de diferentes tipos de contratos de trabalho temporário. Muitas vezes os limites entre as práticas legais e ilegais são difíceis de identificar, porque as agências legalmente registadas podem integrar-se em práticas sem escrúpulos, à margem da lei. Além disso, é impressionante que tantos países tenham experimentado alguns problemas relacionados com os seus mecanismos e programas especiais, por trazerem trabalhadores temporários do exterior. Mesmo quando os esquemas oficiais são administrados por leis e regulamentações, ocorrem casos documentados de práticas abusivas por parte das agências que fornecem os trabalhadores aos empregadores.

120. Pode ser difícil identificar o relacionamento exacto entre esses agentes, que estão principalmente preocupados com o recrutamento e com o transporte para o país de destino, com a colocação no país de destino, e com o trabalho efectivo para os trabalhadores contratados. Uma análise independente de um esquema de vistos especiais para migrantes temporários, conduzida pelo Governo da Austrália em 2008, salientou algumas das anomalias.³⁴ Constatou, por exemplo, que os agentes de migração podem cobrar honorários elevados, muitas vezes pagam antes da chegada ao país de destino, as quais um empregador pode nunca vir a ter conhecimento. Também detectou muitos casos de fraude cometidos por estes agentes, como a cobrança de montantes excessivos aos empregados e aos empregadores pela renovação dos vistos que ainda se encontravam válidos, e identificou outras formas nas quais os empregadores, que podem eles próprios ter incorrido em custos consideráveis, para patrocinar os titulares dos vistos, podem passar os custos para os trabalhadores, realizando deduções regulares aos seus salários. Nestes casos, a análise foi submetida a um painel consultivo, que abrangia representantes de governos estatais, grupos empresariais, industriais e sindicatos, para aconselhamento sobre reformas futuras.

32. S. Rajan; V. Varghese; M. Jayakumar: *Overseas recruitment practices in India*, Research Unit on International Migration, Centre for Development Studies (CDS), Thiruvananthapuram, Ministry of Overseas Indian Affairs (MOIA), Government of India, 2009.

33. G.M. Arif, op. cit.

34. Visa Subclass 457 Integrity Review, by Ms Barbara Duggan, Ministry for Immigration and Citizenship, Government of Australia, Canberra, Oct. 2008.

121. Um programa realizado nos Estados Unidos permite que os empregadores contratem trabalhadores estrangeiros com vistos temporários, quando eles não encontram trabalhadores nacionais para desempenhar os trabalhos disponíveis.³⁵ Os empregadores utilizaram agências privadas, situadas na América Central e noutros locais, sobre cujas actividades exercem pouco ou nenhum controlo. Nalguns casos extremos, o tratamento destes migrantes deu origem a processos judiciais. Como resposta, foi implementado um projecto de legislação perante o Congresso dos EUA em 2007, que exigia o relato claro e fiável das condições de trabalho dos trabalhadores recrutados, criminalizando a cobrança de honorários de recrutamento aos trabalhadores, e incluindo medidas efectivas de aplicação da lei.

122. Os esquemas do patrocínio conferem ao patrono, que tem em sua posse o visto de trabalho, um controlo significativo sobre o trabalhador. Um problema consiste no comércio ilegal destes vistos, um assunto de alguma preocupação nos Estados do Golfo, por exemplo. Alguns empregadores estão directamente envolvidos neste negócio; outros transferem o seu trabalho de recrutamento para empresas de colocação laboral, as quais, por sua vez, comercializam os vistos a agências de recrutamento localizadas nos países emissores. Os custos são então passados para os potenciais migrantes, através do inflacionamento dos custos dos vistos.

123. Em qualquer situação nacional, há a necessidade de uma análise cuidada em relação aos aspectos de uma relação de recrutamento e de emprego que possa ter elementos coercivos. É excessivamente simplista argumentar que o trabalho forçado diz principalmente respeito às actividades ilegais, enquanto as actividades legais são necessariamente isentas de coerção. Na China, por exemplo, onde os pagamentos aos agentes de recrutamento são, muitas vezes, os mais elevados do mundo, muita da literatura acerca da migração Chinesa salienta a natureza estritamente voluntária e consensual do processo.³⁶ Apesar dos elevados pagamentos resultarem em endividamento durante um período fixo de tempo, este facto é muitas vezes compreendido como uma escolha racional, na qual é evidente que a coerção tem um papel diminuto ou inexistente.

124. Também é importante analisar a forma através da qual estas dívidas são normalmente reembolsadas. Em muitos casos, os trabalhadores migrantes realizam o pagamento em dinheiro às agências de recrutamento, antes de emigrarem, recorrendo às suas próprias poupanças, vendendo propriedades e outros bens, e pedindo dinheiro emprestado a familiares ou outros. Noutros casos, o reembolso dos adiantamentos pode ser realizado através de deduções salariais.

125. No que se refere ao montante médio desses pagamentos, à forma como estas dívidas são reembolsadas, e à identidade dos beneficiários desses pagamentos, existe alguma informação dispersa para alguns países. Por exemplo, na Indonésia, os trabalhadores domésticos que se encontram nos centros no país assinam os documentos antes da sua partida, indicando a sua vontade de que sejam realizadas deduções aos seus salários, pagos directamente pelo empregador à agência de recrutamento durante os primeiros meses do seu trabalho. Os pagamentos podem cobrir dívidas de um vasto conjunto de custos de transacção, incluindo: comissão do intermediário, acomodação e consumo no centro de exploração, formação, exames médicos, emissão de passaportes e documentos de identificação, recomendações do Gabinete da mão-de-obra, fornecimento de contrato de trabalho, despesas ligadas à isenção de impostos, seguro, aquisição de bilhetes antes da partida e despesas associadas. As deduções variam de acordo com as qualificações do trabalhador doméstico e com o salário esperado. No caso de ser a primeira vez e de se tratar de trabalhadores menos qualificados, podem ser deduzidos 90 por cento do salário durante os primeiros nove meses de trabalho no estrangeiro, para cobrir as taxas de agenciamento. Além disso, nos casos em que as agências de recrutamento recebem adiantamentos por parte dos potenciais empregadores e migrantes, é prática comum os empregadores passarem estes custos para os trabalhadores domésticos, através de novas deduções salariais.

126. Em próximos trabalhos acerca destas questões, é importante desenvolver um estudo mais sistemático do conjunto de despesas cobradas quer por parte dos órgãos governamentais quer por parte das

35. O programa H-2, introduzido em 1986, tem dois componentes, nomeadamente o programa agrícola H-2A e o programa não agrícola H-2B. Os trabalhadores são predominantemente provenientes do México, seguidos pela Guatemala e Jamaica.

36. Ver por exemplo, S.X. Zhang: *Chinese human smuggling operations: Families, social networks and cultural imperatives*, Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2008.

agências de recrutamento privadas; a sua relação com os ganhos antecipados, incluindo o salário mínimo; os meios através dos quais estes são reembolsados, incluindo as deduções salariais; e a forma pela qual os governos controlam esses processos com vista a prevenir abusos.

Desafios futuros

127. Há uma crescente consciencialização de que muitos acordos actuais para o recrutamento de trabalhadores temporários apresenta graves deficiências. Em parte, estas devem-se aos vazios existentes nas leis laborais, que falham em articular as responsabilidades respectivas dos agentes de recrutamento e dos empregadores finais, e em providenciar salvaguardas contra as práticas abusivas, incluindo o trabalho forçado. Também existem muitos casos em que a regulamentação detalhada acerca da cobrança de honorários não é simplesmente cumprida, e os trabalhadores podem, na prática, pagar dez vezes mais, ou ainda mais, do que o montante máximo previsto nas leis e regulamentações nacionais.

128. Foram aplicadas muitas sanções contra práticas abusivas ou fraudulentas, e pedidos para um maior reforço. Na maioria dos casos, no entanto, é necessária maior clareza relativamente à situação ao abrigo da legislação nacional, antes que a lei seja aplicada com mais vigor.

129. A entrada em vigor das disposições do código penal, com a aplicação de pesadas penalizações, pode ser necessária nos casos de maior gravidade. No entanto, antes de delinear as leis e de procurar a sua efectiva aplicação, é essencial gerar o consenso relativamente às práticas aceitáveis, através de consulta entre governos e representantes de organizações de empregadores e de trabalhadores. Estes são desafios fundamentais, embora difíceis para os parceiros sociais, que procuram não só impedir o trabalho forçado no comércio e nas cadeias de fornecimento, mas também contribuir para um enquadramento regulamentado, que reconcilie a eficiência empresarial com a protecção dos direitos humanos e os direitos fundamentais dos trabalhadores.

130. As normas da OIT sobre o trabalho forçado podem fornecer certos indicadores, que poderão orientar a aplicação política e da lei. Mais recentemente em 2007, o Comité de Peritos da OIT

clarificou a sua posição relativamente à coerção indirecta, à qual os trabalhadores migrantes podem ser particularmente sujeitos.³⁷ Em alguns dos casos acima referidos, ocorreu uma inequívoca coerção. No entanto, muitas vezes, tal não acontece. O retrato global parece ser o de uma variedade de agentes que utilizam estratégias criativas, muitas vezes agindo à margem da lei, no intuito de extorquir grandes somas de dinheiro a uma força de trabalho vulnerável.

131. Os casos individuais, que são considerados crime penal de trabalho forçado, só podem ser determinados através da instauração de processos e de decisões dos tribunais, se houver algum enquadramento legal para detectar estes casos de abuso. Estas questões são tratadas no capítulo seguinte, o qual analisa os respectivos papéis da justiça penal e dos tribunais do trabalho.

132. O caminho em frente consiste em negociar a adequada resposta política, possivelmente incluindo novas regulamentações e mecanismos de controlo, através do diálogo social tripartido. Por exemplo, foi o diálogo social no Reino Unido que conduziu ao consenso entre diferentes investidores relativamente à necessidade de licenciar os “gangmasters” dos sectores agrícolas e da pesca. A recente iniciativa Australiana em criar um painel consultivo tripartido no seu programa temporário de vistos aos trabalhadores, foi já acima salientada. A um nível mais global, também houve um espaço de diálogo entre empregadores e sindicatos. Em Novembro de 2008, os membros da Organização Sindical Mundial (UNI) da União Global e da CIETT — incluindo grandes empresas como a Adecco, a Kelly Services e a Manpower — lançou um diálogo social global no intuito de obter condições justas para a indústria das agências de trabalho temporário, inter alia, para prevenir a concorrência desleal das agências que recorrem a práticas fraudulentas e combater o tráfico humano. Ambas as partes expressaram o seu apoio para o estabelecimento de um enquadramento regulamentar adequado para a indústria.

133. Um diálogo político esclarecido deste tipo, apoiado por análises rigorosas acerca das formas como estes sistemas de contrato de trabalho funcionam na prática, e também a opinião de todas as partes relativamente à relação de trabalho, irão preparar o terreno para uma melhor orientação global,

37. Conforme explicado pelo Comité de Peritos, a restrição ou a coerção indirecta externas, que interfiram com a liberdade de um trabalhador e com a sua livre escolha, podem resultar não só num acto por parte das autoridades, como num instrumento legal, mas também pela prática de um empregador. São exemplos “quando os trabalhadores migrantes são induzidos por fraude, falsas promessas, e retenção de documentos de identificação, ou forçados a permanecer à disposição de um empregador”; tais práticas representam uma clara violação da Convenção para o Trabalho Forçado (2007 Pesquisa Geral, para. 39).

Caixa 2.7. Estimar os custos da coerção: A metodologia

Na ausência de novas estimativas fiáveis sobre o trabalho forçado desde essa altura, o número de vítimas desta estimativa deriva dos dados apresentados no Relatório Global de 2005, adicionando o número de vítimas de exploração económica forçada, juntamente com metade do número de vítimas de diversas ou indeterminadas formas de exploração.

O pagamento insuficiente de salários numa dada região é estimado como a soma do pagamento insuficiente dos salários nos principais sectores de actividade onde se considera ser mais provável a ocorrência do trabalho forçado, nomeadamente na agricultura, na indústria e nos serviços. Para cada sector, o pagamento insuficiente é definido como a diferença entre a parte do valor total, adicionado do sector contabilizado por trabalho, e custos globais de contratação. Dividindo este número pelo número de trabalhadores desse sector, podemos calcular o montante do pagamento insuficiente por trabalhador. Como os dados económicos sobre o valor acrescentado e os custos de contratação se encontram disponíveis a nível nacional, os dados regionais foram calculados na base de dois ou três países por cada região.

Posteriormente, assumimos que a distribuição do trabalho forçado pelos três sectores de actividade na região, podem ser extrapolados, a partir da distribuição geral dos trabalhadores dos países seleccionados. Os dados regionais relativos ao pagamento insuficiente de salários em cada sector são calculados multiplicando o pagamento insuficiente de salários por cada trabalhador de cada sector, pelo número de vítimas de trabalho forçado no respectivo sector e região. Este método baseia-se em quatro hipóteses básicas:

- Uma estimativa regional pode ser produzida a partir de uma extrapolação dos dados nacionais de um número seleccionado de países da região.
- Em cada país seleccionado, a distribuição das vítimas de trabalho forçado pelos vários sectores de actividade pode ser produzida a partir da distribuição do total da força de trabalho contratada.
- A parte do trabalho em produção variava de um terço até 90 por cento, dependendo da região e do sector de actividade.
- Em cada país seleccionado, o custo do trabalho por cada trabalhador em situação de trabalho forçado é igual a 80 por cento do salário mínimo do país. Esta percentagem baseia-se numa série de estudos de caso, que revelaram que os trabalhadores forçados recebiam menos do que o salário mínimo.

Todas as suposições acima mencionadas podem ser testadas e aperfeiçoadas através de novas pesquisas, tendo em vista obter a dados mais precisos no futuro.

relativamente a temas tão controversos, como a cobrança de taxas excessivas, as quais constituem o âmago de diversos problemas que os trabalhadores vulneráveis actualmente enfrentam.

Trabalhadores Marítimos

134. Cada vez mais evidente que os Trabalhadores Marítimos estão particularmente expostos ao risco de trabalho forçado e de tráfico. Em Dezembro de 2007, uma publicação académica em Itália dedicada ao “trabalho forçado no oceano”, concentrando-se na situação dos grupos vulneráveis, que escapavam de longe a uma sistemática observação.³⁸ As circunstâncias de isolamento e de cativeiro deste grupo de trabalhadores, ao lado das dificuldades frequentes na identificação de responsabilidades legais perante as tripulações, podem torná-los particularmente vulneráveis.

135. Existem relatos de casos em que a fraude e o não pagamento de salários eram práticas deliberadas. Num desses casos, relatado pela CIS e pela Federação Internacional dos Trabalhadores de Transportes (ITF), um Filipino não recebeu o seu salário durante vários meses, depois de ter contactado o sindicato. As últimas investigações sugerem que, enquanto os proprietários originais reclamavam ter vendido o navio a outra empresa, que recusou cooperar com a ITF, pode, de facto, não ter existido alteração genuína de proprietário. Este é um caso de fraude deliberada, na qual o proprietário não tem a intenção de pagar os salários devidos.

136. Foram realizados amplos relatórios sobre as práticas de trabalho forçado, envolvendo o cativeiro físico na indústria da pesca em países Asiáticos, com maior incidência na Tailândia. A CIS forneceu informação detalhada em nome do seu afiliado, o Sindicato dos Trabalhadores Marítimos da Birmânia (SUB), em que muitos dos seus membros

38. V. Zanin: *I Forzati del Mare*, Rome, Carocci editore, 2007.

Tabela 2.2. Estimativa do custo total da coerção (em US\$)

	Número de vítimas de exploração por trabalho forçado	Número de vítimas traficadas	Total do pagamento insuficiente de salários	Total de Taxas de recrutamento	Custo total da coerção
Economias industrializadas	113 000	74 133	2 508 368 218	400 270 777	2 908 638 995
Economias em transição	61 500	59 096	648 682 323	42 675 823	691 358 145
Ásia e Pacífico	6 181 000	408 969	8 897 581 909	142 855 489	9 040 437 398
América Latina e Caraíbas	9 95 500	217 470	3 390 199 770	212 396 124	3 602 595 894
África Subsariana	537 500	112 444	1 494 276 640	16 994 438	1 511 271 079
Médio Oriente e Norte de África	229 000	203 029	2 658 911 483	551 719 286	3 210 630 769
	8 117 500	1 075 141	19 598 020 343	1 366 911 936	20 964 932 279

Nota: Os cálculos excluem vítimas de exploração sexual forçada para fins comerciais.

relatarem práticas de trabalho forçado em traineiras Tailandesas. Um Projecto Inter-Agências Nações Unidas sobre o Tráfico Humano na Sub-Região do Grande Mekong (UNIAP), retratou uma prática similar como sendo de tráfico humano.³⁹ Testemunhos apontaram para práticas fraudulentas, tanto na Birmânia/Myanmar ou entre a comunidade de migrantes Birmaneses na Tailândia, e de um recrutamento seguido por limitações de liberdade de movimentos, através do cativeiro físico, em instalações vigiadas. São tiradas fotos para passaportes, e preparados falsos documentos de identificação, apresentando os trabalhadores Birmaneses como cidadãos Tailandeses. Dado o aparecimento de nomes diferentes no registo, esta prática irá mais tarde permitir aos proprietários dos navios negar que essas pessoas tivessem sido contratadas. As comissões liquidadas aos agentes de recrutamento, subsequentemente deduzidas dos salários, podem ser três vezes mais do que o inicialmente acordado.

137. Um estudo realizado em 2007 pelo Centro de Solidariedade estabelecido nos Estados Unidos⁴⁰, sugere que os cidadãos Tailandeses de áreas rurais

também podem ser traficados para trabalho forçado na indústria pesqueira. O relatório, que citava fontes governamentais, referia que podem estar presos nestas traineiras mais de 10,000 trabalhadores.⁴¹ Num caso extremo documentado pelo ITF⁴², 39 trabalhadores marítimos Birmaneses morreram à fome, depois de terem sido abandonados sem comida e água durante mais de dois meses.

138. Existem relatórios de coerção semelhantes em navios de pesca nos mares Europeus. O ITF menciona um caso de trabalhadores marítimos Indonésios, em que cada um pagou uma taxa de US\$500 a uma agência de recrutamento para trabalhar num navio Espanhol, e que posteriormente recebeu menos de um terço do salário inicialmente acordado.⁴³ Estes casos sugerem a necessidade de realizar estudos mais sistemáticos sobre os mecanismos de recrutamento e de colocação dos trabalhadores marítimos em todo o mundo, incluindo as restrições aos seus direitos de abandonar os navios, e os custos ou penalidades em que possam incorrer, se desejarem abandonar o navio, depois de terem sido sujeitos a práticas laborais fraudulentas e abusivas.

39. Ibid., p. 1.

40. Justice for all, Solidarity Center, Thailand, Dec. 2007, p. 109.

41. Ibid.

42. ITF: Seafarers' Bulletin, No. 22/2008.

43. ibid.

Trabalhadores domésticos

139. Os trabalhadores domésticos, na sua maioria mulheres, são outro grupo em particular risco de trabalho forçado, dadas as circunstâncias de isolamento em casas particulares, e também porque, em muitos casos, não são protegidas pela legislação laboral nacional. Enquanto os trabalhadores domésticos migrantes podem ser muito vulneráveis estando a milhares de quilómetros de distância das suas comunidades de origem e redes, estes trabalhadores podem igualmente ser expostos a trabalho forçado nos seus próprios países. Em Março de 2008, o Conselho de Administração da OIT tomou a decisão fundamental de colocar o tema do trabalho digno para os trabalhadores domésticos na agenda da sessão da sua próxima Conferência em 2010. No início destas discussões, algumas das circunstâncias em que os trabalhadores domésticos podem ser expostos ao trabalho forçado são abaixo analisadas, bem como os exemplos das acções de alteração à lei e à prática.

140. No seu Relatório Global de 2007 acerca da eliminação da discriminação no trabalho, a OIT salientou o “duplo fardo” das mulheres migrantes trabalhadoras, principalmente as trabalhadoras domésticas. Enquanto reconhecia que as condições laborais são muito variáveis, salientou que estas trabalhadoras são “particularmente vulneráveis à discriminação, à exploração e a todo o tipo de abusos, incluindo assédio, violência por parte dos empregadores, e coerção por parte das agências de recrutamento, trabalho forçado, baixos salários e cobertura social inadequada”⁴⁴. Uma publicação de 2006 de uma ONG apresenta uma visão geral mais alargada das práticas abusivas, que incluem o trabalho forçado e o tráfico sofrido pelos trabalhadores domésticos. Retirado em parte da pesquisa da OIT, o relatório baseia-se em estudos de casos dos países de África, da Ásia, da América Latina e do Médio Oriente, bem como dos Estados Unidos.⁴⁵ Os resultados dividem-se da seguinte forma: os principais abusos de ordem penal, comuns a todos os trabalhadores domésticos; os principais abusos laborais, comuns a todos os trabalhadores domésticos, e a exclusão do campo de aplicação da legislação laboral;

e as preocupações específicas do trabalho doméstico de crianças e de trabalhadores migrantes, respectivamente. Os abusos criminais são apresentados como abusos psicológicos e físicos, privação de comida, assédio sexual e agressões. As infracções de ordem penal relacionados com a exclusão do campo de aplicação da legislação laboral, incluem a exploração salarial (como o não pagamento de salários, a retenção de salários, e a falta de pagamento de trabalho extraordinário), horas de trabalho excessivas e carga de trabalho pesada, dias de descanso insuficientes, cuidados de saúde e licença de maternidade, pobres condições de vida, e questões relacionadas com a cessação de contratos. Foram elaboradas algumas recomendações úteis para os Ministérios do Trabalho, complementando as relacionadas com a aplicação das sanções e penas previstas na lei. Poderiam, ser por exemplo: recolha de dados sobre os trabalhadores domésticos em pesquisas sobre forças de trabalho, incluindo dados acerca de queixas laborais e casos de ordem penal que envolvam trabalhadores domésticos; criar e publicitar mecanismos acessíveis de queixas para os trabalhadores domésticos; alargar os poderes dos inspectores do trabalho para investigar as condições de trabalho dos trabalhadores domésticos em casas particulares; e aplicar as regulamentações que supervisionam as práticas do recrutamento laboral e dos centros de formação, providenciando sanções para aqueles que cometem abusos.

141. No entanto, também há exemplos de boas práticas, à medida que os governos se tornavam mais conscientes da necessidade de proteger os seus trabalhadores domésticos das piores formas de abusos. Na América Latina, os inspectores do trabalho da Argentina e do Uruguai tinham o poder de entrar em casas privadas. Na Bolívia e no Peru, adoptaram-se leis específicas acerca do trabalho doméstico. Na Ásia, as leis laborais de Hong Kong (China), prevêem a protecção dos trabalhadores domésticos, enquanto Singapura aumentou as penas criminais para determinados crimes, caso estes tenham sido cometidos contra trabalhadores domésticos. As Filipinas também tomaram medidas para salvaguardar os direitos dos seus trabalhadores domésticos contratados no estrangeiro, por exemplo, através de contratos padrão, que incluíam um dia de descanso semanal,

44. ILO: Equality at work: Tackling the challenges, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 2007, p. 31.

45. Human Rights Watch: *Swept under the rug: Abuses against domestic workers around the world*, Junho 2006.

e regulamentações que exigiam que os empregadores pagassem a maior parte das taxas de recrutamento e de colocação.

142. No entanto, continuam a surgir evidências de práticas altamente abusivas em todo o mundo. Na Europa, os grupos de apoio à sociedade civil deram especial atenção aos trabalhadores domésticos, particularmente aos migrantes. O Comité Francês contra a Escravidão Moderna (CCEM) prestou assistência legal e apoio social aos migrantes domésticos, raparigas e mulheres. A ONG de Kalayaan colaborou com o Congresso Sindical do Reino Unido (TUC) para fornecer sensibilização semelhante e serviços de apoio aos trabalhadores domésticos migrantes, documentando, igualmente, os casos de abuso. Em 2006, com base nas declarações de cerca de 250 pessoas registadas, Kalayaan estimou que 70 por cento dos trabalhadores domésticos não tinham tempo livre, 60 por cento não podiam sair de casa, 26 por cento sofreram abusos físicos, e 72 por cento abusos psicológicos.⁴⁶

143. No Médio Oriente e nos Estados do Golfo, o Relator Especial das Nações Unidas sobre o tráfico humano deu especial atenção à situação dos trabalhadores domésticos. Uma visita realizada a três Estados do Golfo em Novembro de 2006 identificou muitas das práticas abusivas acima referidas, incluindo: a confiscação de passaportes e outros documentos de identificação, restrições à liberdade de movimentos, proibição de saída, não pagamento de salários e trabalho em excesso, e muitas horas de trabalho. Também há uma resposta política nesta região, em que a Jordânia prepara uma linha especial para os trabalhadores domésticos migrantes, e os Emiratos Árabes Unidos estão preparados para, inter alia, aplicar sanções criminais contra os patrões que abusam da sua posição em relação aos trabalhadores domésticos. Também nos Estados Unidos, muitas das recentes condenações por trabalho forçado envolveram o abuso de trabalhadores domésticos.

144. À medida que a OIT concentra a sua atenção na protecção aos trabalhadores domésticos a nível mundial, pode também tirar partido das lições do seu próprio trabalho operacional. Durante muitos anos, um projecto no Sudoeste Asiático, que combatia o trabalho forçado e o tráfico de trabalhadores

domésticos migrantes Indonésios, misturou o seu trabalho no enquadramento político e legislativo, o aumento da consciencialização e da sensibilização, com o alcance e reintegração de serviços. Um aspecto fundamental consistia na combinação do reforço das capacidades na Indonésia, com intervenções paralelas nos países de destino de Hong Kong (China), Malásia, Singapura e China. O projecto providenciou apoio fundamental para novos enquadramentos legislativo e regulamentar, bem como para ordenanças locais. Também estimulou o alcance por parte de sindicatos e de outros grupos de apoio aos trabalhadores domésticos Indonésios nos países Asiáticos de destino.

A economia do trabalho forçado: Medir o custo da coerção

145. O nosso último Relatório Global estimou em US\$31.7 milhares de milhões, o total de lucros ilícitos produzidos num ano, provenientes do tráfico para trabalho forçado.⁴⁷ Outros estudos da OIT da altura indicavam que, em todo o mundo, o total dos lucros ilegais realizados a partir de 8.1 milhões de trabalhadores forçados em exploração económica, fora da indústria do sexo, alcançaram os US\$10.4 milhares de milhões.⁴⁸ É igualmente importante examinar esta questão a partir de um ângulo diferente. Quais são, juntamente com o sofrimento humano, os custos financeiros da coerção exercida às pessoas que trabalham em situações de trabalho forçado? Por outras palavras, quanto dinheiro é "roubado" às pessoas em situações de trabalho forçado? Responder a estas questões exige algumas estimativas dos "custos de oportunidade" de se estar em situação de trabalho forçado, nomeadamente o rendimento perdido por estar em situação de trabalho forçado, em vez de numa relação contratual livre.

146. Com raras excepções, o assunto tem escapado à atenção da literatura acerca do trabalho forçado e do tráfico. A pesquisa da OIT realizada durante os últimos anos sugere que a perda de rendimentos associada à coerção pode ser remetida a duas fontes principais. A primeira é o pagamento insuficiente de salários. De facto, pode argumentar-se que

46. Kalayaan and OXFAM: The new bonded labour: The impact of proposed changes to the UK immigration system on migrant domestic workers, June 2008.

47. ILO: A global alliance against forced labour, Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Report 1B, ILC, 93rd Session, Geneva, 2005.

48. P. Belser: *Forced labour and trafficking: Estimating the profits*, ILO, Special Action Programme to Combat Forced Labour, ILO DECLARATION Working Paper No. 42, Mar. 2005.

a exploração económica é o principal motivo pelo qual os empregadores utilizam a coerção. Na maioria dos casos, as pessoas em situação de trabalho forçado recebem salários mais baixos do que a quota de mercado, em alguns casos mais baixos do que o mínimo de subsistência.

As pessoas em situação de trabalho forçado, muitas vezes recebem salários líquidos com algumas deduções artificiais, impostas de forma arbitrária pelo empregador. Por exemplo, as vítimas podem ser excessivamente cobradas pelo custo do seu alojamento — um custo que é muitas vezes deduzido directamente no salário nominal da vítima. Os trabalhadores vítimas da servidão por dívidas, que reembolsam um empréstimo através do seu trabalho, podem enfrentar deduções para alimentação ou alojamento, pelas quais os empregadores cobram um prémio substancial superior ao valor do mercado. Todas estas deduções contribuem para reduzir ainda mais os pagamentos líquidos recebidos pelos indivíduos em situação de trabalho forçado.

147. O pagamento de baixos salários inclui horas extraordinárias obrigatórias e outras formas de “trabalho excessivo”, que não são remuneradas de forma adequada. As vítimas do trabalho forçado normalmente trabalham durante mais dias e mais semanas do que os trabalhadores livres, muitas vezes até 16 horas por dia, durante sete dias por semana. Estas horas extraordinárias não são remuneradas a uma taxa superior à das horas de trabalho normais; na melhor das hipóteses, as vítimas de trabalho forçado recebem o pagamento normal por hora. Em aditamento às longas horas de trabalho, por vezes, o “trabalho excessivo” inclui o trabalho de familiares, como das esposas e das crianças, que contribuem para a produção de bens e serviços, sem receber qualquer pagamento. Todas estas formas de não pagamento ou de pagamento insuficiente do “trabalho excessivo” devem ser tidas em conta, quanto se realizar a estimativa do custo total da coerção.

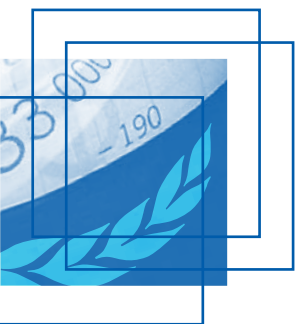
148. A segunda fonte de perda de rendimentos, que surge principalmente em casos de tráfico humano, consiste nos custos financeiros associados ao processo de recrutamento. Os trabalhadores migrantes traficados para trabalho forçado muitas vezes têm uma série de custos associados ao seu recrutamento, incluindo pagamentos a uma agência de

recrutamento ou a um intermediário, para financiar um determinado tipo de formação necessária à sua admissão no país de destino, adquirindo competências linguísticas, ou o pagamento pelo visto e pelo transporte. Enquanto todos os tipos de trabalhadores migrantes incorrem nesse tipo de custos, a nossa pesquisa aponta para um relacionamento positivo entre o montante despendido durante o processo de recrutamento e a probabilidade de se tornar uma vítima de trabalho forçado.

149. Será que o custo global da coerção pode ser estimado? Actualmente, os dados são ainda escassos, sendo que será necessário realizar muito mais estudos nesta área, para se obter uma ideia precisa e sólida da magnitude do custo da coerção. Podem, no entanto, ser calculados alguns dados referenciais, excluindo as vítimas de exploração sexual comercial forçada, mas incluindo os outros sectores económicos, onde a incidência do trabalho forçado tem sido mais amplamente documentada. Com base na informação disponível, estimamos que o montante total de salários não liquidados às pessoas vítimas de trabalho forçado atinja aproximadamente US\$19.6 milhares de milhões. A divisão regional é apresentada na tabela 2.2 (coluna 3). Os dados são obtidos através da multiplicação do número total de vítimas (na coluna 1) pela média estimada dos salários insuficientemente pagos em diferentes sectores (agricultura, indústria transformadora, construção e serviços). O último, por sua vez, é estimado como a diferença entre os actuais pagamentos de salários realizados às vítimas de trabalho forçado, e a estimativa do que estas deveriam ter recebido, tendo em conta os dados relativos à produtividade do trabalho nesses sectores.

150. Além disso, verificou-se que as vítimas traficadas pagaram custos de recrutamento, que podem variar entre US\$150 nas regiões pobres, a uma média de mais de US\$5,000, para garantir trabalho em países industrializados (em casos extremos os pagamentos podem ser dez vezes superiores a este montante). Quando multiplicado pelo número de vítimas de tráfico de cada região (coluna 2), tal representa uma soma global de mais de US\$1.4 milhares de milhões. Quando adicionada ao rendimento perdido devido ao não pagamento de salários, estimamos que o custo total da coerção aos trabalhadores alcance um número referencial de cerca de US\$21 milhares de milhões.





Capítulo 3

Acção nacional contra o trabalho forçado: O papel dos governos

Introdução

151. O presente capítulo está relacionado com o papel dos governos na liderança e na coordenação da acção nacional contra o trabalho forçado. Primeiro, discute abordagens básicas de orientação desta acção, tal como se reflecte na legislação e nas políticas nacionais. Segundo, observa os mecanismos internacionais de implementação destas leis e políticas, analisando algumas experiências recentes, com a aplicação da lei contra o trabalho forçado e o tráfico humano. Terceiro, discute os planos de acção nacionais e, finalmente, salienta o papel particular que pode ser levado a cabo pelas instituições laborais, incluindo a inspecção do trabalho e a administração do trabalho, de uma forma mais geral, no fortalecimento da acção dos poderes políticos contra o trabalho forçado.

152. Ao apresentar as recentes experiências nacionais, devem ser realçados alguns problemas. Como o trabalho forçado e o tráfico são crimes graves, é razoável assumir que a acção governamental contra estes crimes, pelo menos no que concerne à instauração do processo, deverá ser conduzida pela justiça criminal. Ao mesmo tempo, tem havido um reconhecimento crescente de que os intervenientes laborais podem ser uma parte importante da resposta legal e política, quer da parte da acusação dos criminosos, da protecção de vítimas actuais ou potenciais, ou de outras medidas preventivas que possam identificar as causas básicas do trabalho forçado. Em alguns países e jurisdições, a inspecção do trabalho faz parte integrante da aplicação da lei criminal, procurando aplicar sanções criminais contra os criminosos. Noutros casos, os tribunais de trabalho funcionam separadamente da justiça penal, aplicando outras sanções diferentes das penalizações criminais. Por outro lado, os inspec- tores do trabalho podem ser principalmente motivados pela preocupação de assegurar condições de vida

e de trabalho justas para os trabalhadores, podendo incluir o pagamento de indemnizações por danos uma compensação por qualquer tipo de sofrimento. Por outro lado, também têm o poder de aplicar sanções contra empregadores abusivos, incluindo multas ou, em casos extremos, o encerramento das empresas. Também existem casos, como acontece em Itália, onde as unidades especiais, que combinam a polícia e a inspecção do trabalho, têm o poder de aplicar sanções criminais, laborais ou administrativas, dependendo das circunstâncias.

153. Uma coisa é certa. Como as leis e os responsáveis políticos despertaram para o risco da exploração laboral, incluindo o trabalho forçado, na economia privada, por vezes afectando trabalhadores no território nacional e noutras situações, como aqueles que emigram para o estrangeiro sob condições precárias, tem havido múltiplas e pertinentes respostas políticas relativamente aos mecanismos de elaboração de implementação. Estas respostas foram muitas vezes conduzidas pelo movimento global contra o tráfico humano, apesar de, principalmente nos países desenvolvidos, estarem também motivados pela necessidade de adaptar o conceito legal de trabalho forçado para capturarem novas formas de coerção durante uma época de transição económica.

Elaboração de leis e políticas

154. A proibição do trabalho forçado está actualmente consagrada em quase todos os países, quer no direito constitucional, penal do trabalho, ou administrativo. Tal era de esperar, dado que as duas Convenções da OIT sobre o trabalho forçado foram praticamente ratificadas a nível universal. Alguns países podem não efectuar uma referência explícita ao “trabalho forçado” em si, mas podem utilizar outras

formas que capturem a sua essência. No entanto, foram realizados debates que levantaram algumas questões. Uma diz respeito à gravidade relativa dos crimes, quando o trabalho forçado estiver coberto pelo direito penal e do trabalho. Outra equaciona se as condições de trabalho precárias, como a coerção, deveriam ser consideradas como uma característica essencial do crime do tráfico humano para exploração laboral e sexual.

155. Em diversos países, o recente impulso traduziu-se nas novas leis contra o tráfico humano, depois da entrada em vigor do Protocolo de Palermo sobre o tráfico. Em alguns casos, o crime específico do trabalho forçado era considerado ao abrigo dessa legislação anti-tráfico. Um exemplo foi a legislação anti-tráfico de 2000 dos Estados Unidos, com alterações em 2005 e em 2008, que introduziu uma lei sobre o trabalho forçado, preparando o terreno para um crescimento sólido das acusações pelo crime de trabalho forçado nos últimos anos.¹ Noutras situações, o ponto de entrada conceptual para definir o delito criminal do tráfico humano poderia não ser a coerção, no âmbito dos instrumentos da OIT acerca do trabalho forçado. Na Bélgica e em França, o crime do tráfico envolve a imposição de residir e de trabalhar em condições laborais consideradas “contrárias à dignidade humana”. Na Alemanha, no Código Penal, emendado em 2005, o novo crime do tráfico para exploração incluía os conceitos das condições análogas à escravidão e à servidão por dívidas. O novo artigo aplica-se só a estrangeiros; e um dos critérios para o crime de tráfico para exploração laboral seria o pagamento de salários marcadamente inferiores aos dos cidadãos Alemães.

156. Outras abordagens legislativas associam os conceitos de coerção, por um lado, e das condições degradantes, por outro. Um exemplo desta abordagem pode ser encontrado no Brasil, onde uma alteração efectuada em 2003 ao Código Penal estabeleceu como crime a “imposição de condições semelhantes à da escravidão”, o que inclui acções como sujeitar uma pessoa ao trabalho forçado, ou a condições do trabalho árduas e degradantes, ou a restrição da mobilidade por motivo de contracção de dívida perante os seus empregadores ou representantes. Quaisquer pessoas que retenham os trabalhadores no local de trabalho, quer para os impedir de utilizar meios de transporte, retendo os seus documentos ou bens, ou mantendo controlo manifesto, estão também sujeitas a sentença de prisão.

157. Noutros casos, surgiram debates sobre os adiantamentos, e as circunstâncias em que tal pode conduzir à servidão por dívidas e ao trabalho forçado. Nos países do sul da Ásia, como a Índia e o Paquistão, existe legislação muito detalhada contra a “servidão por dívidas”, em conjunto com as regulamentações e orientações sobre os procedimentos para detectar a sua incidência. Contudo parece ter havido muito poucas condenações, apesar da crença da existência de servidão por dívidas se encontrar altamente disseminada por diferentes sectores económicos. Desta forma, recentemente, a atenção voltou-se para a necessidade de clarificar a diferença entre procedimentos incontestavelmente coercivos, que merecem ser penalizados por lei, e os sistemas de empréstimos e de adiantamentos salariais, baseados em consensos entre ambas as partes para uma relação laboral.

158. A China assinalou diferentes aspectos do trabalho forçado na sua legislação penal e do trabalho. A Lei Laboral de 1994 proíbe explicitamente o trabalho forçado por meio de violência, de ameaças, do cativeiro ilegal e da privação de liberdade pessoal. O Código Penal, conforme alteração em 2006, inclui penalizações para as pessoas que forcem outras a realizar trabalhos perigosos. Este é ainda complementado pela Lei Contratual do Trabalho de 2008, com várias disposições que proíbem as horas extraordinárias forçadas, a confiscação de documentos de identidade, e a servidão por dívidas. Quando as consequências do trabalho forçado forem graves para os trabalhadores, os criminosos sofrerão diversas penalizações, ao abrigo do Código Penal, incluindo até três anos de prisão, ou até dez anos, quando os trabalhadores forem forçados a trabalhar perante condições de trabalho perigosas.

159. Noutros casos, há uma tendência por parte dos legisladores para realizar uma classificação dos crimes, com a “exploração” talvez com uma classificação inferior, o trabalho forçado a meio, e a escravidão no extremo. Em algumas zonas de África, a escravidão foi considerada como a infracção penal mais grave. Na Zâmbia, uma pessoa que comercialize, receba ou detenha uma pessoa como escrava, é culpada de crime capital, e sujeita a uma pena de sete anos de prisão², enquanto um indivíduo que force ilegalmente qualquer pessoa para uma situação de trabalho forçado é culpada de acto ilícito.³ Para mais, o Código Penal foi emendado em 2005 para prever uma condenação mínima de 20 anos para o crime capital do tráfico. A Mauritânia e o Níger, que há

1. Lei de Protecção às Vítimas de Tráfico e Violência de 2000, artigo 1589.

2. Artigo 261 do Código Penal.

3. Artigo 263 do Código Penal.

muito tempo reconheceram a necessidade de lidarem com os vestígios da escravatura, adoptaram recentemente novas leis contra a escravatura. Em Agosto de 2007, a Mauritânia adoptou uma nova lei para definir e criminalizar a escravatura, a qual entrou em vigor no início de 2008. O Novo Código do Trabalho, que entrou em vigor em 2004, prevê já uma proibição geral do trabalho forçado. No Níger, o Código Penal foi emendado em 2003 para incluir uma cláusula que criminalizasse a escravatura, sentenciada a uma severa pena de prisão. Enquanto o trabalho forçado é também proibido no Código Penal, a condenação pelo crime é pequena.

160. A nova lei anti-tráfico de Israel, adoptada pelo Parlamento Israelita em Outubro de 2006, é conceptualmente baseada na noção de diferentes crimes de crescente grau de gravidade, para identificar as “gradações na exploração”.⁴ Conforme explicado pelo Ministério da Justiça, tal reflecte a atitude de que a exploração, mesmo que não leve ao tráfico ou à escravatura, poderá ainda criar um clima que conduza ao desenvolvimento dessas formas graves de exploração. No que concerne ao tráfico para efeitos de escravatura ou de trabalho forçado, a lei faz uma distinção entre diversos crimes. O mais grave é o tráfico de pessoas tendo em vista um vasto conjunto de objectivos, incluindo a escravatura e o trabalho forçado, prevendo uma pena máxima de 16 anos de prisão, ou de 20 anos, se for cometido contra um menor de idade. O crime específico do “trabalho forçado”, que compreende condenações inferiores, é considerado para cobrir situações de “exploração inferior à escravatura ou o tráfico”. A nova lei também penaliza actos como a retenção de passaportes.

161. Na Europa, no relatório sobre tráfico de seres humanos publicado em 2007 pelo Relator Nacional Holandês é dada uma atenção particular à ligação entre o trabalho forçado e o conceito de exploração.⁵ Este relatório analisou, pela primeira vez, a questão da exploração noutros sectores para além da indústria do sexo, incluindo os desafios metodológicos envolvidos. O tráfico para exploração laboral fora da indústria do sexo constitui um crime capital na Holanda, desde Janeiro de 2005. No entanto, a legislação não prevê uma linha divisória entre “situações de má contratação e de escravatura”, e é confiada ao poder judicial para posteriormente definir o conceito de exploração laboral. O conceito de exploração aplicado

pelo gabinete do Relator Nacional Holandês baseia-se na combinação da falta de liberdade, como um factor constante, e de, pelo menos, uma das outras três práticas, que são tomadas como indicadores de trabalho ou serviço forçado: a força, o uso abusivo da autoridade ou o abuso da vulnerabilidade; más condições de trabalho; e múltiplas dependências face ao empregador. Ao analisar uma situação, todos os detalhes do caso, como a duração, o grau de organização, e a idade da vítima são tidos em consideração.

162. Resumindo, e conforme se verificou na discussão dos conceitos do Capítulo 1, os legisladores têm de examinar com um conjunto de conceitos, que envolvem diferentes graus de perda de liberdade, em conjunto com abuso ou exploração graves na relação laboral. As leis emergentes, quer tenham como objecto o trabalho forçado ou o tráfico de seres humanos visam principalmente prevenir o risco das práticas abusivas na economia privada. É argumentável nos países em desenvolvimento, onde a protecção do trabalho é limitada nas indústrias e empresas localizadas em zonas remotas, que a lei tem de responder em situações mais extremas de violência e de exploração. Nestes países, os legisladores podem ter de identificar formas mais subtis e menos claras de exploração. No entanto, em todo o mundo, são realizados debates importantes acerca dos limites que separam as formas de exploração coerciva e não-coerciva, das “classificações da exploração”, e dos meios para as identificar, através da lei penal ou do trabalho, ou de uma combinação de ambas.

163. Finalmente, cada vez mais países têm tomado consciência da necessidade de providenciar leis especiais de protecção aos seus trabalhadores que emigram para o estrangeiro através de práticas abusivas, incluindo o trabalho forçado. Uma Lei Indonésia de 2004 que visava a protecção dos seus trabalhadores no estrangeiro, explicitamente motivada pelo facto destes trabalhadores terem sido frequentemente vítimas de trabalho forçado e de tráfico, prevê severas sanções criminais para as entidades que colocarem tais trabalhadores em situações definidas globalmente como “opostas aos valores humanos e às disposições legais”.⁶ Em 2007, o Nepal emendou, da mesma forma, a sua Lei do Trabalho no Estrangeiro, no sentido de conferir maior protecção aos seus trabalhadores no estrangeiro, decretando sanções penais para uma série de crimes, incluindo a cobrança excessiva de taxas.

4. Lei Proibitiva do Tráfico de Pessoas (Alterações Legislativas), 5766-2006, 19 Out. 2006.

5. Quinto Relatório do Relator Nacional Holandês, op. cit.

6. Lei da República da Indonésia, N.º. 39, 2004, relativamente à colocação e protecção dos trabalhadores Indonésios no estrangeiro.

Condenações e aplicações da lei contra o trabalho forçado

164. Continua a ser difícil obter informações fiáveis acerca da instauração dos processos judiciais respeitantes ao trabalho forçado a nível nacional. Muito poucos Estados publicam dados estatísticos relativos a esta situação. A nível global, o relatório de 2007 do Departamento de Estado dos EUA, “Tráfico de Pessoas”, pela primeira vez indicou o número total de acusações e de condenações relacionadas com a exploração no trabalho em oposição ao tráfico sexual (490 acusações e 326 condenações, de um total de 5,682 acusações e de 3,427 condenações para todos os casos de tráfico).

165. O Governo do Brasil tem disponibilizado regularmente informações relativas às pessoas libertadas de situações de trabalho forçado. Em 2006, o Ministério do Trabalho e do Emprego libertou 3,266 indivíduos de condições laborais equivalentes ao trabalho forçado, através de mais de cem operações conduzidas pelos grupos especiais de inspecção móvel do Ministério, maioritariamente em áreas rurais remotas no Norte do país. Os empregadores responsáveis pelo trabalho forçado são sujeitos à instauração do processo e são legalmente obrigados a compensar os empregados pelo trabalho não remunerado.⁷ Em 2007, o Ministério anunciou um novo recorde de pouco menos de 6,000 pessoas libertadas só nesse ano, e um total de mais de 30,000 libertações, desde que os grupos de inspecção móveis iniciaram as suas actividades em 1995. Em meados de 2008, havia sete equipas de inspecção móveis a nível nacional, compostas por inspectores do trabalho e por procuradores do trabalho, em conjunto com oficiais da polícia federal, para assegurar a segurança da equipa. Nos primeiros seis meses de 2008, foram inspeccionadas separadamente 96 propriedades rurais, normalmente em áreas remotas, tendo sido libertadas 2,269 vítimas de “trabalho escravo” em 14 Estados.⁸

166. Apesar do número significativo de casos identificados e libertados, quase não existiam condenações por trabalho forçado no Brasil, ao abrigo da justiça criminal. As principais armas à disposição dos procuradores do trabalho consistiam na imposição de multas aos criminosos, e na ordem de pagamento de indemnizações às vítimas. Os pagamentos

de indemnizações, impostos pelos tribunais do trabalho, aumentaram recentemente, para funcionarem como um sério dissuasor. A multa mais elevada, imposta em 2006 a um proprietário, de cuja propriedade foram libertadas 180 pessoas em situação de “trabalho escravo”, alcançou 5 milhões de Reais Brasileiros (cerca de US\$3 milhões). Só se conhece uma condenação criminal que tivesse envolvido uma sentença de prisão. Em Maio de 2008, o Tribunal Federal de Maranhão sentenciou Gilberto Andrade a 14 anos de prisão, incluindo 11 anos pelo crime de redução de uma pessoa a condições análogas à escravidão. Foi igualmente condenado a pagar 7.2 milhões de Reais relativos aos salários em atraso dos trabalhadores.

167. Noutros locais, também existem exemplos de acção coordenada por diferentes instâncias de aplicação da lei, em resposta a casos de trabalho forçado particularmente graves. Um exemplo disso consistiu nas intervenções nas províncias Chinesas de Shanxi e Henan, em Maio e Junho de 2007, que envolviam casos graves de trabalho forçado em fornos de tijolos. Foi rapidamente preparada uma equipa de investigação - que abrangia os Ministérios do Trabalho e da Segurança Pública, bem como a Federação de Sindicatos da China (ACFTU) - para investigar os alegados abusos. A Administração Estatal da Segurança Laboral (China) (SAWS) foi também envolvida em inspecções subsequentes. Mais tarde, os meios de comunicação Chineses relataram que, no total, 1,340 pessoas foram resgatadas, desde que, pela primeira vez, soou o alarme do escândalo do trabalho forçado.

168. Os Estados Unidos verificaram um sólido crescimento de acusações criminais contra o tráfico, incluindo o trabalho forçado. Uma medida importante foi a criação, em Janeiro de 2007, da Unidade de Acção contra o Tráfico Humano, no seio da Secção Criminal da Divisão dos Direitos Civis do Departamento de Justiça. O ano de 2007 verificou um número recorde de condenações, desde que a Lei de Protecção às Vítimas de Tráfico foi pela primeira vez promulgada em 2000. As 103 condenações incluíam 17 por tráfico laboral, e 86 por tráfico sexual. Os sentenciados a ordem de prisão receberam uma condenação média de mais de 11 anos, enquanto os traficantes condenados foram igualmente condenados

7. Comunicado à Imprensa da Embaixada do Brasil em Londres, 9 de Janeiro de 2007.

8. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra, uma ONG da Igreja Católica Brasileira, 58 por cento destes casos encontravam-se em zonas de criação de gado, seguidos de 11 por cento na cana-de-açúcar, e de 11 por cento noutras colheitas.

a uma pena de cerca de US\$2 milhões em bens, e ao pagamento de restituições de mais de US\$3 milhões.⁹

169. Em Agosto de 2008, duas decisões do Tribunal de Apelação dos EUA sobre casos de trabalho forçado, ambos incluindo a servidão doméstica, pareceram preparar uma tendência para uma acção judicial mais forte. No primeiro caso, o Tribunal de Apelação dos EUA para o Sétimo Circuito¹⁰ confirmou as anteriores condenações de dois médicos, pelo motivo de estes terem mantido os seus trabalhadores domésticos em situação de trabalho forçado. O tribunal decretou que o abuso da lei por ameaça de deportação era um método de violação do estatuto do trabalho forçado, mesmo nas situações em que essa deportação era legalmente permissível. Acções como a retenção do passaporte do trabalhador doméstico, ter dado a entender à vítima de que esta poderia ser denunciada às autoridades de deportação, e de falsas declarações de que eram as únicas pessoas que as podiam contratar legalmente, foram todas consideradas como provas suficientes para manter uma condenação por trabalho forçado. No segundo caso, o Tribunal de Apelação dos EUA para o Sexto Circuito, também manteve uma condenação de um homem que forçou uma jovem rapariga à servidão doméstica, através de agressões e de espancamentos.¹¹

170. Na Índia, o Governo indicou que dá prioridade à identificação, libertação e reabilitação de servidão por dívidas. De acordo com as estatísticas oficiais, desde meados de 2008, foram relatadas pelos Estados 5,893 acusações e 1,289 condenações ao abrigo do Sistema Legal de Servidão por dívidas de 1976 (Abolição).¹² Desde 1997 que o Supremo Tribunal da Índia incubiu responsabilidades para o acompanhamento da implementação da Lei de 1976 a Comissão Nacional dos Direitos Humanos, a qual desde essa altura, analisou a situação de vários estados. Por exemplo, em Uttar Pradesh, uma análise realizada em Setembro de 2005 pelo Relator Especial da Comissão concentrou-se no sector da tecelagem de tapetes, e disponibilizou alguns dados úteis sobre a aplicação da lei. Durante o período de 1996 a 2006, foram identificadas e libertadas um total de 2,778 vítimas de servidão por dívidas ao longo do Estado, insistindo-se activamente na reabilitação. Foram apresentadas duzentas e trinta e uma (231) acusações

até meados de Junho de 2005, mas apenas seis casos foram deliberados nessa altura e todos resultaram em absolvição.

171. No Paquistão, onde a legislação de 1992 prevê uma sentença até cinco anos de prisão para a extorsão e servidão por dívidas, sendo a acção judicial mais utilizada para assegurar a libertação das vítimas de servidão por dívidas do que para perseguir os criminosos. Recentemente, estimou-se que foram libertadas 8,530 vítimas de servidão por dívidas durante os últimos 17 anos, 563 das quais pelo Governo, 722 através da acção conjunta entre autoridades judiciais e da sociedade civil, e os remanescentes através de fuga, muitas vezes com a assistência da ONG. De acordo com o relatório de 2007 da Comissão dos Direitos Humanos do Paquistão, em Janeiro desse ano, o Rawalpindi Bench do Supremo Tribunal de Lahore ordenou a libertação de 39 vítimas de servidão por dívidas que trabalhavam em fornos de tijolos. A Comissão também relatou casos em que os camponeses e os seus filhos fugiram de centros de detenção privados localizados nas propriedades dos empregadores. Num outro caso, o Hyderabad Bench do Supremo Tribunal de Sindh, registou um caso contra nove proprietários de fornos de tijolos, devido ao facto de manterem os trabalhadores em cativeiro e sob tratamento desumano.

172. Globalmente, na África do Sul, a aplicação eficaz da lei contra a servidão por dívidas permanece um grande desafio. As vítimas de servidão por dívidas enfrentam claramente muitos obstáculos na apresentação dos seus casos aos tribunais, incluindo muitas vezes a sua situação de iliteracia e de falta de conhecimentos sobre a própria lei, ou dos meios de acesso à justiça. No entanto, a falta de um claro consenso relativamente à natureza e incidência da servidão por dívidas é também uma parte do problema.

173. Em diversos países assiste-se à tendência de aumentar a instauração dos processos de crimes de tráfico, incluindo a exploração laboral e sexual. A Federação Russa, por exemplo, emendou o artigo 127 do seu Código Penal em 2003, para proibir o tráfico com o objectivo de exploração sexual e de trabalho forçado. Em 2007, a polícia conduziu 139 investigações de tráfico, 35 das quais estavam relacionadas com casos de trabalho forçado. Estima-se que quarenta e seis traficantes foram condenados em 2007,

9. Relatório Anual da Procuradoria-Geral ao Congresso, Maio de 2008.

10. US v. Calimlim, decidido em Ago. 2008. O Sétimo Circuito tem autoridade sobre os estados federais de Illinois, Indiana e Wisconsin.

11. Caso Nº. 07-1740, decidido e depositado, 20 de Agosto de 2008.

12. Declaração pelo representante do Governo da Índia na Conferência Internacional do Trabalho, Genebra, Junho de 2008.

representando uma tendência ascendente sólida das acusações e das condenações, desde que o Código Criminal foi emendado. Na Ucrânia, o Ministério do Interior relatou que o número de acusações de tráfico laboral aumentou de três em 2006 para 23 em 2007. Também foi notado um aumento semelhante das acusações, incluindo por tráfico sexual e laboral, em diversos países da Europa Central e Oriental.

174. A nível global, a informação disponível sugere que a acusação bem sucedida dos casos individuais de trabalho forçado encontra-se, mais provavelmente, ao abrigo do crime do tráfico para exploração laboral e sexual. Além disso, a aplicação efectiva da lei é mais provável, quando uma unidade particular foi estabelecida por uma agência de aplicação da lei, provida dos recursos adequados, e com um mandato específico de investigar e processar judicialmente esses casos. Este era o caso da Unidade de Combate contra o Tráfico Humano, estabelecida em 2007 nos Estados Unidos.

175. Este era também o caso da Ucrânia, onde os recursos humanos para combater o tráfico foram consideravelmente fortalecidos, e foi fornecida formação pericial aos membros do poder judicial. Em 2008, foram contratados 30 oficiais anti-tráfico pelo Departamento Anti-Tráfico do Ministério dos Assuntos Internos da Ucrânia, com unidades semelhantes existentes no oblast (distrito administrativo) e níveis jurisdicionais, totalizando mais de 600 oficiais anti-tráfico. É igualmente ministrada formação pericial sobre o tráfico humano aos membros do serviço de segurança, e aos juízes, como parte do seu curriculum normal de formação.

176. Os tribunais regionais podem desempenhar um papel importante, se os tribunais nacionais não reconhecerem a gravidade do trabalho forçado. Um julgamento realizado em 2008 no Tribunal de Justiça de ECOWAS, decretou que o Governo do Níger pagasse uma indemnização a uma antiga “escrava” vendida ao seu “senhor” com 12 anos de idade, para trabalhar durante um período de quase dez anos. A escravatura tornou-se um crime penal em 2003, mas os tribunais nacionais não reconheciam o direito da queixosa de se libertar do seu “senhor” e de casar com outro homem. Da mesma forma, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH*) subverteu a ordem de um Tribunal Francês, por falhar em reconhecer a gravidade da servidão doméstica no caso *Siliadin v. France*. O Tribunal também verificou que a lei Francesa falhou no reconhecimento do sofrimento

da vítima, sendo que as disposições do código penal eram demasiado ambíguas para proteger os cidadãos dos abusos do trabalho forçado com eficácia, ao abrigo do Artigo 4 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.¹³ Nas duas situações as ONG foram fundamentais na apresentação destes casos perante o tribunal.

177. Foi também processada acção judicial através de mecanismos especiais, como a Autoridade de Licenciamento de Angariadores de Mão-de-Obra do Reino Unido (GLA). Enquanto o principal instrumento da GLA consistia na revogação das licenças, nos casos mais graves também podia instigar a instauração criminal dos processos. A primeira sentença por violação da Lei dos Angariadores (Licenciamento) de 2004, foi deliberada por um tribunal Escocês em Maio de 2008, envolvendo uma pena relativamente pequena para o crime de exercício de actividade sem uma licença de gangmaster. No mesmo mês, os oficiais da GLA investigaram um caso mais grave, envolvendo principalmente apanhadores de flores Polacos, que relataram não poder sair antes do contrato, sem a contrapartida do pagamento de uma soma substancial de dinheiro, recebendo ameaças contra familiares no regresso a casa. No contexto dos relatos de abusos continuados, desde essa altura a GLA expandiu as suas actividades, lançando em Junho de 2008 um programa de 18 meses de aplicação direccionada, através da sua “Operação Ajax”, de raids surpresa através do Reino Unido. Dessa forma, a GLA é um modelo de intervenção direccionada com uma resposta legal variada, chamando cada vez mais a atenção para os abusos que permaneceram anteriormente impunes, com a opção de poder aplicar sanções penais em relação aos crimes mais graves.

178. A cooperação internacional pode ser a chave para a instauração de processos bem sucedidos, particularmente nos casos de tráfico além fronteiras. Num caso reportado a 2006, foram recrutados trabalhadores Polacos sob falsos pretextos de trabalho agrícola na província de Apulia, no sul de Itália. Os trabalhadores da quinta foram alojados em condições sórdidas, e eram obrigados a trabalhar gratuitamente, sob a vigilância de guardas armados. A Embaixada Polaca começou a receber relatórios de trabalhadores que fugiram em 2005. A polícia Polaca acabou por iniciar investigações em colaboração com os Carabinieri Italianos. Mas, dado que estavam em falta acordos necessários, não pode ser constituída uma equipa de investigação conjunta. No entanto, em

*NT - Também conhecido por ECHR

13. Ver *Affaire Siliadin v. France*, Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Requête N.º. 73316/01 (2005).

2006, foram realizadas reuniões na EUROPOL e na EUROJUST para preparar uma operação conjunta e facilitar a troca de informações e de provas. Pouco tempo depois, foram emitidas 27 ordens de prisão, nove das quais emitidas na Polónia, através de um mandato de prisão Europeu. No total, foram emitidas 22 ordens de prisão na Polónia, e os criminosos estavam ainda a enfrentar julgamento em finais de 2008. Mais de uma centena de trabalhadores foram salvos e receberam assistência por parte da ONG Italiana e Polaca.¹⁴

179. Um aspecto importante da aplicação da lei é o tratamento e a protecção disponibilizados às actuais e potenciais vítimas de trabalho forçado e de tráfico. Ser classificado como “vítima” pode ter implicações positivas e negativas. Por um lado, as vítimas podem receber protecção e assistência especiais ao abrigo da lei nacional; mas por outro, podem sofrer a estigmatização ou ser traumatizadas pelos procedimentos de aplicação da lei. No que concerne às pessoas traficadas, a maioria dos países concede residência temporária e outra assistência condicional, desde que a vítima esteja disposta a cooperar com a aplicabilidade da lei e a testemunhar em tribunal. A Itália é uma excepção, onde as pessoas traficadas recebem incondicionalmente uma permissão de residência e acesso a apoios sócio-económicos. 18 meses depois, podem candidatar-se à residência permanente, desde que tenham encontrado trabalho.

180. Por vários motivos, as vítimas de trabalho forçado muitas vezes consideram difícil a reparação através de procedimentos criminais ou do recebimento de compensações através de fundos estatais especiais, ocasionalmente preparados para estas situações. Os tribunais do trabalho, no entanto, podem providenciar uma importante oportunidade para que os trabalhadores possam contestar condições de trabalho abusivas, incluindo o trabalho forçado, através de procedimentos administrativos.

181. Um estudo realizado em 2008 analisou as questões de compensação às vítimas nos países da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).¹⁵ Esse estudo concluiu que o direito a essa compensação deve ser exercido principalmente contra o traficante ou o explorador, apesar de nos casos de crimes violentos também existir o

direito de compensação oriunda de fundos estatais. As queixas civis podem normalmente ser instauradas em paralelo com o procedimento criminal, excepto no Reino Unido. As queixas civis podem também ser instauradas independentemente da existência de uma acção penal; os Estados Unidos são a única nação onde uma reclamação de indemnização para uma vítima faz automaticamente parte dos procedimentos penais em casos de tráfico.

182. Um exemplo dessa situação consiste na denúncia de um tribunal civil, em nome de mais de 500 migrantes Indianos do sexo masculino, apresentada perante um tribunal distrital do Louisiana, nos Estados Unidos, em Março de 2008. Foi alegado que os homens tinham sido traficados para os Estados Unidos através do programa federal do Governo “Trabalhador Hóspede H-2B”, que fornece trabalho e presta serviços a uma determinada empresa, tendo sido sujeitos a trabalho forçado como soldados, montadores de tubos, montadores de navios, e outros trabalhos nos Estados do Mississippi e Texas. A acção foi apresentada para recuperação dos danos infligidos pelos agentes da empresa que operava na Índia, nos Emiratos Árabes Unidos e nos Estados Unidos. Entre um vasto conjunto de alegações de tratamento abusivo, persistiu a queixa de que eles tinham incorrido em dívidas substanciais e liquidado as suas poupanças, no intuito de pagar taxas de recrutamento, num total de US\$20,000 por trabalhador.

183. As vítimas de trabalho forçado e de tráfico podem muitas vezes ser dissuadidas de apresentar queixa, com medo de serem punidas por terem entrado ilegalmente num país. No entanto, as leis da imigração da maioria dos países da Europa, não impedem o acesso dos trabalhadores não documentados aos tribunais de trabalho, nem exigem que os tribunais denunciem os migrantes em situação irregular às autoridades. Em Portugal, o Magistrado do Tribunal do Trabalho não vai inquirir acerca da situação de imigração dos trabalhadores. Da mesma forma, os tribunais Espanhóis reconhecem o direito dos trabalhadores em situação irregular de procurarem protecção e compensação por parte dos tribunais do trabalho, por violação dos direitos laborais básicos, independentemente da sua situação de imigração.

14. Ver *Operation Terra Promessa*, presentation by Gianfranco Albanese, Captain, CC Command Labour Protection, Italy, ILO Labour Inspection Expert Meeting, 5–6 December 2007.

15. *Compensation for trafficked and exploited persons in the OSCE region*, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw, 2008.

Caixa 3.1**Peru: A institucionalização de luta contra o trabalho forçado**

Um estudo realizado em 2004¹ pela OIT e pelo Ministério do Trabalho e do Emprego do Peru confirmou a existência do trabalho forçado em alojamentos ilegais na região tropical da Amazônia. Esse estudo estimou que existiam cerca de 33,000 vítimas, na sua maioria povos indígenas. Pouco tempo depois, com o apoio da OIT, o governo iniciou a elaboração de um plano de acção nacional de combate ao trabalho forçado, através de um processo liderado pelo Ministério do Trabalho e do Emprego, e que envolvia a participação de um vasto conjunto de instituições e de peritos do sector público e da sociedade civil. O plano do projecto estava sujeito a um processo de validação participativa em diversas regiões, com principal destaque para a região da Amazônia, incluindo organizações dos povos indígenas e as ONGs, de forma a promover a apropriação local.

Em Janeiro de 2007, foi criada uma Comissão Nacional permanente tripartida contra o trabalho forçado, para coordenar políticas e acções aos níveis nacional e regional.² O Plano Nacional de Combate ao Trabalho Forçado foi oficialmente lançado pelo Presidente García, no dia 1 de Maio de 2007.³ Tal engloba um conjunto de medidas de prevenção e de eliminação do trabalho forçado, incluindo a acção legal para o cancelamento das licenças das empresas envolvidas no trabalho forçado, a recolha e a pesquisa de dados estatísticos, a educação, o aumento da comunicação e da consciencialização, e o reforço de capacidades e a coordenação entre diferentes instituições.

Foi estabelecido algum financiamento público para apoiar a implementação do plano, o qual teve início em diferentes sectores, em que a Comissão Nacional revê o progresso e coordena a acção. As realizações incluem a criação de uma divisão na Polícia Nacional contra o tráfico humano, e a inclusão das questões sobre o trabalho forçado no programa do Ministério da Educação, a introdução de sanções pesadas para a exploração ilegal de madeiras, a elaboração de uma estratégia de comunicação sobre o trabalho forçado, e a formação extensiva de funcionários públicos e de outros actores chave.

O próximo desafio consiste na incorporação dos objectivos do Plano Nacional em agendas políticas mais alargadas, estabelecendo os recursos suficientes para uma acção sustentada a longo prazo, com vista à erradicação do trabalho forçado em todo o país. O plano estratégico do Ministério do Trabalho e do Emprego para 2006-11 salienta as questões do trabalho forçado no âmbito de uma acção mais alargada, no intuito de promover os direitos fundamentais no trabalho, inclusive através do fortalecimento da inspecção do trabalho.

¹ *El Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonia Peruana*, Alvaro Bedoya Silva-Santisteban, Eduardo Bedoya Garland, BIT, 2005. ² Decreto Supremo N.º 001-2007-TR. ³ Decreto Supremo N.º 009-2007-TR.

Políticas, planos de acção e mecanismos de coordenação a nível nacional

184. As políticas e os planos de acção desenvolvidos a nível nacional fornecem um enquadramento para dar prioridade e planear acções contra o trabalho forçado e o tráfico e, mais importante, para assegurar a coordenação eficaz entre os vários actores, incluindo os constituintes da OIT e outros que tenham um papel a desempenhar nessa acção. Demonstram um empenhamento claro da política nacional na identificação dos problemas, e constituem um veículo para canalizar os recursos necessários à sua implementação. Dependendo das circunstâncias nacionais, esses planos podem identificar o trabalho forçado e o tráfico humano separadamente, ou menos frequente, em simultâneo.

185. Alguns dos melhores exemplos dos planos de acção contra o trabalho forçado são originários da América Latina. O primeiro plano de acção do Brasil sobre o “trabalho escravo” foi adoptado em 2003, fornecendo a base para uma forte coordenação inter-

ministerial, através da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE). Construído com base nesta experiência, um Segundo Plano de Acção, adoptado em Setembro de 2008, inclui novas medidas importantes, como uma proposta de alteração constitucional, que autoriza a expropriação e a redistribuição da propriedade dos empregadores que usufruem do trabalho forçado, e outras alterações legais, no intuito de promover a protecção dos trabalhadores sujeitos a este tipo de trabalho no Brasil. O Plano também propõe sanções económicas mais pesadas contra os empregadores que usam o trabalho forçado, privando-os de receber empréstimos por parte de entidades privadas e públicas, e de assinar qualquer contrato com uma entidade pública. Aumentou os poderes da Unidade Móvel de Inspeção, e propõe o estabelecimento de agências de emprego nas áreas de origem do trabalho forçado. Finalmente, o plano inclui novas medidas de prevenção e de reintegração, como o direito a documentos de identidade, assistência legal, benefícios sociais, e formação profissional para os trabalhadores libertos do trabalho forçado.

Caixa 3.2

Implementação do Plano de Acção Nacional contra o Tráfico Humano na Ucrânia: O papel dos agentes do mercado de trabalho

Uma característica chave da Ucrânia é o papel proeminente do Serviço Público de emprego (SPE), em conjunto com o Ministério do Trabalho e da Política Social, na implementação das medidas do plano de acção relativas à sensibilização e prevenção. Por exemplo, o pessoal do centro de emprego local receberam formação para aconselhar as pessoas que procuram emprego acerca dos perigos da migração irregular e do tráfico humano. O PES também verifica a legitimidade dos trabalhos oferecidos no estrangeiro, no negócio da moda, do turismo e do entretenimento. Também foi dada atenção ao licenciamento, por parte do Ministério do Trabalho e a Política Social, das agências que realizam recrutamento para o estrangeiro, e a sua subsequente inspecção relativamente às conformidades. Como nova medida preventiva, com o apoio da OIT, o PES produziu o vídeo “Não veja o trabalho no estrangeiro com óculos cor-de-rosa”, vastamente transmitido na televisão e no metro. O PES é também responsável pela prestação de protecção e assistência às vítimas de tráfico humano; em 2007, o PES, em oito oblasts direccionou 520 pessoas para obterem apoio por parte das instituições competentes.

Caixa 3.3

Orientações para a política e prática de recrutamento na sub-região do Grande Mekong

As orientações do COMMIT, emitidas em 2008, procuram encorajar a migração, reduzindo a vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes à exploração laboral e ao tráfico humano. Desenvolvido através de um processo consultivo envolvendo constituintes tripartidos da OIT, agências internacionais e ONGs, e partindo de pesquisas específicas por país, as orientações cobrem temas como procedimentos e serviços antes da partida; a regulamentação das agências de recrutamento; as taxas pelos serviços de recrutamento; e as condições de trabalho e os direitos. Foram designados para disponibilizar orientação para as polícias nacionais, no intuito de se adaptarem em linha com as circunstâncias individuais do país.

186. Outros países da América Latina inspirados no exemplo do Brasil, fortaleceram o seu próprio enquadramento nacional, muitas vezes com o apoio da OIT. Na Bolívia, foi criado, em Outubro de 2007, um Conselho Inter-Departamental para erradicar as condições de servidão, do trabalho forçado e das práticas análogas à escravatura.¹⁶ Foi adoptado um plano específico para a população Guaraní da região do Chaco, que visa assegurar as adequadas condições de vida aos Guaranis “cativos”, depois da sua libertação de servidão em fazendas remotas. Paralelamente, está a ser preparado por um grupo técnico interministerial um plano nacional mais alargado contra o trabalho forçado.

187. Os planos de acção contra o tráfico humano são em maior número do que contra o trabalho forçado, muitas vezes reflectindo a recente adopção de legislação nacional nesta área. Enquanto a maioria destes planos declaram assumir uma abordagem abrangente, que inclua todas as formas de tráfico e todos os tipos

de acção contra o tráfico, é muito raro encontrar uma concentração sistemática nas dimensões do trabalho forçado na prática.¹⁷ Um bom exemplo neste sentido é o Plano de Acção do Reino Unido «Action Plan on Tackling Human Trafficking», lançado em Março de 2007. Enquanto reconhece a falta de informação sólida relativamente à escala do problema, cada capítulo identifica o tráfico para trabalho forçado, bem como para exploração sexual.

188. Nos Emiratos Árabes Unidos, o Comité Nacional de Combate ao Tráfico Humano elaborou um plano de acção, que incluía a legislação, a aplicação da lei, o apoio à vítima, e acordos bilaterais e associações internacionais. Algumas medidas já tomadas incluem um novo contrato unificado para regulamentar os direitos e deveres dos trabalhadores domésticos, promulgado em Abril de 2007, e a introdução de disposições que permitem aos trabalhadores a transferência de patronatos, no intuito de favorecer a sua mobilidade no trabalho.¹⁸

16. Decreto Supremo Nº. 29292 de 3 Out. 2007.

17. A análise conduzida por este Relatório Global incluiu 11 países Europeus, principalmente da Europa Central e Oriental; seis países Africanos, principalmente da África Ocidental; seis países Asiáticos, principalmente da sub-região do Mekong; um da América Latina; e um dos Emiratos Árabes Unidos (o único país do Médio Oriente que tem esse plano no *time of writing*).

18. *Combating Human Trafficking*, United Arab Emirates Annual Report, Ministry of State for Federal National Council Affairs, Abu Dhabi, 2007.

189. O plano de acção contra o tráfico¹⁹ realizado no Paquistão em 2005, inclui todas as formas de tráfico, identifica quer a prevenção, quer a instauração do processo, e define um Comité inter-ministerial sobre o Tráfico Humano, representado pelo Ministério do Interior. O acompanhamento e o controlo das agências de recrutamento são identificados como sendo da responsabilidade do Ministério do Trabalho, em conjunto com a Agência Federal de Investigação.

190. Como acontece no Brasil, alguns países têm tido a possibilidade de rever os planos de acção contra o tráfico à luz da experiência. Na Ucrânia, foram melhorados planos de acção sucessivos desde o primeiro que surgiu em 1999; o plano actual (terceiro) é bastante completo, e, pela primeira vez, possui um orçamento para a sua implementação. Também está a ser desenvolvido um mecanismo de controlo. Enquanto em planos anteriores se salientava a aplicação da lei penal, o novo plano envolve instituições de mercado de trabalho em pelo menos metade das actividades planeadas.

191. Acontece por vezes que uma acção coordenada contra o tráfico incluindo o trabalho forçado é cuidadosamente planificada sem contudo estar inscrito num plano de acção. Os Estados Unidos investiram esforços e recursos substanciais na acção contra todas as formas de tráfico, quer a nível internacional quer nacional. A Lei de 2005 relativa às medidas de Protecção às Vítimas de Tráfico de 2005²⁰, aprova novos recursos na luta contra o tráfico, incluindo garantias de prestação de assistência aos esforços de aplicação da lei de combate ao tráfico, e de reforçar os programas de assistência às vítimas. Um Grupo de Trabalho próximo do Gabinete do Presidente coordena esforços federais nesta área, enquanto um Grupo Operacional de Alto Nível coordena a implementação internacional da legislação anti-tráfico. Uma das oito recomendações do relatório do Ministro da Justiça consiste no aumento dos esforços inter-agências para combater o tráfico para exploração laboral, em aditamento ao tráfico sexual.²¹

192. Outros países prepararam equipas ou agências especializadas para lidarem com os casos de tráfico e de trabalho forçado. O envolvimento de diferentes ministérios governamentais e de parceiros da

sociedade civil nesses esforços é crucial para promover respostas multidisciplinares e para reunir apoios políticos de diferentes partidos do governo. A Agência Nacional Nigeriana para a Luta contra o Tráfico de Seres Humanos (NAPTIP), estabelecida ao abrigo da lei federal anti-tráfico de 2003, é um desses exemplos. A NAPTIP detém um vasto mandato que cobre questões relacionadas com a instauração de processos, protecção de vítimas e de testemunhas, prevenção, e cooperação internacional. Encorajou, de forma bem sucedida, as operações com as instituições análogas em países de destino Europeus, liderando a instauração de processos a mais de 60 traficantes Nigerianos em nove diferentes países.²²

193. Uma análise realizada aos 25 planos de acção nacionais contra o tráfico humano salientou duas falhas. Primeiro, a falta de dados estatísticos fiáveis; só dois dos planos analisados se baseavam em dados estatísticos. Segundo, apenas sete dos planos revisitos indicavam uma fonte clara e montante de dotações orçamentais para apoiar a implementação. Os futuros planos de acção terão claramente de contornar estas deficiências.

Iniciativas regionais

194. Dado que muitos dos que se encontram em risco de trabalho forçado e tráfico são migrantes em situação irregular, longe dos seus países de origem, são necessárias políticas e abordagens coordenadas entre os países de origem e de destino. As iniciativas regionais podem facilitar essa tal abordagem comum. Na região Asiática, a Declaração contra o Tráfico de Pessoas, adoptada pela Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) em Novembro de 2004, promoveu o estímulo para a realização de planos de acção nacionais em diversos países membros, bem como para a cooperação entre esses países. Outra iniciativa importante foi a COMMIT, um processo conduzido pelo governo envolvendo os seis países da sub-região do Grande Mekong (Cambodja, China, a República Democrática Popular do Laos, Myanmar, Tailândia e Vietname). Em Dezembro de 2007, foi aprovado um Plano de Acção Sub-regional, com

19. *Pakistan Action Plan for Combating Human Trafficking*, Ministry of Interior, Government of Pakistan, 12 Dec. 2005.20. TVPRA 2005, Pub. L. 109-164.

21. Relatório Anual da Procuradoria-Geral ao Congresso e análise das actividades do Governo dos EUA para combater o tráfico de pessoas, ano fiscal 2007, Washington, DC, Maio 2008.

22. Fonte de informação: NAPTIP, consultado em: 27 Out. 2008 [www.naptip.gov.ng].

compromissos e objectivos de reforço de capacidades, elaboração de planos de acção nacionais, desenvolvimento de parcerias multilaterais e bilaterais, enquadramentos legais e aplicação das leis, identificação, protecção, reintegração das vítimas e a prevenção. Esta última inclui medidas de identificação das práticas de recrutamento abusivas a que os trabalhadores migrantes.²³

195. Em África, o “Plano de Acção de Ougadougou” contra o tráfico humano foi formalmente adoptado pela União Europeia e pelos Estados Africanos em Novembro de 2006. Esse plano representa um amplo compromisso de cooperação entre os estados Europeus e Africanos, e identifica os princípios gerais de acção. Na América Latina, na Quarta Cimeira das Américas, realizada em Novembro de 2005, os líderes comprometeram-se a eliminar o trabalho forçado até 2010, através de políticas mais incisivas e da adopção de planos de acção nacionais, com o apoio da OIT.

Desafios para a administração e inspecção do trabalho

196. O trabalho forçado e o tráfico humano não têm constituído um ponto prioritário no trabalho da administração e da inspecção do trabalho na maioria dos países. Talvez tal seja compreensível, dado que a maioria dos casos de trabalho forçado ocorrem na economia informal, bem como em casas particulares e no comércio do sexo, onde os inspectores do trabalho enfrentam grandes dificuldades no acompanhamento e na aplicação da legislação do trabalho. Dada a natureza criminal do trabalho forçado, os inspectores do trabalho podem também sentir a necessidade de instruções claras para agir.

197. Ainda assim, os inspectores do trabalho podem desempenhar um papel fundamental de diversas formas, na prevenção, identificação e resolução de situações de trabalho forçado e de tráfico. O Comité de Peritos da OIT afirmou que “em determinadas situações, um conjunto de violações à legislação laboral podem conduzir ao trabalho forçado e deverão, dessa forma, ser consideradas como infracção penal”. A acção eficaz contra o trabalho forçado tem

necessariamente que envolver um conjunto de instituições encarregadas da aplicação e fiscalização, a utilização eficaz de mandatos, as capacidades e as competências de cada uma delas, extensivas para além da justiça criminal e laboral, para também mobilizar os funcionários das fronteiras, imigração e das alfândegas, e outros. Em certas circunstâncias, são necessárias unidades especiais de investigação e de instauração do processo, que poderão integrar a polícia e a inspecção do trabalho. Estes esforços conjuntos foram implementados com sucesso em alguns países, incluindo o Brasil, a China e a Itália.

198. Os inspectores do trabalho podem aplicar um conjunto de métodos de investigação que não se encontram disponíveis noutras autoridades de execução da lei. Por exemplo, têm o direito de entrar livremente em qualquer local de trabalho sujeito a inspecção, a qualquer altura e sem aviso prévio. Devem investigar qualquer queixa relativa a violações da lei laboral, sem revelar a origem dessa queixa. Podem aplicar um vasto conjunto de ferramentas de forma arbitrária e flexível, como a emissão de notificações antes de iniciar instauração do processo contra um empregador, ou encerrar a produção no caso de perigo iminente para a saúde e segurança dos trabalhadores. Assim, os inspectores do trabalho podem gozar de uma vantagem comparativa no combate a questões relacionadas com o trabalho forçado, comparativamente a outras agências de cumprimento da lei com mandatos muito diferentes e, por vezes, muito limitados.

199. É evidente que os serviços das inspecções do trabalho também enfrentam tremendos desafios na identificação do trabalho forçado. Nos países em vias de desenvolvimento, os inspectores têm poucos recursos e são normalmente demasiado débeis para regulamentar as empresas de forma eficaz mesmo na economia formal, quanto mais as empresas informais, as residências privadas e os locais de trabalho em zonas remotas, onde as práticas de trabalho forçado mais prevalecem. Os canais de subcontratação, as práticas de outsourcing e os relacionamentos laborais “triangulares”, muitas vezes associados aos problemas do trabalho forçado, apresentam particulares dificuldades, quando os inspectores procuram provar a responsabilidade pelas violações. Um novo desafio

23. Plano de Acção Sub-regional da COMMIT (SPA II 2008-10), Pequim, China, Dez. 2007.

24. Eradication of forced labour, Report III (Part 1B), ILC, 96th Session, Geneva, 2007, para. 209.

está associado com a tendência recente, principalmente na Europa, de estender o mandato da inspecção do trabalho para cobrir a detecção da contratação ilegal. Por exemplo, na Polónia, a legislação foi alterada em 2007, para dar à inspecção do trabalho a responsabilidade e controlo da legalidade da contratação de cidadãos estrangeiros. Da mesma forma, os governos de França, da Alemanha e da Bélgica concederam atenção considerável aos mecanismos contra a contratação não declarada e ilegal. Neste contexto, os inspectores do trabalho podem ter que equilibrar cuidadosamente a sua principal responsabilidade de proteger os direitos dos trabalhadores com outros aspectos de aplicação da lei.

200. Os países estão a responder a estes desafios de diferentes formas. Um número crescente de países alargou a cobertura da lei aos trabalhadores domésticos. Por exemplo, o Uruguai e a Argentina adoptaram leis especiais para a protecção dos trabalhadores domésticos e para a inspecção dos locais de trabalho em casas privadas. Em 2008, o Código do Trabalho da Jordânia foi revisto, alargando a lei laboral ao trabalho agrícola e doméstico.

201. Também na Jordânia, o sistema de inspecção do trabalho foi reforçado para impedir o abuso dos trabalhadores em fábricas das zonas industriais qualificadas (QIZ) que se dedicam sobretudo à exportação, e onde a maioria da força de trabalho é originária dos países Asiáticos. Em 2006, o Comité Nacional Laboral, estabelecido nos Estados Unidos, publicou um relatório que denunciava condições de trabalho exploradoras, incluindo o trabalho forçado, em fábricas que beneficiavam de acesso preferencial ao mercado dos EUA. Pouco tempo depois, o Ministério do Trabalho iniciou uma campanha de inspecção, que levou ao encerramento de cinco fábricas, a transferência de 1,200 trabalhadores para fábricas que respeitavam a lei, e a imposição de 2,500 coimas. Foram presentes a tribunal quatro casos, e foi estabelecida uma linha directa de apoio aos trabalhadores migrantes.²⁵

202. Nos seus esforços de investigar o tráfico de pessoas, o Departamento do Trabalho dos EUA (USDOL) colocou a tónica no cumprimento das leis laborais, como a Lei do Trabalho Justo (FLSA) e a Lei de Protecção ao Trabalhador Migrante e de Agricultura Sazonal (MSPA). Os investigadores da

Divisão dos Serviços de Duração do Trabalho e Salários do USDOL entrevistaram os trabalhadores a fim de analisar se eles poderiam ter sido vítimas de tráfico, no intuito de orientar progressivamente outras autoridades de aplicação da lei. Os seus investigadores também analisaram os registos dos pagamentos, inspecionaram o alojamento dos trabalhadores migrantes da quinta, e articularam esforços com outras autoridades de aplicação da lei, para indemnizar as vítimas de tráfico.²⁶ O USDOL indicou que vai continuar a reforçar a FLSA e a MSPA, independentemente do empregado estar ou não documentado.²⁷

203. No enquadramento do Plano de Acção Nacional, o Ministério do Trabalho do Peru criou, em 2008, um grupo especial de inspecção do trabalho para o trabalho forçado. O grupo é composto por cinco inspectores do trabalho e por um supervisor, que podem ser enviados para diferentes partes do país para detectar e agir em situações de trabalho forçado. O grupo iniciou o seu trabalho com um estudo de campo na região do Loreto, confirmando a existência do trabalho forçado em acampamentos de exploração de madeiras, e identificando os canais de produção associados. Está igualmente a ser implementada a coordenação com outros agentes, como a polícia nacional.

204. Em França, o Gabinete Central de Combate ao Trabalho Ilegal (OCLTI) foi estabelecido em Maio de 2005, para coordenar as investigações contra a contratação ilegal, incluindo o tráfico humano. Tal inclui inspectores do trabalho, a polícia e oficiais da gendarmérie, designados para investigar alegadas violações ao Código Laboral e ao Código Criminal, incluindo as disposições relacionadas com as “condições de trabalho e de vida que atentam contra a dignidade humana”. Podem ser iniciadas audiências pelo inspector do trabalho, ou por elementos da polícia judicial, a pedido do Ministério Público. Os empregadores podem ser detidos até 48 horas e posteriormente apresentados ao tribunal. Os trabalhadores que tenham sido sujeitos a condições atentatórias contra a dignidade humana podem receber compensações iguais a seis meses de salário correspondentes.

205. Um estudo acerca do trabalho forçado em Portugal²⁸, realizado pelo Ministério do Trabalho e Solidariedade Social de Portugal e pela OIT, salientou algumas dificuldades encontradas pela Inspecção-

25. The Ministry of Labour, Hashemite Kingdom of Jordan: *Labour administration and compliance in Jordan: A multi-stakeholder collaboration*, Feb. 2008.

26. Attorney General's Annual report, 2008, op. cit.

27. *Hoffman Plastic Compounds Inc. v. NLRB*, 535 US 137 (2002) and US Department of Labor, Employment Standards Administration, Wage and Hour Division: Fact Sheet No. 48.

28. S. Pereira e J. Vasconcelos, op. cit.

Geral do Trabalho (IGT), na identificação de casos de tráfico. Por exemplo, a IGT só pode agir quando esteja documentada uma situação contratual; por conseguinte, os casos relativos a migrantes em situação irregular são da responsabilidade da polícia. A IGT também tem dificuldade em intervir em situações que se encontrem sob investigação criminal, mesmo que estas tenham a ver com condições de trabalho degradantes, trabalho forçado e coerção. A IGT só pode intervir quando os procedimentos criminais estiverem concluídos e o veredicto se tornar público.

206. Nos países em vias de desenvolvimento, foram experimentados modelos alternativos para detectar as vítimas de tráfico. Por exemplo, na África Ocidental, os Grupos de Vigilância Comunitária (CVG) liderados por chefes tradicionais e líderes religiosos das diversas comunidades mobilizaram membros da comunidade em áreas rurais para identificar e prevenir o tráfico humano. Os Comitês Distritais das Aldeias também fazem parte do sistema nos países do Sul da Ásia, como a Índia e o Paquistão, para a identificação e reabilitação de pessoas em situação de servidão por dívidas. Foi igualmente sugerido que a eficácia destes comitês pudesse ser salientada pela sua ligação aos sistemas formais de inspecção do trabalho. Por exemplo, uma aplicação activa da Lei do Salário Mínimo, associada à regulamentação das unidades de protecção ao abrigo da lei sobre as empresas, poderia funcionar como um mecanismo de prevenção eficaz contra a servidão por dívidas.²⁹

207. As agências de trabalho privadas merecem particular atenção em qualquer discussão acerca do papel da administração do trabalho no combate ao trabalho forçado. Este relatório provou a forma como essas agências podem ser parte do problema, bem como parte da solução, para o tráfico humano para exploração laboral. Dado que as regulamentações relativas às agências de trabalho privadas fazem normalmente parte do Código do Trabalho, os inspectores do trabalho ou outras agências do sistema de administração do trabalho desempenham um papel fundamental no controlo da indústria. Alguns países desenvolveram regulamentações e instituições específicas que combinam a capacidade de aplicação das leis laboral e criminal. Um exemplo é o GLA do Reino Unido. Estabelecido em 2005, seguindo a adopção da Lei de

Licenciamento Angariadores de 2004, que licencia os fornecedores de trabalho na agricultura, horticultura, pesca, e nas indústrias transformadoras e embalagem associadas. As suas principais tarefas visam assegurar o cumprimento das normas e a aplicação de sanções, incluindo sanções criminais.³⁰

208. Em Portugal a IGT desempenhou um papel fundamental ao dirigir uma acção inspectiva junto das agências de trabalho temporário. Em Maio de 2007, lançou uma operação de larga escala, resultando no cancelamento da actividade de 195 agências. Os motivos incluíam falha na realização dos depósitos obrigatórios para a agência governamental responsável pelo registo e licenciamento, incumprimento no pagamento de seguros de acidentes e de outras prestações para a segurança social, e atrasos superiores a 30 dias no pagamento dos salários aos trabalhadores.

209. Na Malásia, o Ministério dos Recursos Humanos introduziu um esquema de registo para os contratantes de trabalhadores para as plantações. Em 2008, o Ministério, trabalhando de perto com a polícia, efectuou diversas intervenções para identificar contratantes abusivos e para assegurar a protecção dos trabalhadores. Um novo esquema de registo exige que todos os contratantes forneçam registos dos seus trabalhadores, incluindo detalhes dos pagamentos dos salários mensais e as contribuições para os Fundos de Previdência dos Trabalhadores e para o Organismo de Segurança Social.³¹

210. Outros esforços centram-se na protecção dos trabalhadores nacionais colocados no estrangeiro. Esta função nem sempre é da competência dos ministérios do trabalho; outros ministérios, ou unidades especiais sob a autoridade dos ministérios do trabalho, podem servir este objectivo. A Administração Laboral das Filipinas no Estrangeiro (POEA) oferece uma vasto conjunto de serviços aos seus trabalhadores migrantes, incluindo prestação de informações sobre práticas de recrutamento e de contratação ilegal como a retenção de documentos de viagem, excesso de taxas de colocação e substituição de contratos de trabalho. A Comissão Nacional das Relações Laborais está receptiva a queixas contra as agências de recrutamento por parte de empregadores estrangeiros relativas ao não pagamento de salários, incumprimento contratual ou despedimento ilegal.

29. S. Maria: "Bonded labour in Tamil Nadu – A challenge for labour administration", in Sivananthiran/Venkata Ratnam: *Informal economy: The growing challenge for labour administration*, ILO, 2005.

30. See press release 27 Aug. 2008, downloaded at: www.gla.gov.uk/.

31. Government of Malaysia, Ministry of Human Resources, downloaded at: www.mohr.gov.my on 28 Oct. 2008.

211. Os conselheiros do trabalho no estrangeiro também têm um importante papel de protecção. Podem, por exemplo, facilitar a resolução de litígios entre os seus cidadãos e empregadores estrangeiros, antes que as queixas sejam apresentadas aos tribunais do trabalho. As Filipinas mantêm agências de trabalho no estrangeiro em mais de 20 países da Ásia, do Médio Oriente, da Europa e da América do Norte. Recentemente, países da Europa Oriental, como a Roménia e a Bulgária, também colocaram conselheiros laborais na maior parte dos países de destino.

212. Para melhor desempenhar o seu papel de protecção aos trabalhadores e de prevenção da exploração do trabalho forçado, os inspectores do trabalho podem beneficiar de formação especializada e de troca de experiências. A Associação Internacional da Inspecção do Trabalho (IALI), em conjunto com as organizações membros de cerca de cem países, é um veículo importante de troca de informação e de colaboração além-fronteiras. Em Junho de 2008, a IALI adoptou um novo plano de acção, que exigia uma cooperação mais próxima com a OIT para combater e prevenir o trabalho forçado. A OIT apoiou seminários regionais para os inspectores do trabalho sobre o trabalho forçado e o tráfico, inicialmente na Europa e na América Latina. A formação conduzida a nível nacional — em países que incluíam a China, a Jordânia e o Vietname — alertaram os inspectores do trabalho para estas novas questões. O material de formação também foi produzido pela OIT para apoiar essas iniciativas de aquisição de competências.³²

Lições da experiência

213. Em resumo, que lições podemos tirar a partir da acção nacional até aos dias de hoje, protagonizada pelo conjunto de intervenientes públicos envolvidos na protecção de indivíduos contra o trabalho forçado moderno?

214. Uma é que a administração laboral e as várias instituições que inclui estão cada vez mais envolvidas em políticas e acções contra o trabalho forçado e o tráfico. Este facto é particularmente verdade no que se refere ao tráfico, que no passado era tendencialmente gerido pelas autoridades de imigração e pela polícia. Em princípio, a administração laboral pode cobrir todos os aspectos relacionados com a instauração do processo, com a prevenção e a protecção, em colaboração com outras agências governamentais, parceiros sociais e organizações da sociedade civil. As Inspecções do Trabalho desempenham um papel fundamental no controlo do local de trabalho, na educação e no aumento da consciencialização para a prevenção da exploração, e na penalização às violações da lei laboral. Se as instituições laborais irão efectivamente desempenhar um papel activo na prática, tal depende muito dos enquadramentos legais, da capacidade do seu pessoal em influenciar políticas, e dos recursos estabelecidos para a sua implementação.

215. Segundo, há a tendência para alargar os mandatos institucionais ou para fazer uso criativo dos já existentes, para criar equipas multidisciplinares de aplicação, e para promover a cooperação entre países. Tal conduziu a um número crescente de instauração de processos em alguns países, mesmo sendo difícil obter dados comparativos. A aplicação da lei laboral poderá surgir quer como complemento da aplicação da lei penal ou como um canal alternativo de procura de justiça. É particularmente relevante assegurar a compensação financeira dos trabalhadores que, de outra forma, não poderiam

32. ILO: *Forced labour and human trafficking: A handbook for labour inspectors*, Geneva, 2008.

ser elegíveis para compensação ao abrigo da lei criminal ou principalmente ao abrigo das leis contra o trabalho forçado e tráfico.

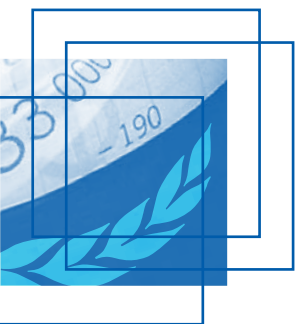
216. Terceiro, os governos compreendem cada vez mais que mais vale prevenir do que remediar, e que a aplicação da legislação está intrinsecamente ligada à protecção à vítima. Muitos exemplos citados neste relatório apresentam provas deste desenvolvimento positivo. Mas muitos obstáculos ainda permanecem por contornar, como remediar as lacunas existentes na legislação, formação e reforço de capacidades, promoção de conduta ética entre as autoridades de aplicação e melhor protecção àqueles que se encontram em risco de trabalho forçado.

217. Até agora tem havido análises limitadas ao impacto da aplicação da lei actual e de outras estratégias de erradicação do trabalho forçado.³³ Poucos governos desenvolveram ferramentas de avaliação e de controlo a fim de analisar o impacto das suas leis e políticas nacionais. Simultaneamente, com a assistência de países doadores chave, que acordaram dar total prioridade à acção contra o tráfico humano, foram investidos centenas de milhões de dólares em programas anti-tráfico por todo o mundo. Uma quantidade substancial destes recursos foi estabelecida para a formação e equipamento da polícia, guardas fronteiriços, funcionários da imigração e agências relacionadas, apesar de ter sido gasto muito menos dinheiro em melhorar a capacidade das instituições de mercado de trabalho.

218. Finalmente, é importante que a aplicação das leis proteja e não penalize os trabalhadores em questão. O Comité de Peritos da OIT recordou, na sua Investigação Global de 2006 sobre a inspecção do trabalho, que o principal dever dos inspectores do trabalho é proteger os trabalhadores, e não aplicar a lei da imigração. Os princípios e os mecanismos de justiça laboral e criminal podem complementar-se entre si, em conjunto, abrangendo uma resposta integral de aplicação da lei a formas inaceitáveis de exploração laboral moderna.

33. See, for example, a report by the US Government Accountability Office (GAO), *Human trafficking. Better data, strategy and reporting needed to enhance US anti-trafficking efforts abroad*, Washington, DC, 2006. Este revela que foi conduzida pouca avaliação para determinar as actividades anti-tráfico em operacionalização, ou como as adaptar para ir ao encontro de necessidades específicas.





Capítulo 4

O trabalho forçado e a economia privada: Desafios às organizações de empregadores e de trabalhadores

Introdução

219. A acção contra o trabalho forçado, incluindo o tráfico humano, não tem cessado de se desenvolver na agenda das organizações dos empregadores e dos trabalhadores. Os empregadores estão cada vez mais conscientes que o trabalho forçado pode penetrar nas suas próprias actividades, bem como naquelas compreendidas nas suas redes de abastecimento. Os sindicatos de todo o mundo estão cada vez mais conscientes que necessitam de alargar as suas actividades para defender os direitos dos trabalhadores a laborar no trabalho informal e desprotegido, incluindo os trabalhadores migrantes em situação regular ou irregular.

220. O papel de liderança tem vindo a ser desempenhado por parte de duas organizações de protecção, a OIE, do lado dos empregadores, e a CIS, do lado dos trabalhadores, em estreita colaboração com o Programa Especial de Acção da OIT de combate ao Trabalho forçado (SAP-FL). O Conselho de Administração do BIT reconheceu, em Novembro de 2005, que o envolvimento das organizações de empregadores e de trabalhadores seria de importância fundamental para uma aliança global eficaz contra o trabalho forçado, contemplando uma aliança empresarial e de trabalhadores relativamente ao assunto, e designada para este efeito para intensificar o reforço de capacidades entre os parceiros sociais.

221. Estas iniciativas já deram consideráveis frutos. O Conselho Geral da CIS adoptou na sua Sessão de Dezembro de 2007 em Washington, DC, um Plano de Acção para uma Aliança Sindical Global contra o Trabalho Forçado e o Tráfico, por um período de três anos 2008-10, e identificando as áreas chave para

futuras actividades sindicais. Desde então, foram tomadas uma série de medidas de acompanhamento a nível regional e nacional. A OIE, após patrocinar diversos eventos durante o ano de 2008 para integrar as organizações de empregadores e as empresas individuais numa acção mais intensiva contra o trabalho forçado, emitiu, no final do ano, uma orientação geral em conjunto com uma política alargada sobre o trabalho forçado.

222. Desta forma, estão lançados os alicerces para a consolidação dos elementos fundamentais para uma aliança global. Vai ser impossível realizar progressos consideráveis contra o trabalho forçado, a menos que os parceiros sociais tenham uma compreensão clara e partilhada do significado de trabalho forçado, e dos seus respectivos papéis, quer separadamente ou em colaboração entre si e com os governos, para a sua prevenção e erradicação. Os empregadores e os trabalhadores podem alcançar grandes resultados através das suas próprias estruturas organizacionais, prestando orientações claras e formação aos seus membros, fomentando e disseminando as boas práticas, e fornecendo assistência directa àqueles que se encontram em risco de trabalho forçado ou encurralados em situações de trabalho forçado.

223. No entanto, existem questões políticas complexas que requerem o envolvimento tripartido para poder gerar o consenso necessário quanto aos meios de prevenção e de correcção das formas modernas de trabalho forçado. Numa reunião de alto nível realizada em Atlanta em 2008 no intuito de integrar os líderes empresariais dos Estados Unidos contra o trabalho forçado, patrocinada pela OIE e outras entidades, foi reafirmado que os empregadores não podem identificar por si só os problemas, mesmo dentro das

Caixa 4.1**Princípios para os líderes empresariais para o combate ao trabalho forçado e o tráfico**

- Ter uma política empresarial clara e transparente, definindo as medidas para impedir o trabalho forçado e o tráfico. Deixar claro que as políticas que se aplicam a todas as empresas envolvidas num produto e nas redes de fornecimento de uma empresa;
- Formar auditores, responsáveis de recursos humanos e controlo de normas no intuito de identificar práticas de trabalho forçado e procurar medidas de correcção adequadas;
- Fornecer informações regularmente aos accionistas e potenciais investidores, atraindo-os para os produtos e serviços onde exista um compromisso claro e sustentável da prática de ética empresarial, incluindo a prevenção do trabalho forçado;
- Promover acordos e códigos de conduta por sector industrial (como a agricultura, a construção e os têxteis), identificando as áreas de risco de trabalho forçado, e tomar as adequadas medidas correctivas;
- Tratar os trabalhadores migrantes de forma justa. Acompanhar cuidadosamente as agências que oferecem contratos de trabalho, especialmente transfronteiriças, colocando numa lista negra todas as que tenham utilizado práticas abusivas e o trabalho forçado;
- Assegurar que todos os trabalhadores tenham contratos escritos, num idioma que eles compreendam facilmente, especificando os seus direitos relativamente ao pagamento de salários, horas extra, retenção de documentos de identidade, e outras questões relacionadas com a prevenção do trabalho forçado;
- Encorajar a realização de eventos nacionais e internacionais entre intervenientes empresariais, identificando áreas problemáticas e partilhando boas práticas;
- Contribuir para a realização de programas e projectos de assistência, através de formação profissional e de outras medidas adequadas às vítimas de trabalho forçado e de tráfico;
- Construir pontes entre governos, trabalhadores, agências de aplicação da lei e a inspecção do trabalho, pro-movendo a cooperação na acção contra o trabalho forçado e o tráfico;
- Encontrar meios inovadores de recompensar as boas práticas, em conjunto com os meios de comunicação.

Fonte: OIT, Programa de Acção Especial de Combate ao Trabalho forçado, Fevereiro de 2007.

suas redes de fornecimento, a menos que os governos estabeleçam um enquadramento legal claro e adequado. O desafio consiste em encontrar os meios adequados, através de planos de acção nacionais ou de outros mecanismos de implementação, para reunir os grupos tripartidos, examinar as razões que estão na base das práticas de trabalho coercivo, e analisar a necessidade de regras e de regulamentações em conjunto com adequados mecanismos de controlo.

224. Para este efeito, estão neste momento a desempenhar um papel útil as iniciativas multi-stakeholder (MSI), que foram bem sucedidos em reunir os representantes dos empregadores e dos trabalhadores com outros grupos da sociedade civil, e, por vezes, com os governos. Alguns destes são organizados por sector de produção, como a indústria do cacau, do algodão e do açúcar. Outros, como a Iniciativa para o Comércio Ético (ETI), estabelecida no Reino Unido, têm um foco mais generalizado na promoção do comércio justo e das práticas empresariais. Outros estão especificamente preocupados com a certificação, com

a rotulagem social e com a auditoria social. Cada um destes foi dando progressivamente maior atenção às preocupações do trabalho forçado, como parte dos seus esforços na promoção de normas fundamentais do trabalho. Numa disposição similar, as organizações preocupadas com a promoção de empresas socialmente responsáveis ou da responsabilidade social das empresas (RSE) têm-se envolvido cada vez mais nas questões relacionadas com o trabalho forçado e o tráfico. Muitas destas organizações são compostas por empresas: podem procurar fornecer orientações ou meios de prevenção do trabalho forçado em redes de abastecimento, e como tratar essas situações em certos instrumentos, como os códigos de conduta por indústria, ou aqueles adoptados pelas empresas individuais.

225. No âmbito do sistema das Nações Unidas, um fórum muito útil foi o Global Compact, que promoveu os seus dez princípios para a prática empresarial na área dos direitos humanos, das condições do trabalho, do ambiente e da anti-corrupção.

Na sua cimeira realizada em Genebra em Julho de 2007, o Global Compact disseminou largamente os dez princípios básicos desenvolvidos pela OIT, como as formas de prevenção do trabalho forçado por parte dos empregadores nas suas próprias empresas, e colaborou com esforços mais amplos de combate ao trabalho forçado e tráfico (ver caixa 4.1). Estes ainda foram discutidos no Grupo de Trabalho do Global Compact para os Princípios Laborais, presidido em conjunto pela OIE e pela CIS em Maio de 2008.

226. Em resumo, existe actualmente uma oportunidade para combater o trabalho forçado, quer a nível político, quer através de acções práticas no terreno. Ainda existe um longo caminho a percorrer antes de haver uma compreensão abrangente do trabalho forçado actual na economia privada, e dos meios para o identificar, e antes que as questões sejam ancoradas mais firmemente entre as preocupações principais destas organizações. Este capítulo analisa o progresso à data actual, exemplificando as boas práticas. Tem início com a experiência das organizações de empregadores em conjunto com diferentes empresas, seguido pela experiência do movimento sindical. Depois volta-se para as MSI, com o enquadramento do movimento RSE. Procura identificar os principais desafios perante o movimento empresarial e laboral, se a oportunidade que foi agora criada for alvo de maior consolidação.

O papel das organizações de empregadores

As questões

227. Os intervenientes no mundo empresarial e as empresas privadas podem ter extensas preocupações diferentes. Para empresas globais, com extensivas redes de fornecimento e de outsourcing, a principal questão é provável que seja a gestão da cadeia de abastecimento. Um número proeminente de empresas viu a sua imagem seriamente afectada por alegações de trabalho forçado nas suas redes de abastecimento. Tal não inclui só as empresas em actividades produtivas nos sectores normalmente percebidos como estando em risco, como a agricultura e a construção, com a sua grande incidência de trabalho temporário e de “trabalhos sujos, difíceis e perigosos”. Os últimos quatro anos registaram uma onda de alegações que afectavam as empresas ligadas ao aço, à electrónica, ao calçado e aos têxteis, e muitas mais. Os fornecedores das empresas globais e das pequenas e médias empresas (SMEs), integrados em cadeias globais de fornecimento, também enfrentam desafios semelhantes. Para eles, o risco do trabalho forçado nas

actividades dos seus sub-contratantes pode afectar negativamente não só a sua própria reputação, mas a reputação de toda a indústria, o que, por sua vez, pode causar um impacto alargado nos relacionamentos com os compradores a nível geral e no acesso aos mercados globais.

228. Enquanto as empresas dão mais atenção às suas próprias redes de abastecimento, os líderes de Mercado estão cada vez mais conscientes de que existem áreas onde são necessárias plataformas, princípios e abordagens comuns. Os capítulos anteriores concentraram-se em novas questões, que se colocam aos legisladores tributários, aos responsáveis políticos e pela aplicação das leis relativas às diferentes formas ou graus de coerção nos mercados de trabalho. Estas questões são de particular importância para as empresas intervenientes, que tentam ser competitivas num mercado global restrito, mas que, ao mesmo tempo, estão preocupadas em desempenhar as suas actividades comerciais de uma forma socialmente responsável, em conformidade com as leis nacionais dos países onde realizam as suas actividades, e também em conformidade com quaisquer regras internacionais, ao abrigo das quais possam ser responsabilizados.

229. Nos últimos anos, verificaram-se intensos debates entre as empresas e a sociedade civil, relativamente à extensão do compromisso das empresas perante a RSE que, conforme normalmente expresso nos seus códigos de conduta, é voluntária; e se esse alargamento deverá representar obrigações vinculativas, sujeitas a controlo por parte de terceiros.

230. E porque o trabalho forçado é um crime grave, as empresas têm a obrigação legal de o prevenir e de o erradicar das suas actividades empresariais, e, no caso de não o fazerem, podem ser sujeitas a instauração de processos criminais e a sanções. Mas existem pelo menos duas questões pendentes. A primeira é que, quando as redes modernas de abastecimento são tão complexas, surge a questão da extensão da responsabilidade a uma empresa. A segunda é que, quando a jurisprudência sobre o trabalho forçado na economia privada é ainda tão recente, surgem incertezas e “áreas cinzentas” relativamente às práticas empresariais que constituem risco de trabalho forçado. Conforme se tem verificado em alguns dos mais recentes litígios nacionais, as interpretações judiciais vão também variar de país para país.

231. Vistas em conjunto, as questões do trabalho forçado que afectam os negócios podem ser classificadas conforme se indica em seguida.

232. Primeiro, existem vários problemas disseminados, que afectam as pequenas indústrias, por vezes em zonas remotas de países em vias de desenvolvimento. Estas são questões muito antigas da economia

Caixa 4.2
Recomendações da reunião de Atlanta relativamente à integração de empresas dos E.U.A.
no combate ao trabalho forçado

Os líderes empresariais das diferentes empresas e sectores – desde a electrónica e aço, até à alimentação e bebidas e ao recrutamento das forças de trabalho – reuniram-se para discutir o risco do trabalho forçado nas suas redes de abastecimento, a resposta adequada a dar, e a sua necessidade de ferramentas de orientação. Era consensual que a maioria das empresas estava exposta a este risco, mas também urgia clarificar as definições, de forma que todos os operadores empresariais pudessem compreender. Havia a exigência de um melhor “mapeamento estratégico” das questões relacionadas com o trabalho forçado, por país e por sector económico, e também para a melhoria da coordenação da auditoria, e para um mecanismo global de promoção de maior coerência entre as iniciativas de auditoria, possivelmente envolvendo a OIT. Como os códigos de conduta existentes estão agora a ser consolidados, era necessária a existência de total clareza na forma como o trabalho forçado se poderia manifestar nos locais de trabalho dos fornecedores bem como em outras empresas. Os participantes salientaram a necessidade da existência de ferramentas de orientação prática por parte da OIT, que identificassem os passos a ser tomados para resolver os problemas logo que estes fossem identificados.

informal, como o caso dos fornos de tijolos ou das pequenas fábricas de vestuário dos países Asiáticos, como a Índia e o Paquistão, que provavelmente incluem práticas de servidão por dívidas profundamente enraizadas. Também foram encontrados problemas graves de trabalho forçado em fornos de tijolos de economias de transição, como aconteceu em 2007 em Shanxi, uma província da China. O caso Chinês foi diversas vezes retratado como um caso “isolado”, envolvendo uma grave coerção contra pessoas vulneráveis, como crianças em zonas remotas, seguido por uma vigorosa tomada de posição governamental. Ainda falta concluir se essas práticas de trabalho forçado podem ser reduzidas através de uma rápida resposta governamental deste tipo.

233. Segundo, há indústrias que parecem estar em risco de práticas de trabalho forçado dentro de países em vias de desenvolvimento, principalmente devido à natureza das práticas de recrutamento. Verifica-se um risco muito claro de trabalho forçado através da servidão por dívidas quando os trabalhadores temporários são recrutados através de intermediários informais e não licenciados, que atraem os trabalhadores através do pagamento de adiantamentos, e que posteriormente lucram através de uma série de custos inflacionados. Na América Latina, o trabalho forçado foi detectado em várias indústrias, algumas delas exportadoras.

234. Terceiro, registam-se os problemas que as empresas multinacionais enfrentam (MNE), que realizam a sua produção em regime de outsourcing a empresas, cuja actividade se desenvolve em países em vias de desenvolvimento. Estas podem ser uma extensão da primeira questão, dado que os bens

amplamente produzidos, sob condições de trabalho forçado e de trabalho infantil de pequenas indústrias do vestuário e em outras fábricas dos países em vias de desenvolvimento, podiam penetrar a rede de abastecimento das MNE. Mas foram levantadas questões particulares, quando a incidência do trabalho forçado alegadamente ocorreu de forma mais sistemática, num modelo particular de produção para fornecimento às MNE. Este facto foi exemplificado pelas alegações efectuadas em Maio de 2006 pelo Comité Nacional do Trabalho, um grupo de pressão constituído por ONG influentes, de que havia uma ampla extensão de trabalho forçado nos QIZ da Jordânia, produzindo essencialmente para o mercado de exportação dos EUA ao abrigo de um acordo datado de 2000, que prevê condições preferenciais para os bens produzidos na Jordânia. As empresas integram, na sua maioria, trabalhadores estrangeiros de diversos países Asiáticos. As alegações incluíam práticas como a retenção de passaportes, o não pagamento de salários, conduzindo a servidão por dívidas, abuso físico, e a remoção forçada para os países de origem.

235. Quarto, verificam-se os problemas potenciais que todas as empresas enfrentam nos países desenvolvidos, e também nos países em vias de desenvolvimento, que incluem contratos de trabalho através de diferentes tipos contratação ou de agências de recrutamento. Não existe consenso suficiente em relação ao que é aceitável para a prática da cobrança de taxas, sistemas de patronato e restrições resultantes aos direitos dos trabalhadores migrantes em mudar de patrão. Assim, pode afirmar-se que não faz sentido a focalização numa indústria em particular ou num grupo de indústrias, porque as questões podem

Caixa 4.3 **Recomendações para organizações de empregadores e empresas na Ásia** **(workshop regional organizado conjuntamente pela OIE e o BIT)**

As organizações de empregadores e empresas que operam na região, conscientes da sua influência e do papel que podem desempenhar na contribuição na luta contra o trabalho forçado, e tendo em conta os desafios que enfrentam relativamente à capacidade institucional, propõem explorar as seguintes acções:

- Afirmar e apoiar o papel central desempenhado pelos governos na luta contra o trabalho forçado, e a importância de enquadramentos de meios de, aplicação e instituições eficazes;
- Colaborar com os governos no apoio a pesquisas, inquéritos e recolha de dados estatísticos para definir o âmbito do problema a nível nacional e sectorial;
- Desempenhar um papel de liderança na contribuição para a luta contra o trabalho forçado a nível nacional, regional e internacional;
- Utilizar as plataformas e redes disponíveis fornecidas pela OIE e pelo BIT para promover a cooperação regional e internacional, trocar informação e apresentar as boas práticas;
- Responder aos desafios do trabalho forçado como questão política fundamental para as organizações de empregadores e para os seus membros;
- Incentivar actividades de sensibilização junto dos empregadores e empresas sobre o risco que o trabalho forçado representa nas suas actividades;
- Promover ferramentas de assistência na luta para a eliminação do trabalho forçado e utilizar as ferramentas existentes para promover a compreensão do fenómeno entre empresas membros;
- Informar os membros acerca da importância e benefício de identificar o trabalho forçado como uma questão de gestão de risco;
- Promover as actividades dos empregadores contribuindo para a luta contra o trabalho forçado, por exemplo através de newsletters, websites e editoriais nas colunas mensais nos meios de comunicação nacionais;
- Trabalhar com os parceiros relevantes para identificar e alcançar objectivos comuns e, sempre que adequado, desenvolver as ferramentas e as orientações dirigidas aos intervenientes empresariais, a todos os níveis das actividades empresariais.

provavelmente afectar todos os empregadores que usufruem do trabalho dos migrantes. Nestes casos, se existirem argumentos convincentes que as práticas de recrutamento existentes podem constituir trabalho forçado ou o risco de o facilitar, então o papel dos empregadores e das suas organizações é trabalhar em conjunto com os governos ou com outros *stakeholders* para promover as regulamentações apropriadas, e também de encontrar formas de controlar a sua aplicação prática.

Princípios e orientações gerais

236. Em resposta a estes desafios, a OIE empenhou-se progressivamente com as suas próprias afiliadas e empresas a nível mais geral, a fim de esclarecer mal-entendidos acerca do conceito de trabalho forçado, para dar orientação sobre as formas de o

identificar e prevenir, e para fornecer directivas gerais acerca das formas como as organizações empregadoras podem identificar a questão.

237. Foi realizada uma reunião na sede social da Empresa *Coca-Cola* em Atlanta, para encorajar as empresas a lutarem contra o trabalho forçado, em Fevereiro de 2008. Envolvendo cerca de 80 representantes de organizações de empregadores e de empresas, em conjunto com elementos governamentais e MSI, a reunião ajudou a identificar as principais preocupações e a delinear as prioridades para acções de acompanhamento.¹

238. Outro evento realizado em 2008 reuniu os principais representantes das organizações de empregadores e das empresas de toda a Ásia, em conjunto com os representantes da sociedade civil. Os participantes discutiram o papel que as organizações de empregadores e as empresas podem desempenhar no

1. Envolvendo as empresas: enfrentando o trabalho forçado, Reunião patrocinada pelo Conselho das Empresas Internacionais dos EUA, pela Câmara do Comércio dos EUA, e pela OIE, em cooperação com a OIT, recepcionada pela empresa Coca Cola, Atlanta, Estados Unidos, 20 de Fevereiro de 2008.

combate ao trabalho forçado na região, e definiram uma série de recomendações direccionadas aos actores privados.² Estas recomendações identificaram os seguintes temas: estratégias e desafios para as empresas, ferramentas e recursos de promoção da integração, e o papel de liderança das organizações de empregadores.

239. Desde então, a OIE emitiu o um documento de orientação e uma política alargada para serem utilizados por parte das suas afiliadas em todo o mundo, clarificando a sua concepção de trabalho forçado e salientando questões como: como identificar o trabalho forçado; como é que este afecta as actividades empresariais, e porque é que os empregadores se devem envolver na identificação do trabalho forçado; o que as empresas podem fazer para evitar o trabalho forçado nas suas actividades, bem como para remediar os problemas identificados.

240. A OIT, por sua vez, respondeu à crescente exigência de orientação em como identificar o trabalho forçado, preparando um conjunto de materiais de orientação e de ferramentas em cooperação com a OIE. O material é composto por sete folhetos, dirigidos a empresas de todas as dimensões, organizações de empregadores e outras, incluindo gestores seniores, responsáveis de recursos humanos, RSE e respectivo pessoal, auditores sociais e funcionários públicos. Os folhetos incluem os princípios de orientação para o combate ao trabalho forçado, uma lista de verificação e de orientação para avaliar a conformidade, um guia e dicas práticas de actuação, e uma série de estudos de caso de boas práticas, que salientam as diferentes acções que as empresas tomaram individualmente ou em conjunto com as indústrias. O material fornece conselhos práticos para ajudar as empresas a identificarem o risco de trabalho forçado nas suas próprias actividades e em cadeias globais de fornecimento, explicando o que é o trabalho forçado, porque é que este é uma preocupação significativa para as empresas, e as acções que podem ser tomadas para o identificar. Neste sentido, o material tem um papel de aumento de consciencialização e de reforço de capacidades para as organizações de empregadores e empresas.

Iniciativas das organizações nacionais de empregadores

241. Algumas organizações de empregadores encaram o fenómeno do trabalho forçado e do tráfico a nível nacional. Têm procurado combater estas questões através de uma série de medidas que incluem programas de consciencialização e formação dos membros e através de uma cooperação transfronteiriça para lidar com os problemas regionais e globais do tráfico humano e de exploração dos trabalhadores migrantes.

242. Em Maio de 2008, a Federação dos Empregadores da Ucrânia realizou um seminário regional sobre estratégias contra o tráfico e o trabalho forçado em próxima cooperação com o BIT, a UE e com o Centro Internacional de Desenvolvimento da Política de Emigração.³ Este seminário visava informar e aumentar a consciencialização das organizações de empregadores, e agir como um catalisador para cooperação e parceria futuras em questões como a migração laboral e o tráfico; o papel das agências de recrutamento; boas práticas em Planos de Acção Nacional em desenvolvimento para combate ao trabalho forçado; e avaliar o papel da RSE e da gestão da rede de abastecimento. O workshop incluiu representantes da Ucrânia, Bulgária, Roménia, da República da Moldávia e da Polónia.

243. Foram realizados outros workshops por organizações de empregadores em países tão diversos como a Geórgia, o Vietname e a China, com o objectivo de sensibilizar os membros das empresas e discutir o papel que eles podem desempenhar nas iniciativas anti-tráfico e nos programas de localização do trabalho forçado. Entretanto, com o apoio técnico do BIT e em colaboração com o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), a indústria da construção na Federação Russa, através do seu órgão representante, a KSORR, desenvolveu um código de conduta ao nível industrial, para impedir as violações dos direitos e princípios fundamentais no trabalho, incluindo o trabalho forçado e o tráfico humano. Em particular, o código prevê a supervisão do local de trabalho e medidas de transparência para assegurar a responsabilidade e a credibilidade da iniciativa.

2. Workshop regional sobre o combate ao trabalho forçado: O papel das organizações de empregadores e das empresas, Reunião realizada em conjunto pela OIE e pela OIT em Banguecoque, Tailândia, 30 de Junho - 1 de Julho de 2008.

3. Relatório sobre o seminário regional para as organizações de empregadores sobre as estratégias contra o tráfico e o trabalho forçado, Kiev, Ucrânia, 21—22 Maio de 2008.

244. As organizações de empregadores da Malásia e do Vietname têm trabalhado em conjunto para impedir os abusos enfrentados por trabalhadores Vietnamitas na Malásia nos últimos anos, com maior incidência nas indústrias da construção e do vestuário. As práticas de coerção salarial, confiscação de documentos pessoais e repatriação forçada emergiram de relatórios dos meios de comunicação e de organizações da sociedade civil. Em resposta, a Federação do Emprego da Malásia e a Câmara do Comércio e Indústria do Vietname aliaram-se para disponibilizar informação legal e cultural aos trabalhadores migrantes no Vietname, antes que estes aceitassem trabalhar na Malásia. Esta informação foi distribuída através das agências de recrutamento do Vietname que fornecem serviços de colocação, incluindo a associação nacional dessas agências. Os pacotes de informação aos migrantes esclarecem as partes relevantes da lei da Malásia, questões sobre fiscalidade, informações sobre segurança social e cuidados de saúde, e informação de contacto em caso de emergência.

245. Foram também tomadas medidas por associações industriais e empresariais a nível nacional e local em países como os Estados Unidos. A Associação Têxtil Nacional, em conjunto com a Federação Americana do Trabalho e o Congresso das Organizações Industriais (AFL-CIO), apresentou uma queixa conjunta com o Governo dos EUA, ao abrigo do Acordo de Comércio Livre com a Jordânia, alegando “violações grosseiras” dos direitos dos trabalhadores. Neste caso singular, uma associação empresarial assumiu um papel de liderança ao apresentar um caso dos direitos dos trabalhadores ao abrigo de um acordo comercial.

Medidas e respostas de empresas individuais

246. Tem sido dada especial atenção às questões do trabalho forçado, em particular pelas MNE que têm consciência do risco de trabalho forçado nas suas operações em outsourcing e em cadeias de fornecimento complexas. O risco é considerado cada vez mais um risco grave, lesando a reputação de um número significativo de empresas, através das alegações amplamente publicitadas da existência do trabalho forçado (de adultos e de crianças) em algumas das suas operações comerciais. Durante os dois últimos anos, muitas destas empresas tiveram que enfrentar reportagens dos meios de comunicação alegando que as suas actividades recorreram ao trabalho forçado. Além das indústrias consideradas normalmente em risco, como a agricultura e o vestuário, o risco do trabalho forçado alarga-se a todos os tipos de indústrias com redes de fornecimento elaboradas para os bens

utilizados nos seus produtos finais, como as indústrias do aço e automóvel, que utilizam amplamente a fonte, ou as indústrias de alta tecnologia, incluindo as telecomunicações.

247. Tem ser feita uma distinção entre as medidas preventivas de salvaguarda contra o risco de trabalho forçado e as respostas às alegações específicas.

248. A maioria dos códigos de conduta das empresas, bem como os códigos industriais para sectores específicos, contêm uma proibição geral do trabalho forçado. Para a maior parte, limita-se a uma breve declaração sem grande pormenor. Nalguns casos, no entanto, os códigos das empresas forneceram orientações extensas contra práticas de recrutamento abusivas. Mas existem situações em que a empresa define detalhadamente as condições de trabalho por escrito aos trabalhadores nos seus países de origem, com a especificação das taxas de recrutamento (se impostas pelas leis do país de acolhimento ou de origem), e para assegurar que o fornecedor assume todos os passos razoáveis necessários no trabalho com agências de prestígio, que não cobram taxas aos trabalhadores superiores às permitidas pela lei no país de acolhimento.

249. Nos casos de alegações específicas contra empresas, houve exemplos de respostas rápidas. Um dos casos referia-se a uma grande empresa de informática dos EUA. Depois dos relatórios dos meios de comunicação sobre as condições de trabalho forçado existentes numa fábrica Chinesa de um dos seus fornecedores, a empresa iniciou de imediato uma auditoria independente para lançar uma investigação ao local. Descobriu-se que as alegações de trabalho forçado não tinham fundamento, mas as violações ao código de conduta da empresa relativas ao horário de trabalho e às condições de vida exigiam medidas de correcção. Noutro caso, datado de Julho de 2008, um programa de televisão Australiano alegou a existência de trabalho forçado numa fábrica de um fornecedor Malaio de uma grande empresa de calçado dos EUA. Neste caso, a empresa Americana, após conduzir uma rápida avaliação, aceitou muitas das alegações e anunciou a realização de alterações à sua prática empresarial, enquanto a fábrica também concordou em solucionar tais questões. Os trabalhadores a quem inicialmente foram retirados os seus passaportes tinham agora acesso livre e imediato a esses documentos, e acesso a uma linha telefónica disponível 24 horas, caso a gerência da fábrica não disponibilizasse estes documentos. Todos os trabalhadores migrantes da fábrica seriam reembolsados por quaisquer taxas de recrutamento associadas com a sua contratação na Malásia e por quaisquer futuras taxas associadas com a contratação seriam pagas pela

fábrica. Desta forma, a empresa dos EUA tomou a decisão importante de manter o fornecedor e de corrigir o problema, através de alterações publicamente anunciadas à sua prática empresarial.

250. Muitas empresas, tanto fornecedoras como compradoras, enfrentaram extensas acusações em fábricas exportadoras da Jordânia em 2006, depois de um relatório largamente publicitado pelo Comité Nacional do Trabalho com sede nos EUA. Este estimulou uma resposta significativa por parte dos principais compradores, localizados na sua maioria nos Estados Unidos, e por parte dos fornecedores e das suas organizações de representantes na Jordânia. Alguns dos compradores intensificaram as suas próprias auditorias, documentando, por vezes, algumas melhorias. Muitos fornecedores colaboraram desde essa altura com o BIT, procurando uma melhor compreensão das questões relacionadas com o trabalho forçado e das respectivas acções correctivas. Em Março de 2008, por exemplo, foram realizados vários seminários acerca do trabalho forçado, com a Associação dos Exportadores de Vestuário, Acessórios e Têxteis da Jordânia (JGATE), reunindo cerca de 70 altos responsáveis das fábricas exportadoras. As reuniões serviram não só para debater princípios de forma mais ampla, mas também para analisar os motivos da continuação da ocorrência de certas práticas ainda muito criticadas. Os pontos de debate incluíam as horas extraordinárias, a retenção de documentos de viagem, as taxas de recrutamento e de facilitação, e a consistência das auditorias. Apercebendo-se que exigiam muito tempo e recursos os diferentes procedimentos de codificação e de auditoria, com interpretações diferentes relativamente aos indicadores do trabalho forçado, os participantes solicitaram análises e procedimentos mais uniformes, bem como por uma melhor comunicação entre compradores e fornecedores relativamente a estas questões.

Auditoria ao trabalho forçado

251. A experiência referida levanta algumas questões importantes relativamente à utilidade da auditoria social para a erradicação do trabalho forçado. Existem muitos obstáculos à eficácia das auditorias a questões tão complexas como o trabalho forçado. Estes podem incluir a brevidade relativa da auditoria, as limitações dos métodos utilizados para conduzir essas avaliações, e a falta generalizada de formação em auditoria sobre trabalho forçado e tráfico. Além disso, a auditoria social normalmente não tem a possibilidade de

se introduzir na primeira linha de uma rede de fornecimento de uma empresa, o que significa que muitos sub-contratantes escapam à atenção.

252. Um relatório da ETI, iniciativa sediada no Reino Unido, contendo os resultados do seu projecto para combater alguns dos piores abusos na indústria agrícola do Reino Unido, salienta alguns dos desafios enfrentados pelos auditores sociais, ao analisarem as práticas dos empregadores conhecidos como “gangmasters”. Estas incluem questões básicas como a capacidade dos auditores em comunicar com os trabalhadores que falam diferentes idiomas, e assuntos mais complexos, como a necessidade de assegurar a consistência e o mesmo nível de normas na aplicação das auditorias nos diferentes locais de trabalho, com forças de trabalho de diferentes dimensões. A questão da subcontratação também é referida. Neste caso, a experiência da ETI reforça a opinião amplamente sustentada de que os grandes problemas ocorrem em áreas de subcontratação da cadeia de abastecimento. De acordo com o relatório, avaliar o principal fornecedor de trabalho não implica necessariamente mais problemas na cadeia, e, a verificar-se tal situação, será necessário realizar uma auditoria a cada fornecedor de trabalho.

253. Por estes motivos, o BIT reuniu os auditores sociais e compradores e fornecedores globais, em países chave de exportação, promovendo o desenvolvimento de novas e melhores formas de identificar situações de trabalho forçado através dessas avaliações. Foi elaborado um manual para os auditores sociais sobre o trabalho forçado, como parte da série de materiais desenvolvidos a este respeito, para organizações de empregadores e empresas. O manual salientava a importância do diálogo social, e a necessidade dos auditores se relacionarem com agentes públicos, particularmente com inspectores do trabalho.

O papel e a experiência dos sindicatos

254. O apelo lançado pelo CIS, em Dezembro de 2007, para uma Aliança Global Sindical de Combate ao Trabalho forçado e ao Tráfico surgiu oportunamente. Inúmeras organizações de trabalhadores de todo o mundo estavam prontas para entender este apelo, e foram rápidas a responder. Muitas já haviam encetado acções inovadoras para alcançar grupos vulneráveis incluindo os trabalhadores migrantes, no sentido de exigir uma melhor regulamentação e supervisão dos contratos de trabalho, e para promover cooperação entre as suas afiliadas em diferentes partes do mundo.

Caixa 4.4
Pontos de acção adoptados no Conselho Geral da CIS, Dezembro de 2007

- Promoção da ratificação e implementação efectiva das Convenções da OIT sobre o trabalho forçado, inspecção do trabalho, agências de recrutamento privadas, e trabalhadores migrantes.
- Aumento da sensibilização para o trabalho forçado e o tráfico de seres humanos visando membros e funcionários sindicais e o grande público.
- Identificar as questões relativas ao trabalho forçado e ao tráfico através de acordos bipartidos e tripartidos.
- Promover o apoio político e material no seio das organizações sindicais para o desenvolvimento de políticas contra o trabalho forçado.
- Controlo das agências de recrutamento e das empresas, incluindo as suas redes de fornecimento, para detectar e combater as práticas de trabalho forçado e tráfico de seres humanos.
- Identificação, documentação e exposição pública de questões e de casos de trabalho forçado.
- Acordos de colaboração sindical bilateral, sectorial ou regional, e adequadas alianças ou coligações com organizações da sociedade civil com experiência relevante.
- Copeiração com serviços de inspecção do trabalho, aplicação da lei, e outras autoridades relevantes ou grupos de trabalho.
- Alcançar e direccionar apoio aos trabalhadores migrantes informais, desprotegidos e vulneráveis, para identificar as necessidades e situação específica, incluindo a sua integração nas classificações sindicais.
- Assegurar a adequada atenção a todos os aspectos relacionados com racismo e discriminação, incluindo particularmente a sua dimensão de género, dado que as mulheres e as raparigas estão sujeitas a um maior risco.
- Trabalhar em estreita relação com as federações da *Global Union* para identificar os sectores onde é mais provável a ocorrência do trabalho forçado e do tráfico.

255. Os passos para alcançar uma aliança global de trabalhadores nesta matéria, em conjunto com a preparação e adopção de planos de acção sindicais em diferentes regiões, galvanizaram os esforços existentes e serviram para lhes conferir maior evidência. Recentemente, muitos sindicatos tinham funcionários e programas que lidavam com assuntos como os direitos dos trabalhadores domésticos e migrantes e trabalho infantil, servindo para chamar maior atenção para questões relacionadas com o trabalho forçado e o tráfico. Mas uma situação particular sobre o trabalho forçado agora parece ter atingido eco particular. Os sindicalistas compreendem cada vez mais que os seus membros têm um papel fundamental a desempenhar na acção geral contra o trabalho forçado, através do apoio directo às vítimas, do controlo das condições de recrutamento e da contratação em áreas onde a inspecção do trabalho e outras medidas de aplicação da lei normalmente não chegam, e através da participação das iniciativas multi-stakeholder, que foram cada vez mais utilizadas para procurar consenso na resposta política ao trabalho forçado.

256. Esta secção começa por descrever a oportunidade internacional de envolver os sindicatos de forma mais abrangente no combate ao trabalho forçado, e identificar os principais problemas. Posteriormente, analisa as iniciativas tomadas a nível nacional, ou através da cooperação entre países, muitas destas dentro do enquadramento dos projectos e através da assistência técnica do BIT.

Uma aliança sindical global

257. No início de 2007, a CIS iniciou um projecto global de desenvolvimento e de disseminação de estratégias para lidar com o trabalho forçado e o tráfico, em colaboração próxima com o BIT. No intuito de procurar alcançar a adesão sindical a esta estratégia, foi realizada, em Setembro de 2007, na Malásia, uma conferência internacional sobre os sindicatos e suas estratégias, patrocinada em conjunto pela CIS, pela Central Sindical da Malásia (MTUC) e o programa do BIT, SAP-FL. Os participantes optaram por dividir as suas abordagens e actividades em três pilares principais de investigação e de recolha de

dados, aumentando a consciencialização e realizando campanhas, e reduzindo a vulnerabilidade. Foram também seleccionadas quatro áreas prioritárias de intervenção futura, nomeadamente: servidão por dívidas no Sul da Ásia e na América Latina, a exploração dos trabalhadores domésticos, o tráfico na Europa e na Ásia, e o caso particular da Myanmar. Foi realizada uma assembleia de acompanhamento no mês seguinte, no Centro da OIT em Turim, para assegurar a validação da estratégia concebida por sindicalistas sénior e pelas federações da Global Union.

258. Foi igualmente enviado um questionário às afiliadas da CIS e às federações da Global Union, para avaliação das capacidades dos sindicatos, bem como as suas necessidades e oportunidades nesta área. Os resultados indicaram claramente um compromisso do movimento sindical mundial para combater o trabalho forçado e o tráfico. Também confirmou que em muitos países, as actividades e estruturas sindicais já identificavam estas questões sob diferentes ângulos. No entanto, enquanto muitos sindicatos em todo o mundo já estão a enfrentar as questões do trabalho forçado e do tráfico, muitos não tinham o conhecimento nem as capacidades e os recursos para o poderem fazer.

A investigação detectou uma forte necessidade de reforçar capacidades, aconselhamento e assistência técnica.

Um plano de acção para uma aliança global sindical: Principais áreas de actividade

259. No seguimento destas preparações, a CIS adoptou no seu Conselho Geral um plano de acção inicial consistindo de 11 pontos, realizado em Washington, DC, em Dezembro de 2007.

260. Este apresentou os princípios gerais e as áreas de actuação, no intuito de orientar as futuras actividades dos sindicatos. O passo seguinte seria desenvolver prioridades mais específicas por região. Foi o que o CIS fez em 2008, produzindo materiais de partilha de informação para sensibilização. Foi criado um website sobre a luta dos sindicatos contra o trabalho forçado e o tráfico, no seio do website principal da CIS e uma newsletter da aliança global sindical, disponível em sete idiomas, e outras publicações. Além disso, um “Mini guia de acção” sobre o combate ao trabalho forçado fornece aconselhamento aos sindicalistas sobre definições de trabalho forçado, com dados e indicadores de identificação do problema, e

com aconselhamento sobre medidas correctivas. A CIS também contactou com ONG e grupos da sociedade civil com o conhecimento e competências especializadas para ajudar mais eficazmente a combater o trabalho forçado. Em 2008, foi assinado um memorando de entendimento entre a CIS e a ONG, Anti-Escravidade Internacional. A CIS comprometeu-se a envolver parceiros da ONG em actividades de sensibilização, seminários de formação e em projectos para a resposta a grupos arginalizados no quadro do seu plano de acção. Da mesma forma, a ONG Anti-Escravidade Internacional, compromete-se a maximizar o envolvimento adequado dos sindicatos nas suas actividades, permitindo, assim, que os seus parceiros beneficiem da experiência sindical em questões do mercado de trabalho.

Planeamento a nível regional e reforço de capacidades

261. O primeiro evento de acompanhamento regional ocorreu no Quénia em Julho de 2008, reunindo sindicalistas de 20 países Africanos. Com base nos relatórios nacionais apresentados por cada país, os participantes puderam apresentar propostas gerais e uma série de recomendações direccionadas separadamente ao governo, aos empregadores e aos próprios sindicalistas. No que concerne às actividades sindicais, as principais recomendações envolviam aspectos organizacionais e independentes. Tomou-se a decisão de se estabelecer uma rede nacional, coordenada pelo gabinete Africano da CIS, com os pontos centrais de cada país para tratarem os casos em conjunto e partilharem informação. No fundo, as recomendações salientaram entre outras a importância dos acordos bilaterais e sub-regionais entre os centros sindicais de diferentes países, e a necessidade de dar maior atenção aos trabalhadores migrantes e aos trabalhadores na economia informal.

262. Realizou-se em Atenas, em Novembro de 2008, uma segunda grande conferência sobre o combate ao trabalho forçado e tráfico humano, organizada pela Confederação Geral de Trabalhadores da Grécia (GSEE) em colaboração com a CIS, a Confederação Europeia de Sindicatos (ETUC) e o Conselho Regional Pan-Europeu. O seu objectivo geral consistia em providenciar uma plataforma de debate e de consciencialização, e em fornecer uma estratégia sindical abrangente a nível internacional para combater o trabalho forçado e o tráfico na Europa, com especial

4. *Slave and forced labour in the twenty-first century: A TUC fact file and activities pack for trade union tutors*, Unionlearn/TUC

atenção para a situação das mulheres e das crianças. Este evento de elevado impacto foi bem sucedido na identificação de uma estratégia Pan-Europeia de acção sindical contra o trabalho forçado, em conjunto com um plano de acção de dois anos. A “Declaração de Atenas” versando este assunto foi alvo de grande destaque por parte dos meios de comunicação, uma vez mais confirmando o facto do trabalho forçado resultante do tráfico de migrantes em situação irregular, em particular de mulheres e de crianças, ser um problema significativo na região Europeia.

Iniciativas das federações sindicais

263. As federações sindicais internacionais, concentrando-se nos direitos dos trabalhadores e na protecção dos sectores produtivos ou organizacionais específicos, podem ter um papel de liderança na identificação do trabalho forçado. Um bom ponto de partida pode ser a negociação de acordos com determinadas indústrias ou empresas privadas, incluindo as salvaguardas contra o trabalho forçado como parte de um compromisso mais alargado perante os direitos laborais. Por exemplo, a Federação Internacional dos Trabalhadores do Têxtil, Vestuário e Calçado (ITGLWF) chamou constantemente a atenção para as práticas de trabalho forçado que afectavam os trabalhadores migrantes. Em Outubro de 2007, assinou um acordo de enquadramento com a empresa Espanhola Inditex, comprometendo a empresa a agir contra o trabalho forçado como parte de um acordo mais alargado para promover as normas fundamentais do trabalho da OIT. A Inditex comprometeu-se a aplicar essas regras a todos os trabalhadores, e por toda a sua rede de abastecimento, quer fossem contratados directamente pela Inditex ou através de fabricantes e de fornecedores externos. Em Setembro de 2007, a Federação Internacional dos Sindicatos de Trabalhadores da Química, da Energia, das Minas e Gerais (ICEM) e a Federação Internacional dos Metalúrgicos (IMF) assinaram, conjuntamente, um novo acordo global com a Umicore, uma empresa global relacionada principalmente com serviços e produção de metais. A proibição do trabalho forçado figurava entre os pontos do acordo.

264. Em Maio de 2006, o Escritório da OIT em Lima e a Internacional dos Trabalhadores da Construção e da Madeira (BWI) estabeleceram um importante precedente ao assinar o primeiro acordo entre um sindicato e a OIT, no intuito de combater particularmente o trabalho forçado. Dadas as cada vez maiores evidências do trabalho forçado na indústria da madeira e florestal nos países dos Andes, particularmente na Bolívia e no Peru, as duas organizações

comprometeram-se a realizar uma série de actividades conjuntas, sobre o aumento da consciencialização e a disseminação de informação, e em esforços para organizar os trabalhadores da madeira. Em Dezembro de 2007, um novo acordo alargou esta cooperação a toda a América Latina e Caraíbas. Como resultado, foi lançado um projecto sindical de combate ao trabalho forçado no sector florestal na Bolívia e no Peru pela BWI, em Agosto de 2008. O projecto é financiado pela Federação Holandesa de Sindicatos (FNV), com a assistência do BIT. O seu objectivo visa defender as vítimas actuais ou potenciais de trabalho forçado neste sector, através da sensibilização, da organização dos trabalhadores e da construção de alianças.

265. Os sindicatos também adoptaram estratégias preventivas, identificando as necessidades dos trabalhadores no seu sector particular. Os Serviços Públicos Internacionais (PSI) alcançaram de forma extensiva, potenciais migrantes no sector dos cuidados de saúde. Foi produzido um dossier de orientação pelos parceiros de implementação da PSI do Projecto dos Trabalhadores Migrantes e da Saúde da Mulher, em 16 países de origem e de destino. O dossier informativo visava ajudar as mulheres trabalhadoras saudáveis a tomarem a opção certa, quando confrontadas com decisões complexas relativamente ao país de destino desejado. Contém informações práticas acerca do custo de vida, dos direitos legais e laborais, e associações sindicais nos países de destino. Também existe a informação generalizada sobre questões de emigração no sector da saúde, e o papel dos sindicatos do sector público.

266. A UNI, o sindicato global do sector dos serviços, introduziu o seu “Passaporte UNI” para manter o contacto com a sua rede de afiliadas, que podem auxiliar e aconselhar os migrantes, onde quer que eles estejam. As afiliadas decidem o nível de apoio que providenciarão aos migrantes, que são membros sindicais nos seus próprios países, e publicitam esta informação nos seus próprios websites.

Acção nacional: Orientação e kits de ferramentas

267. Como primeiro passo para promover a consciencialização e a integração, os kits gerais de ferramentas são de significativa importância. Um foi emitido pelo TUC do Reino Unido, em Fevereiro de 2007, como parte das actividades nesse país para comemorar o 200º aniversário da abolição do comércio de escravos transatlântico na Europa. Direccionado principalmente para os formadores sindicais, o seu objectivo visava aumentar a confiança na

identificação das questões do trabalho forçado em fóruns de aprendizagem públicos, mas também para atrair o interesse e a militância entre sindicalistas individuais. Uma “auditoria para a consciencialização de trabalho forçado” ajuda os utilizadores a verificar os seus próprios níveis de conhecimento, e a agir sobre as implicações. O BIT desenvolveu outro kit de ferramentas relativamente ao trabalho forçado e ao tráfico, com os sindicatos da Zâmbia, como parte de um projecto conjunto sobre o trabalho forçado entre a OIT e os seus constituintes tripartidos. Fornecendo informação de fundo sobre o problema do trabalho forçado e do tráfico na Zâmbia, explica as razões do envolvimento por parte dos sindicatos e identifica as acções específicas que podem levar a cabo. O objectivo era desenvolver um modelo que se adaptasse facilmente às necessidades dos sindicalistas noutros países Africanos, e talvez até mais amplamente.

Campanhas informativas

268. A primeira etapa do contacto com todos aqueles em risco de trabalho forçado consiste em fornecer a informação adequada acerca destes riscos, e também acerca dos benefícios sociais e dos direitos dos trabalhadores em questão, que se interrelacionam. Os sindicatos podem ser parte dos grupos de apoio, contactando os cidadãos que têm a intenção de emigrar. Também podem ajudar a contactar os migrantes no estrangeiro nos seus próprios países. Existem muitos exemplos nacionais de situações em que os sindicatos têm vindo a desenvolver experiência considerável e enriquecendo de ideias. Na Colômbia, a Confederação Geral do Trabalho estabeleceu um centro informativo e de serviços em Bogotá, com ligações aos oito principais países de destino para os trabalhadores migrantes Colombianos. Na Costa Rica, um centro de apoio sindical aos migrantes produziu uma newsletter destinada aos migrantes, principalmente para aqueles que vêm da Nicarágua, em conjunto com folhetos sobre os direitos dos trabalhadores e a regulamentação do trabalho neste país. Em Espanha, encontram-se actualmente a funcionar muitos centros de informação aos migrantes, geridos pelas Comissões de Trabalhadores e pelo Sindicato Geral dos Trabalhadores, aconselhando da mesma forma os migrantes sobre a regulamentação do trabalho e os procedimentos de autorizações do trabalho, e também ministrando aos migrantes formação em línguas e outra formação. A Federação dos Trabalhadores dos Hotéis do Chipre, o Sindicato Nacional Alemão para

a Construção dos Sectores da Construção, Agricultura e Meio-Ambiente (IG-BAU), o Sindicato dos Trabalhadores Agrícolas da Polónia (ZZPR) e o Sindicato dos Trabalhadores Municipais Suecos (Kommunal) estão entre muitos outros que fornecem este tipo de serviços.

Organização de migrantes e apoio às suas reivindicações

269. Organizar os migrantes, particularmente aqueles em situação irregular, pode ser um desafio formidável. Em alguns casos, os sindicatos podem ter que enfrentar restrições legais nestas actividades. Mas existe um sólido crescimento deste tipo de trabalho organizacional em diferentes regiões.

270. A Federação Geral de Sindicatos da Jordânia (GFJTU) obteve autorização oficial para estabelecer gabinetes sindicais nas áreas francas de exportação exportação, onde mais de dois terços dos trabalhadores são de origem Asiática. Os migrantes podem agora tornar-se membros de sindicatos da Jordânia, apesar de ainda não serem elegíveis para manter os cargos de eleitos sindicais. Na zona industrial de Ad-Du-layl, por exemplo, em 2008, os migrantes sindicalizados totalizavam um décimo do total de 30,000 trabalhadores. Os métodos de trabalho dos sindicatos foram adaptados aos métodos de produção, com os seus escritórios abertos durante todo o dia e toda a noite para fornecer serviços através de três turnos sucessivos. As queixas são formalizadas por escrito e traduzidas para Árabe. Num caso em particular, uma intervenção no último minuto da parte do sindicato Têxtil da Jordânia preveniu a ameaça de deportação de seis mulheres trabalhadoras, com base na sua associação sindical.

271. Em 2006, a União Geral dos Trabalhadores dos Transportes (TGWU), sedado no Reino Unido, organizou uma campanha especial nas fábricas de produtos alimentares na cidade de Birmingham, onde a maioria dos trabalhadores eram migrantes. Ao utilizar organizadores com o mesmo background nacional e idioma dos migrantes, a campanha obteve cerca de 300 novos membros sindicais, e beneficiou os trabalhadores com aumentos de cerca de 12 por cento.

272. O Malaysian Liaison Council, na qualidade de órgão coordenador das afiliadas da UNI neste país, operou uma rede de assistência aos migrantes em mais de 20 zonas da Malásia, prestando assistência aos trabalhadores migrantes de diversos países de origem Asiática. Os casos incluíram trabalho forçado

e abusos relacionados, como a confiscação dos passaportes, ameaças físicas, e horas de trabalho excessivas através de tempo extra obrigatório.

273. Em Portugal, os trabalhadores migrantes em situação irregular podem registar as suas queixas de exploração laboral perante o magistrado que se ocupa das questões sociais que não questiona acerca da sua situação relativa às leis sobre imigração. Os sindicatos Portugueses apresentaram diversos à Segurança Social casos de abuso contra trabalhadores migrantes perante os serviços de trabalho. Os tribunais de trabalho decidiram a favor dos migrantes não documentados, nos inúmeros casos que lhes foram apresentados pelos sindicatos.

Deteção e documentação de casos de trabalho forçado

274. Quando dispõem da formação adequada, os sindicalistas estão particularmente bem colocados para identificar as particulares situações do trabalho forçado, e para tomarem as medidas de reparação apropriadas em nome das vítimas. Por exemplo, na Bélgica, a Confederação dos Sindicatos Cristãos Alimentação e Serviços, deu particular atenção ao problema dos trabalhadores domésticos. Um exemplo disso foi um caso em Bruxelas que envolveu graves abusos a trabalhadores domésticos num hotel pertencente a família proveniente dos Estados do Golfo, que confiscou os seus documentos e limitou a sua liberdade de movimentos. O sindicato apresentou vários casos semelhantes em tribunal, e organizou uma campanha geral sobre o trabalho doméstico.

275. Em meados de 2007, no seguimento de revelações publicadas pelos meios de comunicação acerca do abuso grave do trabalho forçado na província de Shanxi, a Federação dos Sindicatos da China (ACFTU), assumiu um papel fundamental nas investigações de acompanhamento, em conjunto com as agências de aplicação da lei. Logo depois, o BIT formava funcionários seniores da ACFTU da maioria das províncias da China, em formas de deteção e de acompanhamento dos casos de abuso de trabalho forçado.

276. Este tipo de trabalho pode ser levado a cabo pelos sindicatos em circunstâncias de risco e difíceis. Em Myanmar, a Federação dos Sindicatos da Birmânia (FTUB) recolhe informações detalhadas acerca das vítimas e dos autores do trabalho forçado, e da localização, duração e das formas de trabalho a que os membros da comunidade estão obrigados.

A FTUB possui uma rede de sindicalistas no terreno, que devido aos riscos consideráveis têm que permanecer anónimos. Os resultados das suas acções são publicados no website da FTUB.

Cooperação entre sindicatos de diferentes países

277. Esta cooperação, de particular importância quando os migrantes se encontram em risco de trabalho forçado, pode ter lugar através de mecanismos mais ou menos formais. Podem ser dados exemplos de acordos formais realizados na Ásia Central Sudeste Asiático. Em 2006, o Sindicato dos Trabalhadores Agrícolas do Quirguistão (AWU) e o Sindicato Agro-Industrial da região Almaty do Casaquistão concluiu um projecto de cooperação para melhorar a protecção aos trabalhadores migrantes Quirguistaneses na agricultura do Casaquistão. Antes de emigrarem, a AWU fornece informações sobre os custos da viagem e os procedimentos de transferência dos fundos, as condições de trabalho, e os contactos com o sindicato do Casaquistão. O Sindicato Agro-Industrial da região Almaty concordou em informar os migrantes Quirguistaneses acerca dos seus direitos contratuais no Casaquistão, e a possibilidade de aderirem a um sindicato local. Um acordo semelhante entre os sindicatos da indústria da construção do Tadjiquistão e a Federação Russa permitiu que quase 3,000 trabalhadores Tadjiques se tornassem membros do sindicato Russo. Na região Asiática foi assinado um acordo de parceria em Setembro de 2006 pelo Central Sindical da Malásia (MTUC) e pelo Congresso de Sindicatos da Indonésia (KSPI). Os contactos regulares entre si visam assegurar uma acção imediata, no caso de qualquer violação dos direitos humanos dos trabalhadores migrantes na Malásia.

278. Na Europa, a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses Intersindical Nacional (CGTP-IN) assinou acordos com os sindicatos dos principais países de destino dos trabalhadores migrantes, entre esses incluindo o Luxemburgo, Espanha, Suíça e o Reino Unido, promovendo a sindicalização destes trabalhadores.

Caixa 4.5 **Iniciativas multi-stakeholder contra o trabalho forçado no Brasil**

Os esforços conjuntos das empresas, da sociedade civil e do governo para combater o trabalho forçado no Brasil constituem um excelente exemplo daquilo que pode ser alcançado através de iniciativas multi-stakeholder. Em primeiro lugar, o sector privado providencia apoio financeiro e técnico para a grande campanha nacional, desenvolvida com a ajuda do BIT, a fim de aumentar a sensibilização para o trabalho forçado. Foram concebidos e difundidos, em parceria com o sector privado, bandeiras, posters, anúncios na rádio e na TV, tapetes de rato, bem como T-shirts. Foram doados mais de US\$11 milhões, principalmente através de espaços publicitários nos meios de comunicação. As maiores empresas mineiras e de transportes apoiaram uma segunda fase da campanha, imprimindo cerca de 300,000 brochuras e 4,000 posters, e disponibilizando espaço para publicidade nos Aeroportos. As bandeiras de campanha estiveram à vista durante três meses nos 27 maiores aeroportos do Brasil. A televisão mostrou oito pequenos filmes acerca do trabalho forçado, e a transmissão de informação em *prime-time*, apresentada pelo maior canal de televisão do país, mostrando actores famosos, alcançou milhões de Brasileiros. Houve uma significativa acção conjunta contra o trabalho forçado na indústria do aço. Esta teve início em 2004, quando a Associação das Indústrias do Aço da Região de Carajás (ASICA), assistida pelo Instituto Ethos para a responsabilidade social e empresarial e pelo BIT, assinaram um Pacto da Indústria do Aço, que envolvia 13 empresas de aço do estado do Maranhão. Foi então criado um Citizens' Coal Institute (ICC) ao abrigo do Pacto para erradicar o trabalho forçado na rede de produção do aço. A ICC realiza auditorias sociais aos fornecedores de carvão vegetal, com base num código de conduta. No caso de incumprimento, a certificação dos fornecedores é retirada, e outras empresas membros cessam de negociar com eles. A ICC também iniciou um projecto inovador, em colaboração com o Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). O Ministério fornece à ICC uma lista dos trabalhadores forçados que foram libertados pelos inspectores do trabalho, e a ICC procura colocá-los em trabalhos dignos, com a formalização de contratos. A tarefa é muitas vezes complicada, pois só se conseguem localizar apenas 30 por cento dos trabalhadores libertados, e a grande maioria possui um baixo nível de educação e de literacia. Foram reinseridos quarenta e seis trabalhadores em 2006, e 115 em 2007, com empregos em empresas do aço do Maranhão, Pará e Tocantins. Em aditamento, as empresas do Pacto da Indústria do Aço despenderam cerca de US\$350,000 para a reinserção de pelo menos mais 400 trabalhadores libertos no final de 2010.

A pedido do Secretário de Estado dos Direitos Humanos, a ONG Repórter Brasil trabalhou com o BIT para realizar um estudo acerca dos bens produzidos pelas empresas que se encontravam na "lista negra" (uma lista emitida pelo MTE semestralmente com os nomes dos que utilizaram as práticas de trabalho forçado). Um primeiro estudo em 2005 identificou a incidência do trabalho forçado na produção de diferentes produtos agrícolas e outros produtos. Um outro estudo, realizado em 2007, fornecia informações sobre as ligações entre outras redes comerciais e o trabalho forçado. Estas constituíram ferramentas poderosas para aumentar a consciencialização do público em geral, bem como por parte dos empregadores, relativamente ao risco do trabalho forçado nas suas redes de abastecimento. Como resultado do primeiro estudo, o BIT e o Instituto Ethos contactaram as empresas identificadas na investigação, no intuito de as alertar para a existência do trabalho forçado na sua cadeia de abastecimento. O Pacto Nacional para Erradicar o Trabalho Escravo emergiu a partir desta iniciativa em Maio de 2005. O Pacto Brasileiro envolvia compromissos contra o trabalho forçado por parte de empresas individuais, incorporando cláusulas nos seus contratos de compra e venda, e facilitando a reinserção dos trabalhadores libertados. Mais de 180 signatários (em 15 de Julho de 2008) incluíam grandes cadeias de supermercados, grupos industriais e financeiros, totalizando em conjunto um quinto do PIB do Brasil. O acompanhamento ao Pacto foi estabelecido pela Ethos em conjunto com os grupos da sociedade civil, com a realização de vigilância pela ONG Instituto Observatório Social. A vigilância envolvia a análise do cumprimento das disposições do Pacto Nacional, e outro acompanhamento incluía a documentação das boas práticas e em garantir que as empresas tomariam as medidas concretas para demonstrar o seu empenho. Como consequência da vigilância, uma empresa signatária foi excluída do Pacto em Julho de 2008, depois de se ter concluído que utilizava trabalho forçado e práticas degradantes, incluindo a servidão por dívidas, em duas ocasiões entre 2007 e 2008.

Colaboração com as ONG's e a sociedade civil

279. Os sindicatos vão naturalmente beneficiar da cooperação com os especialistas das ONG's e da sociedade civil, quer na investigação e na recolha de dados, quer no fornecimento de serviços de apoio e acompanhamento. O rápido crescimento de todos os tipos de ONG's, ligadas às actividades "anti-tráfico", oferece uma ampla oportunidade para essas redes e coligações. Em África, a Organização Central dos Sindicatos do Quênia (COTU) colaborou, através da região do Leste Africano, com as ONG's envolvidas na acção contra o tráfico. Na Ásia, a Federação Geral dos Sindicatos Nepaleses cooperou com a Anti-Escravidura Internacional e com grupos de investigação e de sensibilização da sociedade civil na Índia e no Paquistão para analisar o progresso da erradicação dos sistemas de servidão por dívidas. Um estudo publicado em 2007⁵ descreveu a experiência Nepalesa na organização de trabalhadores em situação de servidão por dívidas, e salienta a importância da negociação colectiva para a luta geral contra o trabalho forçado.

280. Na Europa, um modelo dessa cooperação é o do Sindicato Irlandês dos Profissionais e Técnicos de Serviços e Indústria (SIPTU) e do Centro de Direitos dos migrantes na Irlanda (MRCI). Este último prestou assistência aos migrantes dos sectores agrícola, trabalho doméstico e hotelaria e catering, disponibilizando serviços de apoio em diversos idiomas e também prestando assistência aos trabalhadores migrantes na formação dos seus próprios grupos de apoio. Também colabora com a SIPTU no intuito de informar os migrantes acerca das vantagens da filiação sindical, e muitos migrantes acabam por aderir aos sindicatos como resultado destes esforços.

Os desafios futuros

281. Apesar do crescimento da consciencialização, a acção contra o trabalho forçado permanece uma nova área para a maioria dos sindicatos; pode colocar diferentes desafios em comparação com anteriores campanhas sindicais de elevada dimensão contra o trabalho infantil, relacionando a sensibilidade política, bem como os problemas logísticos para chegar àqueles trabalhadores que se encontram em partes escondidas da economia e em regiões isoladas.

282. Primeiro, as sensibilidades políticas. Os trabalhadores migrantes podem ser vistos como uma ameaça aos trabalhadores nacionais que constituem o grosso dos filiados dos sindicatos e estes poderão mostrar-se relutantes em assumir a sua causa. Inversamente, os trabalhadores migrantes em situação irregular podem sentir-se relutantes em abordar os sindicatos, por medo de perderem os seus empregos e arriscarem-se a uma rápida deportação. Um grande obstáculo às organizações dos trabalhadores migrantes pode ser as restrições na lei laboral nacional relativamente ao direito por parte dos trabalhadores migrantes em aderirem a um sindicato.

283. Os desafios logísticos são significativos e complexos. Os sectores com maior incidência de risco de trabalho forçado muitas vezes são os que apresentam uma taxa de sindicalização mais baixa. A intensificação da acção sindical contra o trabalho forçado exige maior organização nos sectores difíceis de alcançar, como a construção e os têxteis, bem como entre os trabalhadores migrantes, dos sectores doméstico e informal, a um nível mais geral. Os trabalhadores migrantes tendem a enfrentar mais horas de trabalho e podem não ter a possibilidade de sair do local do trabalho para procurar ajuda. Exige-se uma estratégia proactiva, bem como debate político entre líderes sindicais para desenvolver a política e visão adequadas.

284. Como as estratégias e os planos de acção contra o trabalho forçado e o tráfico estão mais desenvolvidos, é evidente que têm que ser abrangentes, abraçando o amplo enquadramento político, como uma salvaguarda contra a exploração coerciva dos trabalhadores em situação precária, e de uma acção muito prática no local de trabalho e a nível comunitário.

285. Podem existir muitos exemplos interessantes na área política, mas a título de ilustração um será suficiente. Na Malásia, os sindicatos reuniram-se com as organizações da sociedade civil em Selangor, em Agosto de 2008, para a realização de uma Consulta Nacional sobre a Protecção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes, ao abrigo do mecanismo de protecção da Força de Trabalho dos Trabalhadores Migrantes da ASEAN. Foram desenvolvidas uma série de recomendações para o Governo e para o Parlamento da Malásia, bem como para os Estados da ASEAN, incluindo questões como: princípios políticos mais alargados; o recrutamento e a colocação

5. *Paying back in sweat and tears*, Anti-Slavery International, 2007.

dos trabalhadores; condições de vida e de trabalho; tráfico de pessoas; e aplicação da lei e acesso à justiça.⁶ Estas incluíram recomendações assertivas para o sistema em externalização, que havia criado os acordos de servidão por dívidas e que encorajou o tráfico humano para efeitos de exploração laboral; e de instrumentos como o Imposto do Trabalhador Estrangeiro, que contribuiu para o agravamento do cativeiro dos trabalhadores. Este tipo de recomendações políticas cuidadosamente formuladas preparou o terreno para sistemáticas campanhas sindicais. Na Malásia, a MTUC comemorou subsequentemente o Dia Mundial do Trabalho Digno, a 7 de Outubro de 2008, com um grande comício para protestar contra as políticas de externalização e as condições de trabalho forçado vivenciadas pelos trabalhadores migrantes.

286. Claramente, que as particularidades do mercado de trabalho de cada país, determina as prioridades sindicais e este assunto. Mas as indicações são de que quase todos os países actualmente estão conscientes da urgência dos problemas. Podem aprender através da experiência dos sindicatos Malaíais, e de outras práticas analisadas nesta secção, no intuito de conceder uma real substância a uma aliança de trabalhadores contra o trabalho forçado e os seus diversos componentes estratégicos.

Conjugar esforços: A importância das iniciativas multi-stakeholder

287. Ao identificar as questões mais complexas do trabalho forçado dos dias de hoje, os constituintes tripartidos da OIT necessitam de conjugar os seus esforços. Todos os parceiros precisam de trabalhar intensivamente para desenvolver um consenso acerca das leis e das políticas contra o trabalho forçado, incluindo as suas formas mais subtis. Têm que construir um consenso relativamente aos papéis e às respostas adequadas ao trabalho forçado actual: como vigiá-lo; quando aplicar sanções, e contra quem; que tipo de sanção aplicar por forma a punir ou dissuadir; e como reconciliar as abordagens da aplicação da lei com a prevenção e a protecção necessárias para identificar as causas básicas do problema.

288. O que aponta para o papel da MSI (iniciativas multi-stakeholder) e da RSE. Ambas os termos exigem algumas explicações, conforme utilizados nesta secção.

289. As MSI's apareceram para assumir diversas formas e envolvem diversos intervenientes. No entanto, a sua maioria estabeleceu-se como ONG's ou fundações e contam com membros provenientes de empresas, de entidades industriais, organizações de trabalhadores e grupos de sociedade civil ligados aos direitos humanos, direitos dos consumidores e outros direitos. Os organismos do sector público tendem a não participar directamente nessas MSI's, apesar de poderem actuar como observadores ou fornecedores de assistência financeira. As MSI's estão tipicamente ligadas ao desenvolvimento de políticas, à investigação e ao reforço de capacidades, e realizam fóruns para tratar de questões relacionadas com a implementação de códigos. Algumas MSI's também desenvolveram sistemas de certificação, que utilizam a auditoria social como um método para medir a conformidade de uma empresa perante as normas estabelecidas.

290. A RSE foi definida pelo BIT como a forma através da qual as empresas consideram o impacto das suas actividades na sociedade, afirmando os seus princípios e valores nos seus métodos e processos internos, e na sua interacção com os outros. É uma iniciativa empresarial voluntária, e refere-se às actividades consideradas para além do mero cumprimento da lei.⁷ No entanto, o conceito de RSE também foi abraçado pelos governos e por grupos da sociedade civil. Foram estabelecidas muitas ONG's, com associações empresariais e industriais, com o objectivo de promover práticas empresariais socialmente responsáveis.

291. Em qualquer caso, as questões do trabalho forçado agora são proeminentemente incluídas nas agendas da MSI e da RSE. As iniciativas sectoriais nas indústrias do cacau, algodão, óleo de palma, açúcar e tabaco, entre outras, deram proeminência à acção contra o trabalho forçado. Algumas ONG's procuram actualmente trabalhar com as empresas na auditoria ao trabalho forçado, e no fornecimento de aconselhamento acerca das medidas correctivas para o prevenir. São exemplos proeminentes a Associação de Trabalho Justo (FLA), a Internacional de Responsabilidade Social (SAI) e a Verité nos Estados Unidos.

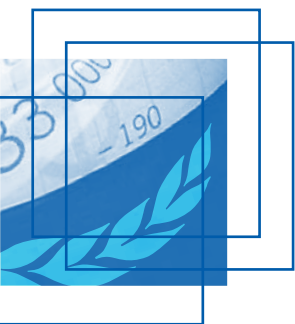
6. Declaração Nacional, Consulta Nacional da Malásia sobre a Declaração ASEAN acerca da Protecção e Promoção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes, 13—14 de Agosto de 2008, Quality Inn, Shah Alam, Selangor, Malásia.

7. ILO: Governing Body document GB.295/MNE/2/1, Subcommittee on Multinational Enterprises, 295th Session, Geneva, March 2006.

292. Algumas MSI's desempenharam um papel proeminente na construção de consenso social sobre questões empresariais, incluindo o trabalho forçado, e, por vezes, facilitavam a realização de novas regulamentações. Um exemplo positivo é o da ETI, sediada no Reino Unido, mas com campo de acção e associativismo em muitos outros países. A ETI possui membros empresariais, sindicais e de ONG's com o apoio e financiamento do Governo Britânico. Constituiu um fórum político chave para identificar práticas laborais abusivas na indústria de sub-contratação do Reino Unido, incluindo as práticas por parte de "gangmasters" não registados. A aliança que construiu entre organizações governamentais, empresariais e de trabalhadores foi muito importante para estabelecer um licenciamento estatutário, e um programa de registo dos fornecedores de trabalho dos sectores agrícola e da pesca. A ETI também preparou materiais de orientação para os seus membros relativamente à situação de servidão por dívidas por parte de trabalhadores a nível internacional.

293. Têm que ser retiradas lições destas iniciativas e de outras similares, actualmente em curso. Um desafio chave consiste em encontrar o equilíbrio adequado entre o voluntarismo da maioria das abordagens da RSE, salientando os códigos de conduta e a auto-regulamentação, e a clara obrigação legal de prevenir e de erradicar o trabalho forçado na economia privada, uma obrigação que exige uma vigilância vigorosa e eficaz. A presença das MSI's na área da auditoria pode ser bem-vinda, mas só se estas adoptarem uma abordagem consistente baseada nas normas da OIT sobre o trabalho forçado e na relevante jurisprudência dos órgãos de controlo da OIT. É igualmente importante que não sejam considerados pelos governos ou entidades privadas como um substituto para agências governamentais responsáveis pela vigilância das condições de trabalho, que actualmente em muitos países necessitam de ser urgentemente reforçadas. As MSI's devem ser encorajadas a trabalhar com os órgãos públicos, para explorarem as situações em que os esforços conjuntos possam conduzir a uma acção mais eficaz contra o trabalho forçado, particularmente nas funções das inspecções do trabalho e da auditoria social.





Capítulo 5

Combater o trabalho forçado através da cooperação técnica: Conquistas e desafios

Introdução

294. Como poderá a OIT exercer a sua liderança global na acção de erradicação do trabalho forçado? Quais as lições de experiência actuais? O presente capítulo salienta algumas conquistas e desafios no trabalho da OIT contra o trabalho forçado durante os últimos quatro anos, apresentados através de exemplos.

295. A cooperação técnica da OIT foi determinada pelo plano de acção adoptado pelo Conselho de Administração em Novembro de 2005.¹ Este incluiu: os alvos e objectivos fundamentais, incluindo a assistência aos Estados membros no estabelecimento de planos de acção com vínculo de tempo; os métodos de investigação e de recolha de dados; o aumento da sensibilização e das necessidades de investigação; a orientação política e os materiais de formação; os projectos operacionais para o reforço de capacidades e acção directa e o apoio às vítimas; o reforço de capacidades para organizações de empregadores e de trabalhadores; e a comunicação e sensibilização a nível global. O objectivo dominante visa a construção de uma aliança global contra o trabalho forçado, concentrando-se principalmente nos constituintes tripartidos da Organização.

296. Enquanto este trabalho tem sido principalmente conduzido através do programa SAP-FL, no âmbito da Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, diversas outras unidades do Bureau estão igualmente envolvidas. Um dos pontos fortes da OIT para combater problemas como o trabalho forçado e o tráfico numa forma multidimensional,

está num conjunto de capacidades e de abordagens desta Organização. A assistência técnica do BIT é sustentada pela acção de fortalecimento da aplicação das normas internacionais do trabalho no âmbito do trabalho forçado e assuntos relacionados como os casos de trabalhadores migrantes, trabalho infantil, inspecção do trabalho e administração do trabalho, agências de recrutamento privadas, e muitas outras. Os departamentos técnicos da OIT, que identificam os trabalhadores migrantes e o trabalho infantil² desempenham papéis particularmente importantes, assim como muitos outros.

297. O BIT detém actualmente um corpo considerável de conhecimentos e de experiências sobre como identificar o trabalho forçado e o tráfico, com base nos principais pontos fortes da organização. As actividades a nível mundial – como a investigação comparativa, as comunicações, o desenvolvimento de ferramentas e a construção de parcerias – foram levadas a cabo com projectos a nível nacional e regional para identificar problemas, em colaboração directa com os constituintes da OIT e outros intervenientes. De facto, a principal recomendação de uma avaliação independente realizada pela SAP-FL em 2006 consistia na concentração do programa e dos seus esforços na defesa e alteração das políticas, evidenciando um equilíbrio adequado entre o trabalho político mais “contra a corrente” e os projectos interventivos mais “a favor da corrente”, dos quais se podem retirar lições políticas. Como organização internacional tripartida, a OIT pode ter uma vantagem comparativa no primeiro caso, mas também necessita de lidar com os problemas reais no terreno.

1. GB.294/TC/2.

2. O Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) desenvolve programas na área de combate ao tráfico de crianças e de mulheres. O Programa Internacional para as Migrações (MIGRANT) lida com o tráfico a partir da perspectiva da governança da migração laboral internacional para a melhor protecção dos direitos dos trabalhadores migrantes.

Mobilizar a opinião mundial para mudanças políticas: Difundir a mensagem

298. O BIT redobrou os seus esforços para comunicar ao mundo a urgência do combater ao trabalho forçado. Um primeiro passo para despertar as respostas políticas foi o aumento da consciencialização pública e da pressão para actuar. A estimativa do BIT de, pelo menos, 12.3 milhões de indivíduos se encontrarem em situação de trabalho forçado a nível global, publicada em 2005, continua a ser amplamente referida, e serviu para despertar as consciências a todos os níveis para a necessidade de acção. A cobertura global por parte da imprensa de casos relacionados com o trabalho forçado triplicou entre 2004 e o final de 2007.³ Esta tendência reflecte-se a nível nacional e regional, por exemplo, no Brasil e em países da sub-região do Grande Mekong. Obviamente, o assunto capta a imaginação e a atenção dos jornalistas, de comentadores, e atrai público de todo o mundo. Consequentemente, tem havido um crescimento sólido de reuniões internacionais e de eventos sobre o trabalho forçado e o tráfico, nos quais tem sido procurada a participação da OIT. A posição da OIT de que o tráfico humano envolve mais do que a exploração sexual de mulheres e de crianças, e que o tráfico também deve ser visto como um problema de trabalho forçado para o qual se exige soluções baseadas no mercado de trabalho, é actualmente amplamente aceite. Um indicador interessante deste movimento de percepção e de discurso político é o aumento vertiginoso da atenção dada ao trabalho forçado no relatório anual do Governo dos Estados Unidos, “Tráfico de Pessoas”: de 20 meras referências em 2001, registaram-se 535 em 2008.

299. O BIT também participou em vários fóruns de alto nível sobre a emigração, transmitindo a posição que a governação da emigração internacional deverá ser baseada na igualdade de direitos para os trabalhadores migrantes, com total respeito pelas normas internacionais do trabalho. Uma importante ferramenta de sensibilização é o Enquadramento Multilateral sobre a Migração Laboral, adoptado em 2005, o qual define princípios e orientações não vinculativos, com vista a uma abordagem baseada nos direitos da migração laboral. Inclui orientações específicas acerca da protecção aos trabalhadores migrantes contra práticas abusivas, incluindo o trabalho forçado e o tráfico.

300. A informação disseminada através da Web desempenha um papel fundamental em qualquer estratégia de comunicação. Desde que foi lançado um novo website sobre o trabalho forçado, em Maio de 2007,⁴ o número de visitantes externos aumentou dez vezes no final de 2008. É um repositório abrangente de relatórios de investigação, de notícias, de informações acerca de projectos e eventos, com ligações a outros sites versando a temática do trabalho forçado e o tráfico. Foram produzidas numerosas publicações (brochuras, artigos, publicações académicas, orientações políticas, e ferramentas de formação) e materiais audiovisuais acerca dos vários aspectos do trabalho forçado, e de como o combater. Uma publicação geral sobre acção da OIT contra o tráfico, preparada no início de 2008, identifica as formas específicas através das quais as capacidades e a competência da OIT adicionam valor aos esforços internacionais. O desafio permanente é assegurar que os resultados das pesquisas e o aconselhamento político cheguem às mãos daqueles que podem vir a produzir mudanças a nível nacional.

301. A experiência demonstra que a mudança pode acontecer quando os “opositores” do trabalho forçado o denunciarem e agirem a nível nacional. Podem ter várias origens — parlamentares, altos funcionários, activistas da sociedade civil, prestadores de serviços, líderes religiosos ou membros preocupados do público, incluindo antigas vítimas. Este foi certamente o caso, por exemplo, da Bolívia, do Brasil e do Paraguai, bem como da Indonésia e das Filipinas. Um dos objectivos da aliança sindical mundial contra o trabalho forçado consiste em apoiar uma rede de activistas sindicais em todo o mundo que assumam um papel de liderança nesta questão. Personalidades eminentes também podem ser identificadas entre a comunidade empresarial para defenderem a causa. O BIT identificaria mecanismos adequados para homenagear os indivíduos ou as instituições que agem corajosamente na luta contra o trabalho forçado.

3. Este número tem origem num estudo de artigos relacionados com o trabalho forçado em oito jornais (The Hindu, O Globo, Gulf News, Moscow Times, Le Monde, El Comercio, The New York Times, Dawn) e de um website que disponibiliza artigos de diversos jornais (All Africa). As fontes foram pesquisadas desde Janeiro de 2004 a Dezembro de 2007, utilizando-se palavras-chave como “trabalho forçado”, “tráfico”, “servidão por dívidas”, “escravatura” e “exploração sexual comercial”.

4. www.ilo.org/forcedlabour.

5. *ILO action against trafficking in human beings*, ILO, Geneva, 2008.

Compreender os problemas e as soluções: Gerar e partilhar o conhecimento

302. Investigações sólidas constituem um elemento essencial no reforço da consciencialização e sensibilização para as áreas politicamente sensíveis. O BIT tem continuado a alargar a base de conhecimento global acerca do trabalho forçado, normalmente pedindo aos académicos nacionais no intuito de conduzirem estudos dirigidos ou que apresentem problemas de metodologia.

303. Fora do BIT, os estudos acerca do trabalho forçado têm sido muito limitados. No entanto, actualmente existem sinais de um aumento do interesse da comunidade académica na investigação do trabalho não livre e das práticas análogas à escravidão. Pelo contrário, tem havido abundância de estudos e publicações sobre o tráfico humano. Uma crítica recorrente destes esforços tem sido a falta de consistência na forma como o problema foi definido e analisado, o que significa que as comparações entre países raramente são possíveis. Espera-se que o trabalho inovador para firmar um consenso sobre os indicadores fundamentais do tráfico na Europa contribua para melhorar a qualidade de futuras pesquisas.

304. O próprio programa de acção e de investigação sobre elaboração de políticas orientada do BIT atribui muita importância à integração de parceiros nacionais no processo, desde o planeamento até à validação dos resultados, de modo a assegurar o adequado acompanhamento. A investigação sobre o trabalho forçado e o tráfico na Zâmbia foi analisado por um comité tripartido, presidido pelo Secretário Permanente do Ministério do Trabalho. Um estudo acerca dos mecanismos de recrutamento de trabalhadores migrantes Paquistaneses foi orientado por um comité de supervisão, que envolvia elementos do governo e académicos seleccionados.

305. A investigação do BIT ocorre muitas vezes no enquadramento de projectos de cooperação técnica. No âmbito de um projecto contra o tráfico de seres humanos realizado na China, foram investigadas situações de pré-migração, de mecanismos de recrutamento e das causas fundamentais da migração em zonas seleccionadas de emigração, bem como a exploração de migrantes Chineses clandestinos e vítimas de tráfico em França, Itália e no Reino Unido. Esta situação permitiu a compreensão dos sistemas de recrutamento na China e das formas através das quais os indivíduos financiavam a sua própria migração, e ajudando outros membros da comunidade através das suas poupanças. Os estudos conduzidos na Europa oferecem uma nova perspectiva dos canais de recrutamento e das condições contratuais

dos migrantes em diferentes profissões. Os resultados de ambos foram utilizadas em campanhas para aumentar a consciencialização dos riscos da migração irregular.

306. No Tajiquistão, vários estudos foram utilizados para a implementação de um projecto da OIT-PNUD para a prevenção do tráfico humano, através da criação de postos de trabalho e da melhoria da gestão da emigração. O projecto concentra-se na zona empobrecida de Rasht, de onde muitos chefes de família emigram para procurarem melhores empregos no estrangeiro. Estes estudos incluem análises realizadas a oportunidades de mercado de trabalho locais, agências de recrutamento privadas e o sistema de formação profissional. Dada a limitação da capacidade local de investigação, o BIT aposta na capacidade internacional para apoiar instituições locais de investigadores.

307. As prestigiadas instituições de investigação nacional desempenham um papel fundamental na sub-região do Grande Mekong. Foram produzidas uma série de relatórios de investigação, o “Desafio Mekong”, no âmbito de um projecto do IPEC de combate ao tráfico de mulheres e de crianças. Estes retratam temas como o dos jovens trabalhadores migrantes na Tailândia, dos trabalhadores da hotelaria e bebidas no Camboja e das práticas de recrutamento a nível mais geral em toda a sub-região do Grande Mekong. As parcerias de investigação com instituições académicas respeitadas, em conjunto com o envolvimento de funcionários do governo, ajudaram a construir a confiança e um objectivo comum em torno do tema do trabalho forçado, ajudando a evitar acusações de interferência externa. Uma nova iniciativa de investigação sobre o trabalho forçado de crianças de seis países, em colaboração com os gabinetes nacionais de estatística, visa compreender os mecanismos de recrutamento, os meios de coerção e de exploração.

308. No Brasil, a investigação sobre o trabalho forçado em redes de abastecimento de empresas envolveu uma estreita colaboração entre a Secretaria Especial do Governo para os Direitos Humanos, o BIT, e a ONG Repórter Brasil, nacionalmente reconhecida pela sua competência sobre as questões relacionadas com o trabalho forçado. As pesquisas realizadas por instituições nacionais respeitadas na Bolívia e no Peru permitiram esclarecer melhor as ligações entre a discriminação contra povos indígenas e o trabalho forçado.

309. Estudos realizados na Arménia, no Azerbaijão e na Geórgia, analisaram o funcionamento e os problemas das agências de recrutamento privadas, identificando os vazios no enquadramento legal, político e

de aplicação, e subsequentes recomendações políticas. Com base nestes estudos, o reforço de capacidades pelos funcionários do governo, e pelos representantes industriais e dos trabalhadores, visava melhorar o funcionamento destas agências, no sentido de prevenir o tráfico e a exploração dos trabalhadores migrantes.

310. Um aspecto do desafio deste estudo consiste em gerir e partilhar o conhecimento de forma eficaz. Os resultados desta investigação têm que ser disponibilizados de forma a que possam ser facilmente acedidos e aplicadas pelos responsáveis políticos e por outros utilizadores. Os websites da OIT são veículos fundamentais para esta disseminação. Na China, foi adicionada uma secção especial sobre o trabalho forçado e o tráfico ao site da OIT de Pequim. As estratégias de disseminação dos materiais impressos do BIT, incluindo Relatórios de orientação política do BIT deverão ser melhorados.

Construir consensos a nível nacional: programas e enquadramentos político

311. A assistência técnica do BIT deve responder às exigências reais a nível nacional, conforme expresso pelos seus constituintes tripartidos. Além disso, no contexto da reforma das Nações Unidas, a assistência da OIT deve ser disponibilizada em conjunto com os seus parceiros no sistema internacional, utilizando a vantagem comparativa das diferentes agências especializadas.

312. Os principais veículos para prestação de assistência são os Programas de Trabalho Digno por País (DWCP), os quais definem prioridades nacionais acordadas no mundo laboral. Por sua vez, estas dever-se-ão ligar aos enquadramentos de desenvolvimento nacional, ao Plano-quadro das Nações Unidas de Ajuda ao Desenvolvimento (UNDAF), aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), e às Estratégias de Redução de Pobreza (PRS). O objectivo básico é concentrar os esforços do BIT de modo a alcançar resultados palpáveis num determinado período de tempo

313. A experiência indica que, uma campanha cuidadosa pode favorecer o consenso para a inclusão de temas sensíveis, como o trabalho forçado, entre as prioridades nacionais fundamentais. Os constituintes da OIT, num número cada vez maior de países, reconhecem actualmente a necessidade de dar uma atenção mais sistemática às questões relacionadas com o trabalho forçado e outras formas extremas de exploração de mão-de-obra. Os esforços para prevenir e

erradicar o trabalho forçado exigem uma estratégia multifacetada, na qual a abordagem integrada da Agenda do Trabalho Digno seja bem enquadrada. A microfinança, a gestão das migrações, a formação profissional, o desenvolvimento das pequenas empresas, a protecção social, a negociação colectiva e outras áreas técnicas podem todas ser parte da resposta ao trabalho forçado e ao tráfico de seres humanos. O que significa que as abordagens podem ser múltiplas, por exemplo, a acção contra o trabalho forçado com ligação específica ao tráfico de seres humanos, a protecção dos trabalhadores migrantes, os grupos vulneráveis ou mesmo a exploração da mão-de-obra em geral.

314. A Bolívia e a Nicarágua são exemplos de países que incluíram a abolição do trabalho forçado como uma prioridade específica da DWCP. A abolição do “trabalho escravo” e das piores formas de trabalho infantil figuram na Agenda Nacional do Brasil para o Trabalho Digno, enquanto na Ásia, o Paquistão inclui um compromisso directo relativamente à servidão por dívidas. Em ambos os casos, os enquadramentos políticos nacionais sobre o trabalho forçado por dívidas estavam já em curso, antes do início do programa nacional da OIT para o trabalho digno.

315. A China inclui a acção contra o trabalho forçado e o tráfico de seres humanos no seio da ampla promoção dos direitos fundamentais no trabalho, também salientando a importância de canais de migração seguros, no intuito de evitar situações de trabalho forçado e de tráfico. Tal constitui parte da acção geral de prevenção do abuso e da possível exploração no trabalho dentro e fora da China. Na Indonésia, a primeira das três prioridades do país é apresentada como “Travar a exploração no trabalho”, que inclui um programa de combate ao tráfico e à exploração dos trabalhadores domésticos Indonésios. O Nepal dá prioridade ao reforço das capacidades dos constituintes na protecção dos seus trabalhadores migrantes, especialmente do tráfico.

316. O programa do Tajiquistão faz ligação entre o tráfico humano com a emigração irregular e a exploração da mão-de-obra. A Ucrânia também salienta a prevenção do tráfico entre as suas prioridades de cooperação, conforme fazem diversos países Europeus, incluindo a Albânia e a Roménia.

317. Como as questões da luta contra o tráfico foram solidamente incluídas nas agendas de outras organizações internacionais, a concentração no trabalho forçado provou ser terreno fértil para a realização de parcerias entre a OIT e outras agências, com base nas vantagens comparativas de cada uma delas.

Reforçar capacidades: Da formação à acção

318. O reforço intensivo de capacidades dos parceiros é essencial para assegurar a sustentabilidade da acção contra o trabalho forçado e o tráfico de seres humanos. É naturalmente dada particular atenção a todos os projectos de fortalecimento dos constituintes da OIT. Também é importante a integração progressiva com vista a uma aliança global.

319. O reforço de capacidades para combater o trabalho forçado assume muitas formas diferentes. Pode envolver acções de formação e formação de formadores; troca de visitas, visitas de estudo e visitas ao terreno; reuniões informais e discussões; trocas de informação via Internet e *networking*; a produção e disseminação de manuais, ferramentas e orientações; o *learning-by-doing* e a tutoria; fornecimento de material de apoio; e muitos outros meios. O objectivo pode variar desde a sensibilização geral sobre o trabalho forçado e o tráfico, para alvos muito mais específicos, como a regulamentação das agências de recrutamento privadas, os mecanismos de orientação nacional para as vítimas, ou as estratégias sindicais a organizar na economia informal. O desenho e o conteúdo das iniciativas de reforço de capacidades têm que ser claramente adaptados às necessidades do público-alvo e dos resultados desejados. O reforço eficaz de capacidades é mais bem alcançada através de uma integração sustentada com os parceiros, de forma a que cada um identifique e desempenhe progressivamente o seu papel para resolver os problemas existentes relacionados com o trabalho forçado.

320. A formação pode ser uma resposta às necessidades de certos grupos-alvo. Por exemplo, na QIZs na Jordânia, foram realizadas uma série de workshops de formação para juizes, promotores públicos e advogados especializados em direito do trabalho, inspectores do trabalho, polícias e empregadores (em colaboração com o JGATE), bem como com os trabalhadores migrantes (em colaboração com a GFJTU) (Federação Geral de Sindicatos da Jordânia).

321. No Paquistão, foram realizados seminários sobre a servidão por dívidas pela Federação dos Empregadores do Paquistão para os seus membros, disponibilizando também uma plataforma de diálogo com os sindicatos do sector dos tijolos. Uma iniciativa levada a cabo em Tamil Nadu, Índia, em colaboração com seis centros sindicais, identificou os

agentes laborais para recrutaram trabalhadores migrantes em distritos no sul do Estado para trabalharem em fornos de tijolos no Norte. Os sindicatos Indonésios foram apoiados no intuito de ajudarem os trabalhadores domésticos migrantes, quer na Indonésia quer em países de destino como a Malásia e Singapura. Foram igualmente desenvolvidos materiais de formação para os funcionários do serviço de estrangeiros Indonésio, que têm agora responsabilidades acrescidas de protecção dos seus trabalhadores migrantes no estrangeiro. No Cáucaso, foram realizados seminários para juizes e procuradores públicos na Arménia e no Azerbaijão, conduzidos em conjunto com outras organizações,⁶ utilizando uma abordagem de resolução de problemas baseada em estudos de caso práticos. Na Ucrânia, os empregadores e os seus representantes receberam formação de formadores na área da prevenção da migração irregular, do tráfico humano e do trabalho infantil.

322. A capacidade da Federação das Mulheres da China (ACWF) e de outros parceiros foi fortalecida através de um vasto conjunto de medidas, incluindo “a aprendizagem inter-provincial”.⁷ Esta abordagem reconheceu que os seis gabinetes provinciais em questão não tinham a mesma experiência em matéria de parcerias internacionais, e que tinham para aprender uns com os outros. As inovações introduzidas em certas províncias, como as Spring Rain Campaign, poderiam, dessa forma, estender-se a outros locais.

323. Os líderes religiosos também podem ser parceiros importantes na luta contra o trabalho forçado. No Paquistão, os seminários de sensibilização entre eruditos religiosos permitiu-lhes transmitir a mensagem de que o trabalho forçado era repugnante para o Islão, e que o sistema de servidão por dívidas encontra-se em violação das proibições Islâmicas, conforme se especifica numa referência de 2005, num julgamento de um Tribunal Federal de Shariat.⁸ A Igreja Ortodoxa Moldava foi um parceiro nos esforços de prevenção do tráfico de crianças. Um folheto dirigido aos fiéis de igreja e um guia pastoral para os padres permitiu que o tema fosse salientado em sermões e em aulas de catequese. No Gana e na Nigéria, as sessões de sensibilização para a prevenção do tráfico foram realizadas por líderes religiosos a nível comunitário.

6. The project has been implemented jointly with the IOM, the International Centre for Migration Policy Development, and the OSCE.

7. Project to prevent trafficking in girls and young women for labour exploitation within China (CP-TING).

8. Judgement of Federal Shariat Court on bonded labour (October 2005).

324. O reforço de capacidades pode também envolver vários grupos-alvo, clarificando os respectivos papéis e responsabilidades e identificando os meios de coordenação e de colaboração. O apoio a comités nacionais de múltiplos *stakeholders* para o combate ao trabalho forçado ou o tráfico foi uma característica dos projectos na Bolívia, no Brasil, na República da Moldávia, Níger, Peru e Ucrânia. Um projecto Europeu reuniu governos e parceiros sociais a partir de uma selecção de países de origem e de destino (Alemanha, a República da Moldávia, Polónia, Portugal, Roménia, Ucrânia e o Reino Unido). Os workshops proporcionaram a oportunidade de formação e de discussão das medidas de combate ao trabalho forçado resultante do tráfico humano, concentrando-se na regulamentação das agências de recrutamento privadas e em questões de aplicação da lei.

325. A troca de ideias e experiências entre países que enfrentam situações semelhantes também pode ser importante. Uma viagem de estudo de uma delegação tripartida da República da Moldávia à Federação Russa permitiu a discussão de oportunidades de trabalho para migrantes Moldavos. O BIT também apoiou mudanças na República da Moldávia e na Ucrânia, na qualidade de países de origem de trabalhadores migrantes, por exemplo, reunindo peritos em formação profissional da Ucrânia, para prestar assistência ao serviço da contratação pública na República da Moldávia, no intuito de desenvolver os seus próprios módulos de formação.

326. O recurso a pessoal local para o fortalecimento de capacidade é fundamental, reflectindo quer a “apropriação” da agenda do trabalho forçado e a crescente capacidade dos constituintes e de outras pessoas para lidar com o assunto. Um desafio consiste em documentar e analisar as diferentes abordagens de aquisição de capacidades, desenvolvendo indicadores e técnicas rigorosos de avaliação do seu impacto. É essencial a compilação de ferramentas de aquisição de capacidades e de orientações de boas práticas com base na experiência no terreno, mas estas devem ir mais longe, para incluir os meios de vigilância e de avaliação. Existe também a necessidade de mais materiais de “formação de formadores”; mesmo os projectos relativamente grandes podem chegar a apenas um número limitado de participantes, portanto, a tónica deve ser colocada em sistemas de formação em cascata.

327. Há também uma procura constante de materiais genéricos de elevada qualidade, que abordem questões e áreas de intervenção específicas, que possam ser ajustadas aos contextos nacionais. As recentes ferramentas de formação do BIT incluem: um pacote de investigação para os responsáveis políticos

e profissionais sobre o tráfico de crianças para exploração laboral; uma recolha de jurisprudência sobre o trabalho forçado e o tráfico para os inspectores do trabalho; uma recolha de jurisprudência sobre o trabalho forçado para os juizes, promotores públicos e outros juristas; um manual para os empregadores e intervenientes empresariais sobre o combate ao trabalho forçado; e guias sobre as agências de recrutamento privadas e sobre a vigilância do recrutamento dos trabalhadores migrantes. Muitos destes documentos foram traduzidos para várias línguas. Entre as ferramentas específicas de cada país relacionadas com o trabalho forçado e o tráfico podemos citar materiais para sindicatos e para encarregues das questões do trabalho da Zâmbia.

Construir parcerias

328. Desde 2005 que tem sido dado particular realce ao fortalecimento da capacidade das organizações de empregadores e de trabalhadores para combater o trabalho forçado. Com este pressuposto, foram produzidas fortes alianças entre a OIE e a CIS a nível internacional, e com as suas respectivas organizações regionais e afiliadas nacionais. Têm sido igualmente conduzidos esforços no intuito de fortalecer a colaboração com as federações da Global Union, centrando-se nos sectores económicos conhecidos por serem especialmente vulneráveis ao trabalho forçado e ao tráfico, como a agricultura, o trabalho doméstico e a construção. A protecção dos trabalhadores do trabalho forçado pode ser considerada como uma causa “natural” a ser assumida pelo movimento sindical, e de facto já se encontrava bastante activa neste campo. As organizações de empregadores, cada vez mais, tomam consciência que o trabalho forçado não afecta apenas as empresas que operam ilegalmente na economia informal. Estão por isso cada vez mais conscientes dos riscos da penetração do trabalho forçado nas cadeias de abastecimento. Uma das recomendações que surgiu de um workshop com empregadores da Jordânia foi a necessidade de desenvolver incentivos positivos para que os empregadores se integrassem de forma proactiva, para equilibrar as sanções negativas por incumprimento.

329. No campo do tráfico humano, os parceiros incluem a OIM, a UNODC e a OSCE. Uma proeminente iniciativa conjunta é a Iniciativa Global das Nações Unidas contra o Tráfico Humano (UN. GIFT), conduzida pela UNODC, lançada em Março de 2007. Os seus objectivos gerais visam assegurar melhores condições das actividades de luta contra o tráfico a nível global, aumentar a consciencialização e melhorar um conjunto de intervenientes estatais e não

estatais nas iniciativas de luta contra o tráfico. A OIT desempenhou um papel fundamental na UN.GIFT do Fórum Viena em Fevereiro de 2008, organizando painéis de discussão com organizações de empregadores e de trabalhadores. Os custos de transacção dessa iniciativa são elevados, envolvendo reuniões frequentes e trocas inter-agências. Mas, principalmente no contexto da reforma das Nações Unidas, é essencial que o BIT seja um parceiro activo nesta e noutras iniciativas similares, assegurando que as suas questões e abordagens sejam totalmente reflectidas.

330. Os bancos de desenvolvimento são parceiros importantes, particularmente no que respeita à integração das iniciativas de eliminação do trabalho forçado em programas de redução de pobreza em larga escala. No entanto, com a excepção da BERD, e de alguma cooperação no âmbito do tráfico por parte do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), a cooperação entre a OIT e as instituições financeiras internacionais tem sido relativamente limitada. Foram tomadas algumas medidas iniciais, como um evento realizado em Dezembro de 2007 no Banco Mundial, abordando o tráfico e a redução da pobreza. Tal permanece como um desafio importante a ser assumido futuramente pela OIT, no contexto de uma acção mais alargada por parte da OIT para que o trabalho digno predomine na agenda política global, e para implementar a Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa.

331. Finalmente, os meios de comunicação são parceiros chave para o aumento da consciencialização global e difusão de mensagens políticas. O BIT colaborou de diversas formas com os meios de comunicação para apoiar a realização de relatórios responsáveis e fiáveis sobre as questões do trabalho forçado, evitando o sensacionalismo e o esteriótipo das vítimas. Os jornalistas de investigação demonstram-se cada vez mais activos na descoberta das duras realidades do trabalho forçado e do tráfico, agindo como um dissuasor adicional contra os criminosos. A campanha contra o trabalho escravo no Brasil é um exemplo de uma parceria criativa com os meios de comunicação, envolvendo muitos meios diferentes, incluindo a transmissão de uma novela televisiva em que as principais personagens conheciam vítimas de trabalho forçado. Na sub-região do Mekong, a formação dos meios de comunicação era conduzida na República Democrática Popular do Laos, na Tailândia e no Vietname, concentrando-se na contratação e nos direitos humanos dos trabalhadores migrantes. No Camboja, as campanhas dos meios de comunicação incluíam uma “novela” com um argumento sobre o tráfico, um filme de longa-metragem, anúncios na rádio e programas de participação telefónica.

Da prevenção à libertação e à reinserção das vítimas:

Definição do papel dos projectos da OIT

332. Regra geral, projectos da OIT compreendem tipicamente um conjunto de elementos que identificam os enquadramentos legais e políticos; o reforço da capacidade institucional; investigação, aumento da sensibilização e da consciencialização; e, muitas vezes, uma acção “piloto” para fornecer assistência às vítimas e para prevenir o trabalho forçado ou o tráfico em áreas geográficas definidas. Dadas as limitações dos recursos, as decisões difíceis que normalmente têm que ser tomadas relativamente às áreas prioritárias, centrando-se naquelas em que a OIT adiciona valor real, em comparação com outras agências. Nalguns casos, os projectos só podem visar a produção de lições políticas, de boas práticas e das ferramentas a ser aplicadas de forma mais vasta pelos investidores nacionais ou pelas agências de desenvolvimento; noutros, os projectos podem ter a possibilidade de causar um impacto em larga escala. Muito irá depender da natureza dos problemas a ser combatidos e o número e duração dos recursos disponíveis para o projecto.

333. Enquanto outras agências se podem concentrar particularmente na aplicação da lei, as intervenções da OIT sobre o trabalho forçado e o tráfico têm salientado consideravelmente a prevenção. Uma estratégia de eficácia de custos consiste na utilização massiva dos meios de comunicação em campanhas de aumento da consciencialização pública dos potenciais perigos de uma emigração mal preparada ou “cega” ou aceitação de propostas de emprego sem garantias adequadas ou protecção. No Brasil foram realizados seminários para encorajar os jornalistas a disseminar reportagens responsáveis acerca das questões relacionadas com o trabalho escravo, conduzindo a um aumento significativo da cobertura noticiosa. Outra iniciativa, denominada “Escravo, Nem Pensar” (Nunca seja Escravo), foi dirigida às principais regiões de origem. O BIT trabalhou com a ONG Repórter Brasil numa campanha de prevenção envolvendo o aumento da consciencialização e a formação de professores, educadores e de líderes comunitários; entre 2004 e 2008, mais de 2,000 pessoas participaram em mais de 30 localidades diferentes. Apoiada pelo Ministério da Educação, esta iniciativa cimentou o caminho para a inclusão do tema trabalho forçado nos programas escolares.

334. A campanha “Spring Rain” na China foi especialmente dirigida às redes de transportes. Em cada ano, depois do Festival da Primavera, dezenas de milhares de jovens mulheres migrantes concentravam-se nas cidades e localidades da China, em busca de

trabalho. A campanha foi encetada em 22 estações de autocarros e comboios ao longo de cinco províncias, alertando as jovens mulheres para os riscos de tráfico e de como os evitar. Foram utilizados slogans e um logótipo em diversos materiais (incluindo baralhos de cartas, sacos, calendários, folhetos de perguntas e respostas) distribuídos pelos viajantes locais a mais de 2,500 jovens mulheres voluntárias e funcionários do sector dos transportes. Foram distribuídos cerca de 1 milhão de itens, para além de banners e anúncios na rádio; e foi transmitida nos comboios e nas salas de espera de estações uma animação flash de dois minutos. Os líderes locais e as estações emissoras foram mobilizados para fazer parte da campanha.

335. Este projecto, em colaboração com a ACWF também estabeleceu a “Women’s Homes” para prestar informações e serviços às mulheres migrantes nas áreas de origem e de destino. É dada ênfase na aprendizagem peer-to-peer e na auto-ajuda, e às trocas de informação entre casas de diferentes áreas. A rede cresceu rapidamente para 114 casas nos finais de 2008, e mais de 20,000 raparigas e jovens mulheres receberam informações, formação ou orientação. A abordagem é promissora e poderá vir a ser replicada no futuro, numa escala ainda maior.

336. Outra campanha realizada na China dirigia-se a trabalhadores migrantes estrangeiros. Foi realizada pelos departamentos do trabalho provinciais das três províncias de origem do Fujian, Jilin e Zhejiang. O BIT apoiou esta campanha na preparação de guias com informação relevante acerca de sete países de destino populares. Foram produzidos e disseminados diferentes materiais durante mais de seis meses. Websites Provinciais disponibilizavam informações acerca do processo de emigração e dos riscos envolvidos. Enquanto os *stakeholders* analisavam as campanhas como tendo sido bem sucedidas, tem sido um grande desafio conceber formas práticas e compensadoras de medir o impacto desse trabalho. Na mesma linha, foram produzidos e disseminados guias de emigração segura nos cinco países da sub-região do Mekong, dirigidos a jovens mulheres e a adolescentes, e adaptados às circunstâncias específicas de cada país. Os estudos permitiram tanto a identificação da informação chave para os migrantes como uma avaliação a posteriori do impacto do programa.

337. No Burkina Faso, uma “caravana de informação” ajudou a aumentar a consciencialização da comunidade para a prevenção do tráfico de crianças. A campanha alcançou mais de 2,700 pessoas em

regiões fronteiriças e ao longo das principais rotas de emigração, distribuindo materiais como T-shirts, bonés e posters. Uma estratégia chave consistiu na união entre sindicatos e ONG para este programa, conduzindo a uma melhor compreensão das questões dos dois lados e engrandecendo o respeito pelos respectivos papéis.

338. Os sindicatos também são parceiros fundamentais no Sul do Cáucaso. Os guias de informação aos migrantes sobre os países de destino importantes (Áustria, Alemanha, Grécia, e Federação Russa e a Turquia) estão a ser utilizados em programas de formação pré-emigração organizados pela Confederação Sindical da Geórgia. Eles contêm informações sobre os requisitos legais para a emigração, recrutamento, condições de vida e de trabalho, e detalhes dos contactos das organizações que podem prestar assistência.

339. O aumento da consciencialização e a disseminação da informação são componentes vitais de quaisquer estratégias de prevenção de trabalho forçado e de tráfico. Mas as pessoas vulneráveis também necessitam de outras formas de apoio, incluindo oportunidades locais de rendimento, caso não caíam nas malhas dos traficantes ou de agentes de recrutamento exploradores. No Vietname, tal como em outros países, os programas comunitários incluem o micro-financiamento e a formação de competências profissionais para mulheres e crianças em idade de trabalhar, seguidos de assistência na procura de trabalho a nível local. Na República Democrática Popular do Laos, os bancos comunitários foram bem sucedidos em desalojar os agiotas, e na instilação de uma cultura de poupança e de planeamento em 120 aldeias com populações vulneráveis ao tráfico. Foram desenvolvidas abordagens comunitárias similares no Sul da Ásia, como parte dos programas integrados de redução da vulnerabilidade à servidão por dívidas ou para reabilitar aqueles que foram libertos de uma situação de cativeiro.

340. No Tajiquistão, o BIT estabeleceu uma parceria com o PNUD no intuito de lutar contra a pobreza e aumentar a segurança das pessoas na região Rasht, uma área de elevada emigração masculina. A formação profissional e as actividades geradoras de rendimentos são combinadas com o fortalecimento de capacidade institucional para a prevenção do tráfico e da exploração de mão-de-obra. Foi realizada uma investigação cuidadosa para identificar as oportunidades do mercado local para gerar rendimentos.

Caixa 5.1 O caso da Birmânia/Myanmar

O caso especial de Myanmar, cuja incidência grave e continuada do trabalho forçado imposta pelos poderes públicos e autoridades nacionais, levanta a importante questão das circunstâncias e condições em que uma organização como a OIT deverá articular-se na cooperação técnica sobre o trabalho forçado com um Estado membro. O BIT tem conseguido estabelecer uma presença permanente no terreno através da designação de um Agente de Ligação, que mantém contactos regulares com funcionários governamentais de alto nível. As subseqüentes negociações conduziram a um acordo de princípio em Maio de 2003, para um Plano de Acção Conjunta entre o Governo e a OIT, incluindo o programa de sensibilização para o trabalho forçado, e um programa piloto de construção de estradas de mão-de-obra intensiva, onde a proibição do trabalho forçado seria estritamente aplicada. O plano incluiu igualmente os serviços de um facilitador para lidar com as queixas do uso do trabalho forçado. Devido à situação do país após essa data, o BIT não se encontrava em posição de levar por diante a implementação do Plano de Acção Conjunto. Ao abrigo de um protocolo de Entendimento Complementar alcançado entre a OIT e o Governo no início de 2007, acordou-se que o Agente de Ligação teria a possibilidade de avaliar as queixas que os cidadãos de Myanmar eventualmente apresentassem, sem medo de represálias.

Desde 2007 que os mecanismos de resposta dos altos funcionários do Governo foram positivos, apesar de existir um vazio entre este princípio de aceitação e a situação prática no terreno. Há limitações ao número de missões no terreno que o Agente de Ligação pode encetar, e da capacidade deste Agente operar de forma proactiva.

Novas circunstâncias surgiram após a tragédia provocada pelo ciclone Nargis em meados de 2008 e em resultado do envolvimento do BIT na resposta pós-crise do ciclone, na qual salientou em particular a questão do trabalho forçado. Como modelo laboral contra o uso do trabalho forçado, foi lançado um projecto de mão-de-obra intensiva pelo BIT, com o acordo do Governo. Esse projecto visa fornecer emprego digno temporário à maioria das vítimas necessitadas do ciclone, adicionando valor às intervenções de outras agências internacionais, incluindo a FAO e o PNUD. O resultado foi a reabilitação das infra-estruturas, cuja prioridade foi determinada em consulta directa com comités comunitários.

Esta abordagem permitiu ao BIT uma presença no terreno e um alargamento da prestação de assistência a grupos vulneráveis, ao mesmo tempo que ligava a sua presença ao objectivo principal, que consiste na erradicação do trabalho forçado neste país.

341. Uma abordagem de prevenção comunitária pode ser particularmente útil e compensadora em termos de custos em zonas remotas onde a aplicação da lei é débil. Um projecto-piloto na região Tamale do Gana e Cross River State na Nigéria estabeleceu e formou comités de vigilância comunitária para identificar possíveis situações de tráfico humano e de trabalho forçado, e para chegar até às pessoas vulneráveis nessas comunidades. Estes comités são formados por professores locais, sindicalistas, líderes femininas, e líderes comunitários e religiosos, entre outros.

342. A escala de intervenções vai depender dos recursos disponíveis para o projecto, bem como da capacidade de implementação local. No Nepal, um projecto do BIT possibilitou alcançar quase todos os que inicialmente foram identificados como famílias Kamaiya anteriormente vinculadas em cinco distritos da região ocidental de Terai. As actividades incluíram apoio sindical para organizar os trabalhadores agrícolas e negociar o salário mínimo para homens e mulheres, a formação de competências profissionais, a micro-finança, e educação não formal e a integração de crianças em escolas.

343. Em Tamil Nadu, na Índia, com o apoio do Ministro do Trabalho federal, foi adoptada uma abordagem por sector, identificando os nichos de fornos de tijolos e de moagens de arroz nos distritos de Kanchipuram e de Thiruvallur. A colaboração activa com os empregadores e sindicatos visou construir soluções mutuamente aceitáveis para antigos problemas, relacionados, em parte, com o pagamento de adiantamentos salariais. Um papel fundamental do governo consistiu em permitir que os trabalhadores migrantes vulneráveis e as famílias locais tivessem acesso a vários esquemas governamentais de bem-estar, incluindo seguros de saúde. Enquanto inicialmente o projecto visava cerca de 11,000 homens e mulheres trabalhadores, havia grande potencial para replicar abordagens bem sucedidas noutras áreas que enfrentavam questões semelhantes. Assim, os proprietários dos fornos solicitaram cobertura a todo o estado de Tamil Nadu, de forma a criar um “level playing field” relativamente a práticas de recrutamento, sistemas de adiantamentos e de salários.

344. Quando os orçamentos são limitados, intervenções piloto podem trazer resultados exemplares como mostra uma experiência no Níger onde este tipo de abordagem foi adoptada em três aldeias rurais onde se acreditava haver uma elevada percentagem de descendentes de escravos. Os aldeãos seleccionaram a instalação de moagens mecânicas de grão como uma intervenção prioritária, no intuito de libertar algum tempo para as mulheres realizarem outras actividades. As moagens são geridas por comités de mulheres que receberam formação nesse sentido.

345. Enquanto estes e muitos outros projectos desenvolvem e documentam abordagens inovadoras e eficazes de combater o trabalho forçado, existem ainda muitos desafios. Primeiro, uma questão fundamental será mobilizar os recursos adequados para sustentar este trabalho importante e necessário em resposta às crescentes exigências dos constituintes. Uma grande quantidade de projectos têm um orçamento demasiado baixo para fazer face às ambições e expectativas dos seus constituintes, e a duração do projecto é muitas vezes demasiado curta para poder demonstrar um impacto real e sustentável e para produzir os resultados que orientem as decisões políticas. Como os esforços na mobilização de recursos cada vez mais se concentram no alcance dos objectivos do trabalho digno a nível do país, torna-se cada vez mais importante assegurar que as questões do trabalho forçado e do tráfico, conforme identificadas no programa nacional, utilizam os recursos existentes o mais eficazmente possível.

346. Em segundo lugar um financiamento adequado deverá continuar a ser canalizado para as funções fundamentais de recolha de boas práticas, avaliações rigorosas de impacto, desenvolvimento de metodologias para investigação comparativa, produção e disseminação de materiais de reforço de capacidades, e a síntese dos ensinamentos úteis na formulação de políticas. É transformando as lições obtidas a partir da experiência além fronteiras em boas práticas e aconselhamento político, que podem ser assumidas pelos parceiros a nível nacional e internacional, que se poderá atingir o máximo impacto; de facto, aqui reside a vantagem comparativa de uma organização internacional. Uma estratégia centrada na angariação de fundos para o combate ao trabalho forçado necessita de encontrar o equilíbrio adequado entre os projectos e as funções políticas centrais. E como é dada uma crescente importância à identificação do trabalho forçado na economia privada, e na prevenção da

sua incidência das cadeias de fornecimento, é essencial procurar novos parceiros no sector privado, incluindo fundações e empresas.

347. Restam ainda questões importantes relativas aos grupos-alvo para intervenção contra o trabalho forçado, principalmente em relação a crianças e menores. Alguns projectos visam o tráfico e, de forma menos extensiva, o trabalho forçado de crianças, separadamente dos adultos.⁹ A acção deve ser sensível às diferentes necessidades das crianças e dos adultos, bem como às dos homens e mulheres de todas as idades. As respostas dirigidas a idades específicas são necessárias também para as crianças; aquelas que têm idade inferior à mínima permitida por lei deverão receber educação, enquanto as crianças mais velhas deverão receber formação profissional e trabalhos dignos. Mas sob que condições faz sentido a adopção de projectos, planos ou políticas, específicos para as crianças, em vez de identificar as crianças como um grupo alvo específico no seio de iniciativas mais alargadas, incluindo aquelas relativas ao trabalho forçado? Nas situações em que são afectadas famílias inteiras, como acontece em muitos sistemas de servidão por dívidas, parece fazer maior sentido uma abordagem familiar, que inclua intervenções especiais para as crianças. No entanto, a situação do tráfico é mais complexa. O tráfico envolve mais o indivíduo do que as famílias, apesar de os adultos terem um papel a desempenhar no tráfico de crianças. As crianças sofrem vulnerabilidades muito específicas. Além disso, o tráfico de crianças, com base na definição do Protocolo de Palermo, é materialmente diferente dos adultos — não exige o uso da coerção ou o engano. O simples facto de movimentar uma criança com o objectivo de exploração (que pode incluir todas as formas de trabalho infantil) é qualificado como tráfico de crianças, enquanto para os adultos, a coerção e o engano são elementos necessários. A acção deve ser sensível a estas distinções. Pode de facto fazer sentido em certas circunstâncias, dirigir a acção contra o tráfico de crianças separadamente do tráfico de adultos, mas as condições para o fazer têm que ser claramente compreendidas.

348. Em muitas outras questões acerca do trabalho forçado, é necessário combinar esforços — com base na gama de capacidades e competências da OIT e também nas formas de abordagem — para poder ajudar os Estados membros a identificar determinados desafios políticos. Como o tráfico é em parte resultante de falhas de governação da emigração, bem

9. O termo “crianças”, conforme especificado na Convenção da OIT (Nº. 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999, abrange todos os rapazes e raparigas com menos de 18 anos de idade, incluindo, assim, os adolescentes.

como da aplicação inadequada da lei, a resposta deve envolver as ferramentas da governação da emigração, bem como as específicas do trabalho forçado. Da mesma forma, a resposta a servidão por dívidas terá necessariamente que envolver uma grande variedade de intervenções. Essas respostas integradas devem ser apresentadas de forma coerente e consistente.

349. Então, que tipo de projectos devem, de hoje em diante, ser desenvolvidos no âmbito das diversas formas de trabalho forçado? Quais deverão ser os seus componentes, cobertura e duração? Uma lição importante retirada da experiência da SAP-FL, desde o início, é que os resultados não são rápidos. É necessário tempo para construir consenso nacional para identificar um problema, identificar as suas principais formas e dimensões, fazer concordar os enquadramentos legais, políticos e institucionais, construir a capacidade de implementação destas instituições e desenvolver e disseminar as ferramentas necessárias para assegurar uma acção eficaz e sustentável contra o trabalho forçado. Quando são exigidas respostas coordenadas entre regiões de origem e de destino de trabalhadores migrantes, a situação é ainda mais complexa.

350. O que significa que o BIT deve, como no passado, concentrar-se num número limitado de projectos para os quais possua a competência e os conhecimentos evidentes para alcançar resultados, durante aquele que pode ser considerado um longo período de tempo. A integração prolongada por mais de uma década com países como o Brasil, os países dos Andes e o Paquistão, contribuiu para um progresso significativo no combate ao trabalho forçado, mas isto permanece ainda como “trabalho inacabado”. Ao mesmo tempo, são necessárias estratégias claramente definidas, que passem progressivamente as responsabilidades da implementação para os parceiros e stakeholders nacionais, e permitam as necessárias orientações estratégicas.

O caminho a seguir: Conduzir uma aliança global contra o trabalho forçado

351. Primeiro, é importante sublinhar a necessidade de vigilância e de avaliações rigorosas, para avaliar o impacto da cooperação técnica sobre o fenómeno do trabalho forçado e das abordagens políticas que o sustentam. Enquanto a base de conhecimento acerca dos problemas do trabalho forçado continua a crescer, tem sido registado globalmente um menor progresso

na análise da eficácia das diferentes respostas políticas e das estratégias de intervenção. O que pode em parte ser explicado pelo carácter jovem de muitos que se esforçam pela causa da luta contra o trabalho forçado e o tráfico: ainda não passou tempo suficiente para se poder avaliar o impacto real das diferentes respostas. São ainda necessários esforços urgentes para realizar análises rigorosas dos pontos fortes e dos pontos fracos, custos e benefícios das escolhas políticas alternativas. Crescentes doações de financiamento e de recursos nacionais estão a ser investidas nos esforços de luta contra o tráfico. Compreensivelmente, tem sido questionado em que medida estes montantes se justificam nos termos do impacto que alcançam.

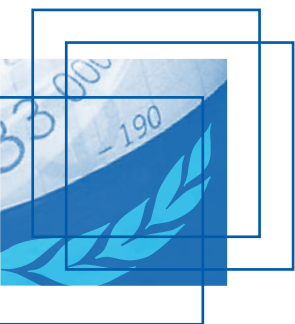
352. Também já foram dados passos importantes a nível de projectos individuais. Alguns dos projectos mais maduros permitiram documentar as boas práticas e as lições aprendidas, por exemplo na sub-região do Mekong, enquanto outros têm sido preparados na China e na África Ocidental. Foram realizadas avaliações detalhadas do impacto das intervenções básicas contra a servidão por dívidas no sul da Ásia.

353. É no entanto também necessário tirar conclusões mais gerais no que respeita aos resultados positivos e possivelmente negativos de diferentes abordagens políticas. Uma recente análise de uma ONG independente salientou algumas consequências negativas nos direitos humanos, de esforços talvez bem-intencionados, mas pobremente concebidos, de combate ao tráfico, insistindo que já é tempo que todas as formas de operações contra o tráfico sejam bem avaliadas e analisadas.¹⁰ A OIT, trabalhando com os seus parceiros, poderá realizar uma contribuição valiosa a este respeito.

354. Ao transmitir claramente a sua mensagem, demonstrando o que pode ser feito, e salientando as implicações políticas, o BIT pode, assim, exercer a liderança global de uma questão relacionada com direitos humanos que está a gerar diariamente uma maior preocupação a nível mundial. Este Relatório começa por afirmar que o trabalho forçado é a antítese do trabalho digno e uma afronta ao conceito de justiça social para uma globalização justa. Um programa de trabalho abrangente da OIT contra o trabalho forçado, com base na visão da Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008, vai ser fundamental para ajudar os Estados membros a realizarem progressos concretos com esta finalidade. É com este espírito que têm sido apresentadas propostas específicas para o plano de acção para os próximos quatro anos.

10. *Collateral damage. The impact of anti-trafficking measures on human rights around the world*, GAATW, 2007.





Capítulo 6

Um plano de acção global contra o trabalho forçado

355. Uma aliança global contra o trabalho forçado, liderada pela OIT e com cada vez maior número de parceiros, está actualmente a tomar forma. Este terceiro plano de acção para a abolição do trabalho forçado deve procurar salientar todos os pontos fortes da OIT, conforme reflectido nos seus quatro objectivos estratégicos de: promover o pleno emprego total, produtivo, e de livre escolha; melhorar a protecção social; promover o diálogo social e a o tripartismo; e promover todas as normas fundamentais do trabalho consagradas na Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho de 1998. Deverá igualmente alcançar um conjunto ainda maior de parceiros, dentro e fora do sistema das Nações Unidas, assegurando que a erradicação do trabalho forçado se insere nos seus alvos e objectivos de desenvolvimento e redução da pobreza.

356. A erradicação do trabalho forçado continua a constituir um desafio a vários títulos, que exigem diferentes respostas. A maior parte das situações de trabalho forçado ainda se encontra em países em vias de desenvolvimento, muitas vezes na economia informal e em regiões isoladas mal dotadas de infra-estruturas de inspecção do trabalho e de, aplicação da lei. Estas situações podem ser atacadas através de políticas e programas integrados, que combinem a aplicação da lei com medidas proactivas de prevenção e de protecção, e fortalecendo aqueles em situação de risco de trabalho forçado para defenderem os seus próprios direitos.

357. Este Relatório, assim como o anterior, de 2005, salientou o trabalho forçado na economia privada. Também se concentrou nas questões emergentes, muitas vezes ligadas à emigração e ao tráfico de seres humanos, que afectam, da mesma forma, os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Um tema subjacente tem sido as formas subtis de coerção, normalmente envolvendo intermediários do

mercado de trabalho, através dos quais os trabalhadores da economia formal e informal podem ser privados de um salários justo ou de total liberdade na relação de trabalho. Embora os estudos sobre as implicações económicas ainda se encontrem numa fase preliminar, quer em países em vias de desenvolvimento, como em países desenvolvidos, os custos desta coerção parecem ser consideráveis. O que também significa que a resposta política, conjuntamente com as sanções penais, necessita de prever rendimentos perdidos, bem como para a melhoria da gestão do mercado de trabalho relativamente ao recrutamento e à contratação.

358. Além disso, este Relatório foi elaborado numa altura em que o mundo conhece a crise económica e financeira mais grave das últimas décadas. Numa situação de crise, são os vulneráveis que mais sofrem. Nestas alturas, é necessário, antes de mais, assegurar que os ajustamentos não são realizados em detrimento das garantias que têm sido cuidadosamente aplicadas para prevenir o abuso do trabalho forçado e do tráfico nas redes de abastecimento.

359. Espera-se que os constituintes da OIT assumam a liderança destas questões no seio do sistema das Nações Unidas, conduzindo pesquisas, fornecendo orientação e formação, e demonstrando abordagens possíveis através de intervenções direccionadas.

360. O plano de acção proposto, baseia-se no plano de acção anterior, adoptado pelo Conselho de Administração da OIT em Novembro de 2005, o qual definiu a etapa para o aumento do envolvimento das organizações de empregadores e de trabalhadores na identificação do trabalho forçado na economia privada. O plano de acção proposto é estruturado conforme se descreve em seguida. Uma primeira parte identifica o amplo papel da OIT na liderança de uma intensificada acção global contra

o trabalho forçado, com o envolvimento dos seus próprios constituintes e outros parceiros chave. Este procedimento vai envolver o desenvolvimento de novas ferramentas de investigação, de orientação e de formação, e de outros materiais de sensibilização, no intuito de manter o momento actual contra o trabalho forçado e o tráfico em todo o mundo. Uma segunda parte salienta as áreas prioritárias para acção a nível regional

1. Questões e abordagens globais

Recolha e investigação de dados

361. As pesquisas e as análises quantitativas e qualitativas, as últimas envolvendo estudos temáticos e específicos por país, permanecem grandes prioridades.

362. Enquanto a necessidade de estatísticas fiáveis acerca do trabalho forçado e do tráfico é amplamente reconhecida, tal constitui um exercício difícil. A abordagem do BIT consiste em fornecer a assistência técnica aos países interessados, permitindo-lhes produzir as suas próprias estatísticas. Num pequeno número de países, tem havido progressos através de parcerias sustentáveis com o gabinete nacional de estatísticas e outros stakeholders, assumindo a capacidade de investigadores das ciências sociais e estatísticos. O objectivo consiste em construir nos actuais programas piloto um número limitado de países adicionais, em desenvolvimento e industrializados, na esperança que outros países adiram a iniciativas semelhantes com a assistência do BIT, sempre que necessário.

363. Durante os últimos quatro anos, o BIT, centrou-se menos na investigação qualitativa (do que na fase inicial) e mais na preparação de ferramentas de orientação. Para serem eficazes e práticas, essas ferramentas têm que se basear na investigação operacional. Além disso, é normalmente devido às conclusões dessas pesquisas que os governos têm estabelecido a implementação de mecanismos contra o trabalho forçado, como resposta política.

364. Enquanto tem havido um recente aumento da investigação sobre os diferentes aspectos do tráfico humano, as outras formas de trabalho forçado continuam a receber relativamente pouca atenção nas comunidades académicas e políticas. Dessa forma, o BIT vai continuar a trabalhar com a comunidade académica e com outros parceiros nacionais para preencher as lacunas na base do conhecimento, e também para promover maior destaque para estas questões.

365. Em determinados países, ainda há a necessidade de estudos de diagnósticos globais para identificar as questões que podem justificar uma atenção mais detalhada. Esses estudos podem também ser uma forma útil de salientar a capacidade local de investigação. Podem ser procurados consensos através do estabelecimento de grupos de aconselhamento e orientação tripartida para analisar o estudo; e de consultas promovidas por todo o país para discutir os resultados e as acções de acompanhamento.

366. Tem sido tema recorrente neste Relatório a necessidade de um maior conhecimento e compreensão dos sistemas de recrutamento de mão-de-obra, como e por que razão os abusos de trabalho forçado podem daí resultar, e quais poderiam ser as medidas mais adequadas para a sua correcção. Tal exige um programa de investigação abrangente nos países de origem e de destino, cobrindo diversas regiões. É também necessária maior investigação temática relativamente aos trabalhadores vulneráveis, incluindo os trabalhadores domésticos, trabalhadores marítimos e trabalhadores em zonas francas de exportação. Tudo isto irá fornecer a base para a criação das ferramentas de formação e de orientação.

367. É também essencial documentar as boas práticas e conduzir análises críticas das políticas e dos programas contra o trabalho forçado e o tráfico. Estas devem alargar-se para além dos programas implementados pelo próprio BIT. Em parceria com outros, auxiliada por peritos independentes, o BIT pode contribuir para avaliações mais amplas acerca do impacto dos programas nacional e internacional. Deve ser dada particular atenção às abordagens marcadamente do mercado de trabalho para combater o trabalho forçado.

368. Finalmente, e estando os esforços piloto iniciais deste Relatório em franca expansão, é essencial conduzir um estudo mais sistemático dos aspectos económicos do trabalho forçado, incluindo os custos sofridos pelos trabalhadores afectados.

Sensibilizar a nível global

369. No intuito de manter o tema do trabalho forçado no centro das atenções, ao mesmo tempo que se evita o sensacionalismo, tem que ser cuidadosamente produzida uma estratégia para de mediação e comunicação. Um ponto central pode ser uma página junto ao site da OIT sobre o trabalho forçado, como um repositório de informação continuamente actualizado acerca dos problemas e das soluções para o trabalho forçado. Será dada particular atenção às ferramentas de formação interactivas e à produção de instruções de fácil utilização e de resumos de investigação.

370. Para além da OIT o desafio consiste em manter o interesse dos meios de comunicação no trabalho forçado e no tráfico, ao mesmo tempo que se encorajam os próprios jornalistas a darem conta do o progresso e das soluções dos problemas. Ao cobrir temas tão complexos como o tráfico para exploração laboral, os meios de comunicação podem realizar uma contribuição significativa para a promoção de um entendimento mais profundo do seu âmbito e natureza. Isto pode encorajar o apoio público para os esforços locais e internacionais de combate ao tráfico para exploração laboral, bem como para exploração sexual, e também alertar as pessoas que se encontram em risco de tráfico. Os meios de comunicação podem posicionar o problema em contexto: podem aconselhar vítimas actuais ou potenciais sobre a quem recorrer para obter ajuda e, quando apropriado, através da reportagem de investigação, também podem identificar os responsáveis pelo trabalho forçado e ajudar a trazê-los perante a justiça.

371. Para mais, depois da publicação deste Relatório Global, com uma análise do papel dos diferentes intervenientes e dos futuros desafios, os meios de comunicação podem facilitar debates de alto nível acerca do assunto. O que é que funciona? Quem agiu com coragem contra o trabalho forçado? Quais são as causas base do trabalho forçado moderno, e o que é que pode ser feito em relação a isso? Podem ter acesso a estas questões através de blogs, debates televisivos, columnistas convidados em jornais, e outros meios. Sempre que possível, o BIT pode usar a sua influência para integrar várias personalidades dos meios de comunicação no assunto.

Melhorar a aplicação da lei e as respostas da justiça no trabalho

372. As ferramentas de formação foram desenvolvidas por responsáveis de aplicação da lei, que incluem os inspectores do trabalho, juízes, procuradores e outros juristas. Estas ferramentas complementares de orientação, desenvolvidas por outras organizações inter-nacionais, centram-se em questões particulares sobre o trabalho forçado no âmbito do mandato e da estrutura da OIT. Existe um espaço considerável para construir com base nestas ferramentas de orientação, adaptando-as aos contextos nacional e regional e nos idiomas adequados. Um programa futuro irá alargar as parcerias existentes, apoiando novas actividades de formação de inspectores do trabalho e outros órgãos de aplicação da lei, como parte das estratégias mais alargadas para fortalecer o papel da administração do trabalho na prevenção do trabalho forçado e na perseguição dos exploradores.

373. A cooperação com redes internacionais e regionais de inspectores do trabalho pode estimular a disseminação da informação e de boas práticas. Existe espaço para um programa de formação alargado para os membros do poder judicial, especialmente juízes e procuradores, para a definição e criminalização do trabalho forçado. Os programas de formação podem também ser desenvolvidos para advogados e juristas independentes, por exemplo, aqueles que, pertencendo a organizações de empregadores e de trabalhadores, possam fornecer aconselhamento e assistência às vítimas de trabalho forçado.

374. O manual de jurisprudência sobre o trabalho forçado representa um primeiro esforço para avaliar a jurisprudência nacional sobre o assunto. Há espaço para um trabalho alargado no âmbito deste tema em anos vindouros, por exemplo, avaliando a forma como os tribunais lidam com a questão da indemnização das vítimas de trabalho forçado.

Reforçar uma aliança entre trabalhadores e empregadores contra o trabalho forçado e o tráfico

375. Ao identificar o trabalho forçado na economia privada, as organizações de trabalhadores e de empregadores têm um papel crítico a desempenhar. Alcançar os trabalhadores na economia informal constitui um particular desafio, assim como o trabalho conjunto e o reforço de mecanismos públicos de inspecção e de aplicação da lei.

As organizações dos trabalhadores

376. Os sindicatos são parceiros fundamentais na luta contra o trabalho forçado. A assistência do BIT nas actividades de uma aliança sindical global contra o trabalho forçado e o tráfico, conduzida pela CIS, tem aumentado de forma sólida a sensibilização para o trabalho forçado e o papel dos sindicatos no seu combate. Este trabalho deve ser progressivamente disseminado em cascata nas actividades sindicais a nível nacional, envolvendo um conjunto de actividades de reforço de capacidades e de apoio a pontos focais centrais com responsabilidades focais para o trabalho forçado e o tráfico. Também deve promover a participação sindical eficaz em comités nacionais ou outras estruturas institucionais contra o trabalho forçado e o tráfico. Em futuras colaborações com os sindicatos, deverá ser colocado particular ênfase nos seguintes aspectos.

377. Primeiro, os programas da OIT devem fortalecer a capacidade dos sindicatos para a organização dos trabalhadores em maior risco de trabalho forçado, incluindo na economia informal, e apoiar os seus esforços numa negociação colectiva. O trabalho será intensificado com a representação sindical dos trabalhadores em sectores específicos conhecidos como particularmente vulneráveis ao trabalho forçado e ao tráfico, como a agricultura, a construção, o trabalho doméstico e a hotelaria. Os programas serão desenvolvidos em colaboração com as respectivas federações sindicais internacionais. Será efectuado um esforço especial para alcançar e organizar as mulheres do trabalho doméstico, ajudando a assegurar que quaisquer futuros instrumentos para a protecção destas trabalhadoras contenham as adequadas salvaguardas contra o trabalho forçado e o tráfico.

378. A segunda prioridade será encorajar uma maior cooperação entre os sindicatos de países vizinhos que enfrentam as mesmas questões relativas ao trabalho forçado, e também entre os sindicatos em países de origem e de destino dos trabalhadores migrantes, incluindo os trabalhadores migrantes domésticos. Os programas irão promover acordos recíprocos entre sindicatos, através dos quais os trabalhadores migrantes afiliados nos sindicatos no país de origem também possam receber os benefícios das associações sindicais dos países de destino.

379. Terceiro, os sindicatos podem ser apoiados nos seus esforços de vigilância das condições de recrutamento e de contratação, particularmente em locais e sectores onde o risco do trabalho forçado e do tráfico é considerado grave, e onde estas condições possam escapar à atenção dos serviços de inspecção do trabalho. Os funcionários dos sindicatos e os seus membros podem necessitar de formação específica, para identificar e documentar casos de abuso, processamento de queixas, e procurar a reparação por parte das autoridades adequadas

380. Uma outra tarefa dos sindicatos, por vezes actuando em conjunto com outros grupos da sociedade civil, pode ser a prestação de assistência e protecção às vítimas de trabalho forçado. Os sindicatos podem querer apresentar os casos perante as autoridades e outras agências de aplicação da lei, procurando, por exemplo, obter compensações pelos danos sofridos pelos trabalhadores, incluindo a perda de rendimentos.

381. Finalmente, há a necessidade de mais ferramentas para o alargamento da consciencialização, sensibilização e de orientação sobre o trabalho forçado, dirigidas a uma audiência sindical. Começou-se pelo desenvolvimento de ferramentas para os

sindicatos de determinados países. Estas necessitam de ser mais desenvolvidas, adaptadas aos diferentes contextos nacionais e amplamente disseminadas.

As organizações de empregadores

382. Com apoio por parte da OIE, os actores do mundo empresarial têm vindo a integrar-se cada vez mais na acção contra o trabalho forçado. Os programas da RSE, em conjunto com os códigos de conduta de associações industriais e de muitas empresas individuais, são cada vez mais explícitos na identificação do trabalho forçado. O manual do BIT de 2008 para os empregadores e empresas sobre o combate ao trabalho forçado define os princípios de orientação para a acção, e também disponibiliza orientação prática sobre as formas de solucionar determinados problemas. O terreno encontra-se agora preparado para um esforço intensificado, o que poderá envolver as seguintes áreas de actividade.

383. Primeiro, o BIT vai estabelecer contactos com as várias MSI's, com instituições financeiras e de desenvolvimento que financiam as iniciativas do sector privado, e fóruns como a Global Compact das NU, para assegurar a consistência na compreensão do conceito de trabalho forçado e as formas como este pode afectar as actividades empresariais. Serão desenvolvidos programas de formação específicos, e disseminados em diferentes idiomas, em colaboração com auditores e outros grupos que apostaram no desenvolvimento de competências sobre o trabalho forçado.

384. Segundo, enquanto muitas indústrias e empresas até agora concentraram os seus esforços na vigilância dos fornecedores de “primeira linha”, o programa do BIT vai agora avaliar formas de ultrapassar esta primeira linha nas cadeias globais de abastecimento. Existe também uma clara necessidade de chegar aos fornecedores de matérias-primas e produtos de segunda e de terceira linhas, mais do que de produtos acabados, muitos destes operando na economia informal onde os problemas do trabalho forçado têm maior probabilidade de surgir. Este trabalho é mais bem conduzido num sector específico, através de amplas parcerias entre associações de empregadores e industriais, inspecções e a administração do trabalho, empresas individuais, e grupos da sociedade civil. Acumulando experiência em áreas como a indústria Brasileira do carvão vegetal, os programas piloto podem ser realizados em indústrias e regiões seleccionadas, documentando as práticas e identificando as medidas correctivas adequadas. Deverá ser tida em total consideração a contribuição e o valor das organizações

de empregadores no fornecimento das redes para chegarem a estas pequenas e médias empresas, salientando, assim, a propriedade e a sustentabilidade dos programas.

385. Terceiro, será prestada assistência às organizações de empregadores e às empresas, ajudando-as a assegurar que as práticas de recrutamento serão livres da servidão por dívidas e de outras formas de coerção. Pode ser prestado apoio a associações industriais relevantes, para produzir os enquadramentos para a vigilância dos sistemas de contratação e de subcontratação, e para desenvolver códigos de conduta. Para além de estudos piloto anteriores, o BIT pode apoiar uma investigação com maior profundidade, e os estudos de caso sobre os sistemas de recrutamento praticados, analisando os factores que contribuem para o trabalho forçado e para a servidão por dívidas, e formular recomendações acerca dos meios através dos quais os empregadores podem impedir a sua incidência.

386. Quarto, pode ser prestado apoio através de programas piloto às iniciativas dos empregadores na prestação de assistência na integração de antigas vítimas de trabalho forçado, e prevenir a possível reincidência, por exemplo, através de serviços de formação profissional, desenvolvimento de competências e de esquemas de aprendizagem. Ao promover esses esforços, vai ser particularmente importante construir parcerias entre intervenientes empresariais, governos e organizações da sociedade civil, trabalhando em conjunto para fornecer um conjunto integrado de medidas de assistência e de protecção sociais.

2. Questões e prioridades regionais

Alargar a base do conhecimento em países em vias de desenvolvimento: Investigação aplicada

387. Enquanto tem sido conduzida investigação importante acerca do trabalho forçado em zonas de África, Ásia e América Latina, a mesma foi limitada a alguns países destes continentes. Particularmente na África e na América Latina, há a necessidade de conduzir pesquisas para além do pequeno número de países onde o BIT tem até agora conduzido os seus programas de assistência técnica. Ao desenvolver futuros programas de investigação, o BIT vai beneficiar das redes desenvolvidas através dos programas existentes, permitindo a partilha das metodologias.

Trabalho forçado e redução da pobreza em países em vias de desenvolvimento: O foco na prevenção

388. A investigação e os programas operacionais conduziram a uma melhor compreensão dos grupos populacionais em risco de trabalho forçado, muitas vezes como resultado de um extenso padrão de pobreza e de discriminação. Poderão incluir castas e outras minorias na Ásia, povos indígenas da América Latina e, em alguns casos, os descendentes de escravos em África. A experiência demonstrou que, em conjunto com a melhoria da aplicação da lei e da inspecção do trabalho, há a necessidade de melhores estratégias de prevenção, incluindo a integração dos programas de redução de pobreza e o desenvolvimento de recursos nas comunidades mais necessitadas.

389. A acção de base alargada contra os sistemas de servidão por dívidas, particularmente na Ásia, vai continuar em prática em diferentes níveis. A nível político, os indivíduos em situação de ou em risco de servidão por dívidas devem ser particularmente identificados, através de programas de redução de pobreza, incluindo iniciativas de micro-financiamento. Os programas de sensibilização para agências e funcionários governamentais são de fundamental importância, identificando os vários meios disponibilizados para identificar os sistemas e as práticas de servidão por dívidas. A nível comunitário, é essencial a referência às boas práticas até agora aprendidas, replicando-as noutras áreas conhecidas pela incidência da servidão por dívidas. O envolvimento das organizações locais de empregadores e de trabalhadores será um elemento chave para abordagens futuras. Na América Latina, dada a particular vulnerabilidade dos povos indígenas ao trabalho forçado e à servidão por dívidas, será atribuída a devida importância às questões em programas de identificação da pobreza através da promoção da identidade e dos direitos dos povos indígenas.

Trabalho forçado, trabalhadores migrantes e contratados: Colaboração entre países de origem e de destino

390. Embora estas questões sejam globais, sejam igualmente de particular importância em certas regiões. Há espaço para construir uma cooperação entre os países de origem da Ásia Central e os países Europeus, incluindo países como a Federação Russa, onde os trabalhadores migrantes podem estar em risco de trabalho forçado em actividades do sector formal, incluindo a construção.

391. A prioridade, em toda a região Asiática, com a sua elevada incidência de emigração interna e internacional, será a melhoria da regulamentação, a vigilância e as actividades das agências de recrutamento, incluindo mecanismos de contratação laboral informal dentro de cada país e entre países. Enquanto ainda é necessário construir uma base de conhecimento, e pressionar para a elaboração das regulamentações adequadas, o BIT pode agora realizar programas piloto acerca deste assunto com o envolvimento de organizações de empregadores e de trabalhadores, agências de recrutamento e de colocação, e a administração do trabalho. Também em África, pode ser dada particular atenção à vigilância das agências de recrutamento, incluindo aquelas que fazem recrutamento para o estrangeiro, para prevenir o risco das práticas de trabalho forçado. Novas investigações podem procurar impedir o tráfico humano, e promover a reintegração das pessoas traficadas, através de programas de cooperação entre países Africanos de origem e de destino, dentro e fora de África.

392. A futura cooperação com os Estados do Golfo e outros países do Médio Oriente pode centrar-se em particular, na prevenção do tráfico e na protecção dos trabalhadores temporários contratados através de práticas de recrutamento e de contratação abusivas. Irá apoiar-se em estudos anteriores, que documentaram os mecanismos e as práticas de recrutamento nos países que enviam trabalhadores temporários para o Médio Oriente, e para países de destino dentro dessa região.

393. Foram adoptadas recentemente medidas importantes na zona do Médio Oriente, no que respeita às políticas contra o tráfico e de legislação. O BIT continuará a prestar um apoio contínuo no intuito de identificar as dimensões do tráfico laboral, envolvendo ministérios do trabalho e outros constituintes da OIT em mecanismos interministeriais para implementar os enquadramentos legais e políticos. Poder-se-ão salientar a promoção de melhores mecanismos de regulamentação do recrutamento, e da melhoria da vigilância, em cooperação com os países de origem. Finalmente, será dada particular atenção às associações público-privadas, assegurando que os empregadores e os trabalhadores se encontram em total colaboração com os esforços do governo para melhorar os sistemas de contratação e colocação mão-de-obra.

Problemas dos países industrializados

394. Mediante pedido, foi ministrada formação a altos funcionários e a parceiros sociais de países industrializados, como, por exemplo, na Europa e nos Estados Unidos, sobre os meios de identificar e combater o trabalho forçado. Foi prestada assistência semelhante para o estudo do trabalho forçado e o tráfico. Tal ajudou a apoiar a ideia de que o trabalho forçado é uma preocupação para todos os países e para todos os tipos de economias. Espera-se que continue a haver pedidos de assistência por parte dos países industrializados inclusive para formação e investigação. Igualmente mediante pedido, será equacionada a prestação de apoio para estudos quantitativos sobre o trabalho forçado e o tráfico em muitos destes países. Os materiais existentes - incluindo aqueles dos inspectores do trabalho, dos juízes e dos procuradores, e dos intervenientes empresariais - podem ser adaptados aos contextos nacionais. O programa do BIT vai procurar estabelecer uma relação mais estreita entre a comunidade académica e as principais instituições políticas, promovendo o estudo e a aprendizagem acerca das questões económicas e outras questões subjacentes ao trabalho forçado na economia moderna global. Estes tipos de material constituem um apoio essencial para a estratégia dos meios de mediatização e comunicação sobre o trabalho forçado.