



Organização
Internacional
do Trabalho

Ficha
informativa
Janeiro de 2017

Otimizar o respeito da legislação sobre o trabalho infantil através da colaboração estratégica entre a inspeção do trabalho e os programas de monitorização do trabalho infantil

Administração do trabalho, inspeção do trabalho e segurança e saúde no trabalho

I. INTRODUÇÃO

Perante as preocupações crescentes em todo o mundo acerca da persistência das piores formas de trabalho infantil, as inspeções do trabalho consideram não estar suficientemente equipadas para responder isoladamente aos desafios. Frequentemente, faltam-lhes recursos financeiros e humanos adequados, competência técnica ou uma compreensão suficiente do problema. Essas lacunas limitam a sua capacidade de identificar de maneira eficaz os locais nos quais as crianças trabalham, em particular na economia informal. O problema é ainda exacerbado por um poder coercitivo ou um acesso a medidas corretivas limitado, e pelos procedimentos judiciais disponíveis.

A presente ficha informativa proporciona recomendações destinadas a reforçar a colaboração entre as inspeções do trabalho nacionais e os programas regionais ou comunitários de monitorização do trabalho infantil (MTI). A ficha fornece informações com vista a promover uma cobertura eficaz contra as práticas de trabalho infantil indesejáveis e difíceis de identificar, frequentemente presentes na economia informal.

Esta ficha também identifica e descreve os papéis diferentes e complementares das ins-

peções do trabalho e dos programas de MTI e sugere as formas como essas organizações - assim como os seus parceiros dos setores público e privado ou organizações sem fins lucrativos - podem colaborar para otimizar a eficácia e melhorar os resultados.

II. QUADRO JURÍDICO

Sendo a entidade pública legalmente autorizada a aplicar a legislação laboral nacional, a inspeção do trabalho tem a responsabilidade de agir quando são encontradas práticas ilegais de trabalho infantil. Essas ações consistem geralmente em aplicar sanções, obter reparações e/ou mover processos administrativos, civis ou penais contra as pessoas ou as empresas que violaram a lei.

A Convenção N° 138 sobre a idade mínima, de 1973, e a Convenção N° 182 sobre as piores formas de trabalho das crianças, de 1999, estipulam ambas que os Estados membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar a aplicação efetiva dessas convenções e determinar as pessoas responsáveis pelo seu cumprimento¹

¹ Artigo 9 da Convenção N° 138, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C138 e Artigo 7 da Convenção N° 182

O Parágrafo 14 da Recomendação N° 190 relativa às piores formas de trabalho das crianças, de 1999, que acompanha a Convenção N° 182, declara que «os membros deverão igualmente prever com a maior urgência outros meios administrativos, civis ou penais a fim de assegurar a aplicação efetiva das disposições nacionais que visam a proibição e a eliminação das piores formas de trabalho das crianças, por exemplo, a fiscalização especial das empresas que tenham recorrido às piores formas de trabalho infantil e, em caso de violação persistente, a suspensão temporária ou definitiva da respetiva licença de exploração».

Nos termos do parágrafo 8.1.6 do Roteiro para a eliminação das piores formas de trabalho infantil até 2016,² é recomendado «Aplicar sanções penais adequadas contra os autores das piores formas de trabalho infantil, reforçar as medidas de inspeção e os mecanismos de acompanhamento que permitem reconhecer estas piores formas e relatar os casos ao poder judicial; deve prestar-se uma atenção particular ao reforço da inspeção do trabalho, incluindo em relação à segurança e saúde no trabalho». O Parágrafo 8.4.3 recomenda ainda «Trabalhar em prol da regulamentação e formalização da economia informal, onde se encontra a maioria dos casos das piores formas de trabalho infantil, incluindo pelo reforço dos sistemas públicos de inspeção do trabalho e de aplicação da lei e das suas capacidades».

A Declaração de Brasília sobre Trabalho Infantil (2013)³ menciona igualmente a importância da inspeção do trabalho. Os Pontos 10 e 11 enunciam respetivamente que: «Reconhecemos a importância da administração do trabalho e, em particular, das inspeções do trabalho, no que concerne a erradicação do trabalho infantil, e buscaremos desenvolver e fortalecer, conforme o caso, nossos sistemas de inspeções trabalhistas» e que «Encorajamos, onde for o caso, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e dos regulamentos relativos ao trabalho infantil, incluindo os serviços de inspeção trabalhista, a cooperar entre si no contexto da aplicação de sanções penais ou, conforme o caso, de outras sanções relacionadas a casos de trabalho infantil, especialmente em suas piores formas».

III. O DESAFIO DUPLO DA MONITORIZAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

O conceito de «MTI» surgiu nos anos 1990 com o objetivo de melhorar e intensificar a deteção do trabalho infantil. Tinha como objetivo criar um mecanismo sustentável de base local destinado a completar a cobertura mais alargada da inspeção do trabalho e ajudar a identificar as crianças que trabalham, ignoradas pelas anteriores tentativas de erradicação do trabalho infantil.

No passado, o respeito limitado da legislação relativa ao trabalho infantil era corrente em certos setores, como a agricultura de subsistência, onde as crianças trabalhavam geralmente ao lado de familiares adultos. No entanto, na economia moderna, as unidades económicas familiares devem respeitar toda a legislação

pertinente, já que se tornam frequentemente subempreiteiros e produtores para os mercados nacionais e internacionais, como participantes nas cadeias de abastecimento. Além disso, muitas dessas crianças efetuam trabalhos extremamente penosos, como trituração de pedras, extração de sal e trabalho nas pedreiras, seja em África, na Ásia ou na América do Sul. **Até hoje, as inspeções do trabalho nacionais não conseguiram encontrar nem os meios nem os métodos para identificar os locais em que se exercem as piores formas de trabalho infantil.**

Os monitores do trabalho infantil não dispõem do mesmo grau de autoridade legal que os inspetores do trabalho para aplicar as disposições legais relativas ao trabalho infantil. Não têm legitimidade para entrar nos locais de trabalho (o que constitui uma prerrogativa dos inspetores do trabalho prevista na Convenção (n° 81) sobre a inspeção do trabalho,⁴ nem

² http://ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_13455/lang-en/index.htm

³ http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_23483/lang-pt/index.htm

⁴ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c081_pt.pdf

têm o poder de sancionar os empregadores que infringem a lei. Para mais, os monitores do trabalho infantil não têm os mesmos poderes de autoridade que os inspetores do trabalho em relação às medidas corretivas que podem aplicar com vista a evitar as violações da legislação relativa ao trabalho infantil identificadas.

Tendo em conta essas limitações, a principal estratégia da MTI é a criação de confiança a nível local, com o intuito de obter informações acerca das crianças trabalhadoras por intermédio dos «olhos e ouvidos» da comunidade. A MTI procura criar relações positivas com os responsáveis das comunidades e os líderes de negócios, para que os monitores sejam convidados para as casas particulares ou para reuniões em locais neutros - como escolas - a fim de identificar as crianças trabalhadoras. Este tipo de relações a nível comunitário não é geralmente uma força ou prática habitual da inspeção do trabalho. Paralelamente, o programa de MTI pode procurar não se implicar demasiado nas atividades da inspeção de trabalho e das entidades responsáveis pela aplicação da lei, por receio de comprometer o clima de confiança que os monitores se esforçam por criar.

IV. COLABORAÇÃO INSUFICIENTE ENTRE AS INSPEÇÕES DO TRABALHO E OS PROGRAMAS DE MTI

Ainda que tanto as inspeções do trabalho como os programas de MTI prestem uma contribuição essencial à erradicação do trabalho infantil, nem sempre têm organizado as suas atividades de forma coordenada. Em geral, não há posição comum ou acordo quanto a saber se, e em que medida, os programas de MTI e os serviços de inspeção do trabalho devem atuar em conjunto a nível operacional. Ainda que haja exemplos de colaboração entre os programas de MTI e a inspeção do trabalho - inspetores participando nas equipas de monitores do sistema de MTI no setor do

pronto-a-vestir no Bangladesh ou inspetores membros dos comités de supervisão do programa de MTI das indústrias de exportação no Paquistão - essas colaborações são geralmente informais e pontuais. Habitualmente, as inspeções do trabalho não consideram útil a inclusão dos programas de MTI nas estratégias nacionais de inspeção e podem ter que enfrentar barreiras jurídicas e políticas para pôr em prática uma colaboração eficaz.

Esses problemas de comunicação entre a inspeção do trabalho e os programas de MTI travam gravemente as possibilidades de ação complementar e coordenada.

V. PROMOVER UMA APLICAÇÃO EFICAZ DA LEGISLAÇÃO

Para garantir condições e proteção convenientes para as crianças e os adolescentes no local de trabalho, as inspeções do trabalho devem tomar medidas que não se limitem a uma aplicação coerciva da legislação, mas que incluam medidas proativas destinadas a encorajar o respeito da lei. Essas medidas podem incluir a prestação de informações e de conselhos aos empregadores e aos trabalhadores acerca dos meios mais eficazes de respeito do quadro normativo.

Os serviços de inspeção do trabalho têm igualmente a obrigação de cumprir com os objetivos alargados da inspeção do trabalho, comunicando diretamente com as autoridades legislativas quando descobrem deficiências ou abusos não especificamente cobertos pelas leis existentes.

A colaboração entre os serviços de inspeção do trabalho e as organizações de MTI será tanto mais eficaz quanto os papéis e prerrogativas de cada um forem claramente especificados de antemão. Apesar de os objetivos e atividades fundamentais dessas organizações estarem muito alinhados, existem distinções tradicionais entre os respetivos papéis, que devem ser bem entendidas por ambos para favorecer a colaboração (Ver Quadro 1).

Área de intervenção	Inspetores do trabalho	Monitores do trabalho infantil
Empresas	Economia formal e informal	Economia informal
Trabalhadores	Todos os trabalhadores	Crianças com menos de 18 anos
Acesso ao local de trabalho	Direito legal de entrar na maior parte dos locais de trabalho.	Acordo necessário do empregador para entrar nas instalações.
Âmbito de ação	Grande leque de temas: idade mínima, trabalho infantil, tempo de trabalho, segurança e saúde no trabalho, segurança social e relações de trabalho.	Temas de trabalho infantil: idade, tipo de trabalho, condições de trabalho, situação familiar e escolar.
Autoridade legal	Aplicar a legislação e adotar as medidas autorizadas contra os empregadores que violam a lei.	Nenhuma autoridade jurídica formal; reportam as violações aparentes à inspeção do trabalho e outras autoridades competentes.
Segurança e saúde no trabalho	Competentes para: ordenar correções no local de trabalho; mover processos ou aplicar sanções; suspender operações; fechar estabelecimentos; prestar informações e orientações sobre as ações necessárias para respeitar as exigências de segurança e saúde e fazer aplicar medidas de luta contra o trabalho infantil.	Nenhuma autoridade para sancionar as empresas, mas em boa posição para prestar informações sobre as vulnerabilidades das crianças trabalhadoras e as medidas de redução dos riscos.
Seguimento	Prioridade à necessidade de garantir que o empregador respeita as exigências legais.	Prioridade à criança e orientação para outros recursos e alternativas convenientes.
Prevenção	Aplicação de medidas para dissuadir as infrações; abordagens preventivas complementares (p.ex. informações, conselhos, incentivos); promoção da conformidade dos locais de trabalho.	Conjunto de abordagens preventivas indo de “limitadas” a “complementares” (p.ex. informações, conselhos).

VI. ESTUDOS DE CASOS DE COLABORAÇÃO EFICAZ ENTRE A INSPEÇÃO DO TRABALHO E OS PROGRAMAS DE MTI

Como já indicado, existem muitos exemplos em todo o mundo de serviços de inspeção

do trabalho e de programas de MTI que instauraram localmente parcerias estratégicas, que deram bons resultados. Descrevem-se brevemente adiante alguns desses casos.

Brasil

Este estudo de caso ilustra a importância de adotar políticas nacionais que apoiem uma abordagem integrada das funções de inspeção e de monitorização, tanto em matéria de bem-estar das crianças como de inspeção do trabalho em geral. Também evidencia a importância de uma política nacional que implique as organizações de todos os níveis numa plataforma comum de diálogo, promovendo assim uma comunicação mais eficaz e maior coordenação das atividades entre organizações parceiras.

O Brasil é um bom exemplo da forma como um mecanismo nacional de MTI pode ser integrado no quadro global de inspeção do trabalho, enquanto parte de um sistema alargado orientado ao bem-estar social e de serviços públicos.

Como não poderia deixar de ser, todos os níveis da administração estão obrigados a respeitar as exigências das políticas nacionais que encorajam uma cooperação «tripartida alargada», ou seja unindo governo, empregadores, trabalhadores e organizações não-governamentais pertinentes (ONG) em plataformas comuns de diálogo. Essas plataformas tomam a forma de comités locais de proteção das crianças e de entidades relacionadas com as crianças e o trabalho a nível do Estado, as quais se reúnem regularmente para planificar e resolver questões operacionais e para favorecer uma abordagem coerente do trabalho infantil.

Um segundo elemento essencial no estudo de caso brasileiro é a infraestrutura de comunicação. A tecnologia permitiu que vários níveis de governo (local, estadual e nacional) e vários organismos oficiais (educação, desenvolvimento social, judicial, trabalho, etc.) se conectassem por intermédio de um sistema de informação interligado. Quando uma criança

trabalhadora é identificada - por um membro da comunidade ou por um inspetor - o nome dessa criança é introduzido na base de dados, que transfere automaticamente os dados ao organismo/serviço competente, para garantir que se presta uma resposta e um apoio legal apropriado. Este sistema de dados permite concentrar-se sobre os pontos sensíveis onde o trabalho infantil é prática corrente, para que as atividades de inspeção possam ser intensificadas nessas zonas.

Este sistema coordenado de inspeção-monitorização foi elaborado no início dos anos 1990, quando o governo brasileiro e a sociedade civil adotaram certo número de iniciativas para lutar contra o trabalho infantil. Muitas dessas iniciativas não responderam às expectativas, pois faltou-lhes uma força centralizadora para dinamizar e mobilizar os esforços individuais e transformá-los em programas eficazes. O desempenho dos inspetores do trabalho foi também dificultado pela falta de programas sociais aos quais encaminhar as crianças trabalhadoras identificadas.

No entanto, a criação desta rede coordenada conduziu a um aumento notável da eficiência e da eficácia de ação dos inspetores do trabalho. A MTI não era considerada um sistema independente dentro dessa rede, sendo o conceito mais bem utilizado como um dos catalizadores para uma rede alargada, dentro da qual se incorporava o processo de MTI. O serviço de inspeção do trabalho beneficiou muito do sistema. Os inspetores do trabalho atuaram como catalizadores entre os atores da sociedade civil, o serviço oficial de inspeção e os diversos níveis e setores da administração. Esta colaboração teve um resultado inesperado, com benefícios substanciais para a inspeção do trabalho, promovendo uma imagem positiva aos olhos da sociedade.

Camboja⁵

Este estudo de caso constitui um exemplo de como foi criada uma repartição prática do trabalho entre os inspetores do trabalho e os agentes da MTI e realça as fases preparatórias fundamentais que permitiram que essas equipas funcionassem de forma integrada.

No Camboja, foram criadas duas equipas temáticas: uma «equipa de monitorização das empresas», composta por inspetores do trabalho encarregados de visitar as fábricas, as unidades de tratamento do camarão e outras empresas do setor formal, e uma «equipa comunitária de monitorização» composta por militantes comunitários e líderes das organizações locais orientadas para o trabalho no domicílio e os locais de trabalho informais. As duas equipas receberam formação em conjunto sobre as questões de trabalho infantil e as técnicas de monitorização do local de trabalho, o que permitiu a criação de vínculos fortes desde o início entre a monitorização do local de trabalho e a monitorização comunitária. Quando foram para o terreno, as equipas trabalharam juntas para garantir que cada criança trabalhadora identificada era acompanhada tanto no local de trabalho como na sua família ou comunidade.

Outro mecanismo que ajudou a reforçar o vínculo entre o serviço de inspeção do trabalho e as equipas de MTI no Camboja foi a utilização de duas novas ferramentas de apresentação de dados. Primeiro, foi elaborada uma lista de controlo comum, que identificava indicadores essenciais a ser investigados em cada um dos setores profissionais suscetíveis de recorrer ao trabalho infantil. Depois, foi compilada uma lista comum de crianças trabalhadoras, à medida que eram localizadas e identificadas. Os nomes eram introduzidos numa base de dados e transmitidos aos serviços para os quais eram encaminhadas as crianças.

O exemplo do Camboja realça igualmente os serviços complementares que as equipas de MTI foram capazes de proporcionar. Na medida em que os monitores vivem nas comunidades que monitorizam, eles conhecem os domínios onde os casos de trabalho infantil são mais suscetíveis de ocorrer. Esses monitores são membros respeitados da comunidade e, como tal, podem comunicar eficazmente com os pais acerca de questões como a segurança do local de trabalho e a importância da educação, assim como com os empregadores e os trabalhadores adultos acerca da importância de pôr fim ao trabalho infantil.

Uganda⁶

O estudo do Uganda ilustra as vantagens da colaboração entre agências graças a uma conservação de registos e uma gestão de dados eficazes. Demonstra as vantagens da partilha de dados graças a sistemas de informação bem concebidos.

No Uganda, uma iniciativa concertada sobre apresentação de dados foi lançada pelos monitores do trabalho infantil e pelos agentes distritais de desenvolvimento comunitário, constituindo uma unidade cuja missão inclui a inspeção do trabalho infantil e que, dessa forma, representa o serviço de inspeção do trabalho. Uma avaliação dessa colaboração mostrou que métodos de comunicação de dados claros e simples e a documentação das ações adotadas para deteção e gestão dos casos de trabalho infantil constituem ferramentas essenciais tanto para os inspetores como para os monitores. Este exemplo realça as vantagens de sistematizar a MTI e a apresentação de dados e de clarificar o vínculo entre os organismos governamentais responsáveis.

Outra característica especial deste caso foi a conexão triangular entre o Ministério da condição da mulher, do trabalho e do desenvolvimento social, os agentes distritais e uma rede de grupos comunitários trabalhando em favor do bem-estar da criança. O sistema de informação e de monitorização inserido no organismo que trata dos órfãos e de crianças vulneráveis (o «OCV»), que, para este efeito, representa a inspeção do trabalho, forneceu o quadro de recolha e partilha de dados sobre os casos de trabalho infantil. Os monitores comunitários constataram que para que o OCV trabalhasse eficazmente, as regras aplicáveis à recolha de dados deviam ser simples e práticas, para que pudessem ser identificadas e implementadas ações claras de luta contra o trabalho infantil a nível comunitário. Na medida em que o sistema de informação do OCV dispunha de estruturas bem estabelecidas que permitiam identificar e sinalizar os casos de crianças vulneráveis do nível da aldeia ao nível distrital, a integração dos dados de trabalho infantil nesse sistema de informação permitiu melhorar a viabilidade do MTI para todas as organizações envolvidas.

⁵ IPEC OIT. Experiences and lessons learned on child labour monitoring. Rubber, salt and fishing sectors in Cambodia (Genebra, 2005). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_32_en.pdf

⁶ IPEC-OIT: Action research on the Integrated Area Based Approach and Child Labour Monitoring Systems in Rakai District, Uganda (Genebra, 2011). http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_19535/lang--en/index.htm

VII. RECOMENDAÇÕES

Baseando-nos nas análises de parcerias inspeção do trabalho/MTI produtivas, há evidências de que os programas de MTI podem completar e alargar o alcance dos serviços de inspeção do trabalho a domínios em que estes não estão atualmente em condições de intervir eficazmente. Estes casos de «boas práticas» apresentam algumas características comuns que as organizações que lutam para pôr fim ao trabalho infantil podem imitar ou replicar. As recomendações que se seguem são baseadas nessas boas práticas e propõem orientações para a implementação de estratégias coordenadas entre os serviços de inspeção do trabalho e as organizações locais de MTI.

- As estruturas organizacionais e as instâncias de colaboração inter-institucional devem ser reforçadas onde quer que existam. As mesmas devem reunir todas as partes interessadas, como os trabalhadores, os empregadores e as suas organizações, as inspeções do trabalho e as iniciativas de MTI. Quando essas plataformas de colaboração e participação não existem, seria conveniente instaurá-las a nível local e nacional.
- Deve haver acordos quanto aos procedimentos e às regras operacionais de participação, assim como quanto aos sistemas de comunicação de dados entre a inspeção do trabalho e os programas de MTI. Dado que a autoridade legal compete à inspeção do trabalho – tanto a nível nacional como regional e local – é a inspeção do trabalho que tem autoridade para aplicar a legislação em vigor.
- O serviço de inspeção do trabalho deveria informar os seus inspetores da existência e do mandato da MTI. Uma comunicação eficaz entre as organizações é essencial para conseguir uma colaboração ótima em matéria de trabalho infantil. As organizações de MTI deveriam informar a intervalos regulares a inspeção do trabalho (ou a autoridade governamental local competente) acerca das suas operações e informar igualmente os inspetores do trabalho quando detetam quaisquer violações em matéria de trabalho infantil.
- Os serviços de inspeção do trabalho e as organizações de MTI deveriam celebrar protocolos de inspeção e seguimento orientados para as crianças. Esses protocolos deveriam conter orientações sobre o que verificar durante as inspeções, como interagir com as crianças e o que fazer logo que um caso de trabalho infantil é detetado.
- A legislação nacional deveria ser atualizada para clarificar com que objetivo e em que circunstâncias e condições é possível realizar inspeções em casas particulares ou na via pública, no que respeita ao comércio ou atividades de rua, para que as ações de inspeção sejam mais eficazes na deteção e luta contra o trabalho infantil em tais situações.
- Os dados relativos ao trabalho infantil deveriam ser introduzidos numa base de dados oficial e centralizada. As informações relativas aos casos de trabalho infantil deveriam ser inseridas nos grandes sistemas de gestão de dados existentes (em particular naqueles dos serviços de inspeção do trabalho) para promover o intercâmbio de informações quanto tal seja pertinente.
- Para lutar com êxito contra o trabalho infantil, os inspetores do trabalho e os monitores do trabalho infantil devem ser eficazmente formados acerca das questões relativas a esses temas⁷.
- Os monitores de MTI deveriam dispor de um plano sistemático para cobrir a zona ou o setor que lhes foram atribuídos.

⁷ No âmbito do projeto Programa de ação mundial sobre as questões de trabalho infantil, o Departamento dos princípios e direitos fundamentais do trabalho da OIT (FUNDAMENTALS) elaborou um curso à distância para os inspetores do trabalho e os monitores. Estes últimos poderiam participar no curso para reforçar as suas competências nessa matéria. Ver: http://www.ilo.org/legacy/english/ipec/elearning_labourinspectors_and_clmonitors/module_1/module_1.htm

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

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

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

Serviço dos Princípios e Direitos
Fundamentais do Trabalho
(FUNDAMENTALS)

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

Tel: +41 22 799 8181
Fax: +41 22 799 8771
Email: fundamentals@ilo.org
www.ilo.org/fundamentals