



Relatório IV (1)

Intensificar a luta contra o trabalho forçado



Conferência Internacional do Trabalho, 103ª Sessão, 2014

Relatório IV (1)

Intensificar a luta contra o trabalho forçado

Quarto item da ordem de trabalhos

Copyright da tradução portuguesa © 2013 Observatório do Tráfico de Seres Humanos

A edição original desta obra foi publicada pelo *Bureau* Internacional do Trabalho em Genebra, com o título *Strengthening action to end forced labour*. ISBN 978-92-2-127748-4 (versão impressa), ISBN 978-92-2-127749-1 (versão pdf), ISSN 0074-6681.

Traduzida e reproduzida mediante autorização

A OIT não pode ser responsabilizada pela qualidade ou rigor da tradução.

Intensificar a luta contra o trabalho forçado

A tradução deste relatório só foi possível com o apoio do Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH).

Tradução: Ad-verbatim

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

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

Informação adicional sobre as publicações da OIT, nomeadamente sobre as publicações em língua portuguesa, pode ser obtida na OIT-Lisboa, Rua Viriato, nº 7, 7º e 8º andares, 1050-233 Lisboa, Telefone: + 351 213 173 440, Fax +351 213 140 149, www.ilo.org/lisbon; ou directamente através de ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.

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

Índice

Capítulo 1 - Introdução	5
Capítulo 2 - Contexto jurídico e político internacional	11
Enquadramento jurídico da OIT para a erradicação do trabalho forçado	11
Convenções relativas ao trabalho forçado.....	11
Outros instrumentos OIT pertinentes	13
Outros instrumentos regionais e internacionais pertinentes	14
Instrumentos internacionais para fazer face à problemática do trabalho forçado, da escravatura e do tráfico de seres humanos.....	14
A relação entre as Convenções relativas ao trabalho forçado e outros instrumentos internacionais	16
Instrumentos regionais relacionados com o trabalho forçado	16
Quadros políticos e de cooperação internacional e regional	17
Conclusão: Lacunas de implementação e oportunidades	19
Capítulo 3 - Quadros políticos e institucionais nacionais	21
Enquadramento jurídico internacional.....	21
A legislação nacional e a prática	22
Políticas e planos de ação nacionais	22
Mecanismos de coordenação nacionais	23
Investigação, comunicação de informações e controlo	24
Conclusão: Lacunas de implementação e oportunidades	25
Capítulo 4 - Prevenção.....	27
Enquadramento jurídico internacional.....	27
A legislação nacional e a prática	29
Enquadramentos jurídicos nacionais para a prevenção.....	31
Sensibilização e maior poder de intervenção social e económica.....	32
Aplicação reforçada da legislação, coordenação e cooperação.....	33
Conclusão: Lacunas de implementação e oportunidades	37
Capítulo 5 - Proteção.....	39
Enquadramento jurídico internacional.....	39
A legislação nacional e a prática	41
Identificação da vítima	41
Conclusão: Lacunas de implementação e oportunidades	48
Capítulo 6 - Indemnização e acesso à justiça	51
Enquadramento jurídico internacional.....	51

A legislação nacional e a prática	52
Mecanismos de indemnização.....	52
Acesso à justiça e disposições sobre direitos acessórios	55
Conclusão: Lacunas de implementação e oportunidades	55
Capítulo 7 - Aplicação da lei.....	57
Enquadramento jurídico internacional.....	57
A legislação nacional e a prática	58
Proibição e punição do trabalho forçado	58
Funções da administração e das inspeções de trabalho.....	60
Regulamentação e monitorização das agências privadas de emprego	61
Reforço da capacidade dos agentes encarregados de fazer cumprir a lei e de outros atores pertinentes.....	62
Conclusão: Lacunas na implementação e oportunidades	63
Capítulo 8 - Reforço do papel da OIT na eliminação efetiva de todas as formas de trabalho forçado.....	65
O contexto global	65
O valor acrescentado de um novo instrumento ou instrumentos da OIT	66
Elementos principais sugeridos para um novo instrumento ou instrumentos	67
Questionário	71
Anexo I	91
Anexo II	93
Anexo III	101

Capítulo 1

Introdução

1. O trabalho forçado e as formas contemporâneas de escravidão e de tráfico humano são objeto de atenção e preocupação generalizadas. Ao adotar o seu primeiro instrumento sobre o trabalho forçado, a Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, em 1930, a Conferência Internacional do Trabalho (CIT) exortou os Estados-membros a suprimir a utilização do trabalho forçado no mais curto espaço de tempo possível e a tipificá-lo como delito. Porém, passados mais de 80 anos e apesar da ratificação quase universal da Convenção, a prática continua a existir, embora sob formas diferentes das que suscitaram essa preocupação no início do século vinte. A liberalização do comércio e o aumento da concorrência à escala global, que constituem desafios à governação dos mercados de trabalho nacionais e à migração internacional do trabalho, assim como a de discriminação e exclusão social persistentes, fazem parte dos muitos fatores que estão subjacentes às formas contemporâneas do trabalho forçado. Muitos países adotaram leis e outras medidas de combate ao trabalho forçado e às práticas relacionadas. Algumas remontam a muitos anos, outras são mais recentes. Mas a persistência destas violações a uma escala alarmante constitui prova irrefutável da existência, a nível global, de lacunas significativas em termos de implementação destas medidas.

2. De acordo com as estimativas mais recentes da OIT, pelo menos 20,9 milhões de pessoas são vítimas de trabalho forçado em todo o mundo¹. Se bem que a região da Ásia e Pacífico registre o número mais elevado de vítimas em termos absolutos, 11,7 milhões, todas as regiões do mundo, e provavelmente todos os países, são afetados. A prevalência estimada do trabalho forçado, avaliada em termos do número de vítimas por 1.000 habitantes, oscila entre 1,5 por 1.000 nos países desenvolvidos e na União Europeia (UE), e aproximadamente 4 por 1.000 na Europa Central e no Sudeste da Europa, bem como na Comunidade de Estados Independentes (CEI) e em África². Em termos de género e idade das vítimas, as mulheres e as crianças do sexo feminino são as mais afetadas (11,4 milhões), embora os homens e as crianças do sexo masculino não fiquem muito aquém (9,5 milhões de vítimas). Um quarto (5,5 milhões) de todas as vítimas são crianças menores de 18 anos.

3. Não obstante a inexistência de dados concretos sobre as tendências ao longo do tempo, os estudos nacionais indicam que, a par da diminuição de certas formas tradicionais de trabalho forçado, surgiram novas práticas. O trabalho forçado imposto pelas autoridades estatais continua a ser motivo de preocupação em certos países, mas a sua escala atual é muito menor do que a utilização do trabalho forçado por particulares e empresas que operam à margem da lei. O BIT estima que 90% do trabalho forçado se verifica atualmente na “economia privada”. Três quartos desta percentagem concentram-se em atividades produtivas, como a agricultura, o trabalho doméstico,

1 Estimativa global da OIT em relação ao trabalho forçado (2012): Resultados e metodologia, Genebra.

2 O Anexo I apresenta as estimativas da OIT em matéria de trabalho forçado, por região.

a construção, a pesca e as indústrias transformadoras; o restante envolve a exploração sexual com fins comerciais. Embora a mobilidade laboral proporcione benefícios a muitos trabalhadores e às economias para as quais contribuem, também é um importante fator de risco de trabalho forçado. Aproximadamente 44 % das vítimas (9,1 milhões) migraram antes de serem exploradas (15% internamente e 29% além-fronteiras).

4. O trabalho forçado é definido de forma abrangente pela Convenção N.º 29 como todo o trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob ameaça de qualquer castigo e para o qual o dito indivíduo não se tenha oferecido de sua livre vontade.³ Embora, na prática, assuma várias formas, o trabalho forçado apresenta muitas características comuns: os perpetradores aproveitam-se de pessoas vulneráveis, que estão desorganizadas e incapazes de se defenderem e protegerem. Os meios de coação aplicados podem ser explícitos, sob a forma de restrições físicas ou violência, mas frequentemente são mais subtis, envolvendo burlas e ameaças. A manipulação de salários, os pagamentos antecipados e as dívidas resultantes da cobrança ilegal de custos relacionados com o trabalho, são práticas generalizadas. As relações de emprego pouco claras ou encobertas, especialmente na economia informal, representam um fator de risco especial. As lacunas na legislação nacional, na aplicação da lei e na coordenação entre países facilitam o crime.

5. Os perpetradores do trabalho forçado obtêm enormes lucros ilícitos, ao passo que as suas vítimas saem a perder financeiramente devido ao baixo nível ou ao não pagamento de salários, bem como à cobrança de despesas exageradas de alimentação, alojamento ou recrutamento, além dos custos financeiros e emocionais devastadores que têm de suportar.⁴ Estudos recentes demonstram que o trabalho forçado também tem consequências sociais e económicas muito mais graves, na medida em que impedem o desenvolvimento económico e perpetuam a pobreza.⁵ Em suma, o trabalho forçado prejudica gravemente as pessoas e as comunidades exploradas, assim como a maioria dos empregadores e empresas que cumprem a lei, devido à concorrência desleal por parte daqueles que trabalham à margem da lei.

6. Porém, não obstante estes enormes desafios, há motivos para otimismo. Na década passada intensificaram-se as medidas para combater o tráfico de pessoas, especialmente após a entrada em vigor, em 2003, do Protocolo para a Prevenção, Erradicação e Punição do Tráfico de Seres Humanos, Sobretudo Mulheres e Crianças.⁶ Este instrumento estabelece, pela primeira vez, uma ligação explícita entre tráfico humano e trabalho forçado. Desde a sua promulgação, muitos Estados promulgaram legislação e adotaram planos de ação nacionais contra o tráfico humano. Outros intervenientes, incluindo organizações de empregadores e trabalhadores, assim como grupos da sociedade civil, de um modo mais geral, envolveram-se de formas diferentes. Não obstante as ações incidirem inicialmente no combate ao tráfico para a exploração sexual, o tráfico para o trabalho forçado foi adquirindo cada vez mais relevância.

7. Contudo, a ênfase em muitas destas iniciativas recaiu no aumento da deteção do crime e na repressão dos seus atores, tendo-se atribuído uma menor prioridade à ação preventiva e à proteção das vítimas. Por outro lado, verificou-se uma repressão muito menor do tráfico para fins laborais do que para a exploração sexual, não obstante os dados existentes apontarem para a existência de

3 As definições de trabalho forçado e os conceitos relacionados estão tratados em pormenor no Capítulo 2.

4 A OIT estimou o “custo de oportunidade” do trabalho forçado em 21 mil milhões de dólares anuais, como a perda de rendimento dos trabalhadores devido ao facto de se encontrarem numa situação de trabalho forçado e não numa relação de emprego livre. CIT: *O custo da coerção. Relatório Global no quadro do acompanhamento da OIT relativo aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*, Relatório I(B), 98.ª Sessão, Genebra, 2009, par. 145-150.

5 D. Acemoglu, C. Garcia-Jimeno, e J.A. Robinson (2012): *Finding Eldorado: Slavery and long-run development in Colombia*, Instituto Nacional de Investigação Económica, Documento de Trabalho 18177, Cambridge, Massachusetts.

6 O Protocolo sobre o Tráfico complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, 2000.

muito mais vítimas do primeiro tipo de delito.

8. A relação entre trabalho forçado, escravidão e tráfico humano continua a ser objeto de debate. O presente relatório centra-se no “trabalho forçado” como conceito central, em consonância com o mandato da OIT. “O tráfico de pessoas” é visto como um fenómeno estreitamente relacionado, mas não idêntico. Existem formas de trabalho forçado que podem ser consideradas tráfico de pessoas, como o trabalho penitenciário forçado e algumas situações de servidão por dívidas. Do mesmo modo, há formas de tráfico de pessoas, incluindo para extração de órgãos ou para casamento ou adoção forçados, que não configuram necessariamente situações de trabalho forçado (embora estas últimas duas práticas possam constituir situações de trabalho forçado se a intenção for explorar o trabalho de mulheres ou crianças). Todavia, estes dois conceitos sobrepoem-se significativamente, na medida em que a maior parte do tráfico de pessoas resulta em trabalho forçado ou em exploração sexual. Outros conceitos intimamente ligados, também definidos no direito internacional, incluem a escravidão e práticas análogas à escravidão, a servidão por dívidas e a servidão em geral.

9. A Convenção N.º 29, de 1930, e a Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, são dos instrumentos mais ratificados da OIT⁷. A eliminação de todas as formas de trabalho forçado é um dos quatro princípios e direitos fundamentais no trabalho, enumerados pela Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998, que todos os Membros se comprometem a “respeitar, promover e concretizar de boa-fé”. As observações formuladas pelos órgãos de controlo da OIT, ao longo de muitos anos, aliadas à experiência obtida através da cooperação técnica com os Estados-membros, dão indicações importantes sobre os elementos essenciais de uma resposta abrangente e efetiva ao trabalho forçado, que aborde a prevenção, a repressão e a proteção das vítimas, no quadro mais vasto da promoção do trabalho digno. O trabalho forçado não existe por acaso. Trata-se de uma manifestação extrema de lacunas e falhas, numa grande variedade de políticas, instituições e mecanismos de aplicação da lei. Por isso, tem de ser abordado de uma forma integrada e coerente para que seja possível erradicar definitivamente o trabalho forçado e todas as práticas relacionadas. Apesar de a responsabilidade principal nesta matéria recair sobre as instituições do Estado, os parceiros sociais também têm um papel crucial a desempenhar na mobilização dos empregadores e trabalhadores de todo o mundo para alcançar este objetivo. A maior participação de instituições sólidas do mercado de trabalho, incluindo das inspeções do trabalho, é uma condição essencial para defender os direitos laborais no local de trabalho e prevenir a ocorrência de violações que sejam suscetíveis de gerar situações de trabalho forçado.

10. Neste contexto, em 2012, a CIT realizou o seu primeiro debate recorrente sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho. As conclusões deste debate incluem um quadro de ação para o respeito, a promoção e a concretização efetivas e universais dos princípios e direitos fundamentais no trabalho, 2012-16⁸. O referido quadro de ação apela à OIT para “realizar uma análise profunda, incluindo através da eventual convocação de reuniões de peritos, para identificar lacunas na cobertura existente das normas da OIT, com vista a determinar se existe a necessidade de ações normativas para: (i) complementar as Convenções da OIT relativas ao trabalho forçado, para abordar a prevenção e proteção das vítimas, incluindo indemnizações e; (ii) tratar do tráfico humano para a exploração laboral⁹. Na sua 316.ª Sessão, em novembro de 2012, o Conselho de

7 O Anexo II apresenta os números relativos às ratificações das principais Convenções pertinentes da OIT e outros instrumentos internacionais.

8 OIT: Resolução sobre o debate recorrente em matéria de princípios e direitos fundamentais no trabalho, Conferência Internacional do Trabalho, 101.ª Sessão, Genebra, 2012, par. 8-31.

9 *ibid.*, par. 22(c).

Administração decidiu convocar uma reunião de peritos sobre o trabalho forçado e o tráfico para a exploração laboral (adiante designada “Reunião de Peritos de Fevereiro de 2012”) para apresentar recomendações na sua 317.^a Sessão sobre uma possível ação normativa em junho de 2014¹⁰.

11. A Reunião de Peritos realizou-se em Genebra, de 11 a 15 de fevereiro de 2013, com a participação de 23 peritos dos Governos, dos Empregadores e dos Trabalhadores, bem como vários observadores¹¹ 12. Concluiu que “a adoção de medidas suplementares para resolver lacunas de implementação importantes e persistentes e erradicar efetivamente o trabalho forçado sob todas as suas formas, traz valor acrescentado”. Chegou-se ao consenso de que essas lacunas “devem ser colmatadas através da definição de normas para reforçar as medidas de prevenção, proteção e indemnização”. Consideraram-se diferentes opções para o estabelecimento de normas, sob a forma de um Protocolo e/ou uma Recomendação, mas não se chegou a consenso nessa matéria. Não se tomou a opção de uma nova Convenção.

12. A 317.^a Sessão do Conselho de Administração (março de 2013) examinou as propostas para a Ordem de Trabalhos da 103.^a Sessão da CIT e não só. Selecionou o item tendo em vista complementar a Convenção N.º 29 “para eliminar as lacunas de implementação e avançar com as medidas de prevenção, proteção e indemnização, a fim de conseguir efetivamente a eliminação do trabalho forçado”, como ponto de definição de normas e discussão simples para a 103.^a Sessão (2014) da CIT¹³.

13. Este relatório resumido sobre a legislação e a prática foi elaborado pelo *Bureau*, nos termos do artigo 38(1) do Regulamento da CIT relativo às etapas preparatórias de um procedimento de discussão simples. Baseia-se no relatório elaborado para a reunião de Peritos, de fevereiro de 2013, bem como noutras fontes de informação, incluindo as observações dos diferentes Estados-membros e Estudos Gerais da Comissão de Peritos da OIT sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações (“CEACR” ou “Comissão de Peritos”) em relação às Convenções sobre o trabalho forçado, os relatórios e a investigação do BIT, documentos de outras organizações internacionais, legislação nacional e fontes oficiais. Para efeitos da elaboração do relatório, a Organização criou uma base de dados com informações sobre 133 Estados-membros, relativamente a: legislação, políticas e planos de ação; estruturas institucionais; aplicação da lei, medidas de prevenção, proteção e indemnização, entre outras matérias¹⁴. Importa salientar que o presente relatório não é exaustivo na cobertura da legislação e da prática nacionais no que se refere ao trabalho forçado, mas antes um documento que apresenta um número limitado de exemplos para ilustrar os pontos principais e a prática atual.

14. A parte restante do relatório está organizada da seguinte forma: o Capítulo 2 define o con-

10 GB.316/INS/15/4, par. 3.

11 Os observadores representaram a Organização Internacional de Empregadores (IOE), a Confederação Sindical Internacional (ITUC), o Conselho da Europa, a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR), o Gabinete das Nações Unidas para o Controlo da Droga e a Prevenção do Crime (UNODC), a Organização Internacional Anti-Escravatura e a Aliança Global contra o Tráfico de Mulheres (GAATW). Também estiverem presentes sete observadores dos Governos.

12 Consultar a Reunião Tripartida de Peritos sobre o Trabalho Forçado e o Tráfico para a Exploração Laboral (Genebra, 11-15 de fevereiro de 2013), Relatório para discussão na Reunião Tripartida de Peritos sobre a possível adoção de um instrumento da OIT para complementar a Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930 (TMELE/2013); o Relatório Final (TMELE/2013/7); e as Conclusões adotadas pela Reunião (TMELE/2013/6). As conclusões estão integralmente plasmadas no Anexo III ao presente relatório.

13 GB.317/INS/2(Rev.) Registo de Decisões, 25 de março de 2013. O Conselho de Administração também selecionou o ponto da Ordem do Dia relacionado com a facilitação de transições da economia informal para a economia formal (definição de normas, discussão dupla) para a mesma sessão.

14 A base de dados foi compilada ao longo do período de outubro de 2013 a abril de 2013. Não se encontrou informação sobre todos os temas em todos os países abrangidos. Por conseguinte, sempre que são citados números de países neste relatório, eles representam um número mínimo. Nem sempre foi possível verificar se as disposições contidas na legislação nacional são suscetíveis de implementação, na prática, embora se tenham desenvolvido esforços para validar os dados, sempre que possível, cruzando a informação com outras fontes.

texto jurídico e político internacional, incluindo os quadros de política regional e coordenação. Os capítulos seguintes tratam dos quadros de política nacional e institucional (Capítulo 3), prevenção (Capítulo 4), proteção (Capítulo 5), indemnização e acesso à justiça (Capítulo 6) e aplicação da lei (Capítulo 7). Cada capítulo começa com um resumo do enquadramento jurídico internacional, incluindo as observações formuladas pela Comissão de Peritos, examina a legislação e a prática nacionais, incluindo exemplos selecionados, e conclui com observações sobre as lacunas de implementação e as oportunidades. O capítulo final tira algumas conclusões gerais e sugere elementos para a possível inclusão em novas normas complementares à Convenção N.º 29.

15. De acordo com o artigo 38 do Regulamento da CIT, o *Bureau* elaborou um questionário com vista à preparação do(s) novo(s) instrumento(s) que está(ão) incluído(s) na parte final do presente relatório. Chama-se a atenção para o artigo 38(1) do Regulamento, que insta os governos “a consultarem as organizações mais representativas dos empregadores e dos trabalhadores antes de concluírem as suas respostas”. Os governos devem igualmente indicar as organizações que foram consultadas. Em conformidade com o programa de prazos reduzidos para os relatórios aprovados pelo Conselho de Administração, o prazo para a receção das respostas ao questionário, pela Organização, termina em 31 de dezembro de 2013¹⁵.

15 GB. 317/INS/2(Rev.), Anexo III.

Capítulo 2

Contexto jurídico e político internacional

16. A proibição do trabalho forçado ou obrigatório, sob todas as suas formas, é considerada uma norma estabelecida do direito internacional consuetudinário. As Convenções fundamentais da OIT na matéria, as Convenções N.º 29 e 105, bem como a Convenção (N.º 182) sobre Interdição das Piores Formas de Trabalho Infantil 1999, que trata do trabalho forçado das crianças menores de 18 anos, são os instrumentos da OIT mais amplamente ratificados¹. Além destas Convenções, vários instrumentos e iniciativas internacionais e regionais abordam o trabalho forçado, bem como a escravidão, as instituições e práticas semelhantes à escravidão e o tráfico de pessoas.

Enquadramento jurídico da OIT para a erradicação do trabalho forçado

Convenções relativas ao trabalho forçado

17. A Convenção N.º 29 foi adotada em 1930, quando o trabalho forçado começou a ser entendido em grande medida como uma prática aplicada pelas administrações coloniais e por certos Estados independentes. Não obstante ter especialmente em consideração estas práticas, a CIT decidiu que a Convenção devia ser de aplicação geral. A Convenção N.º 105, adotada em 1957, visa especificamente a abolição da mobilização obrigatória e o recurso ao trabalho pelo Estado para fins de desenvolvimento económico, bem como do trabalho forçado como meio de coação política ou punição pela infração da disciplina no trabalho².

18. A obrigação básica de um Estado que ratifique a Convenção N.º 29 é “suprimir o recurso ao trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas” (Artigo 1(1)). Isto implica a obrigação, para o Estado, de se abster e atuar – não deve exigir trabalho forçado ele próprio nem tolerar a sua imposição por outros. Os Estados signatários da Convenção têm de garantir que a “imposição ilegal do trabalho forçado ou obrigatório seja objeto de sanções penais” e que “as sanções impostas pela lei sejam efetivamente adequadas e rigorosamente aplicadas” (Artigo 25).

19. Várias disposições transitórias contidas no Artigo 1(2) e (3) e nos Artigos 3 a 24 da Con-

1 O Anexo II contém uma tabela que mostra as ratificações destas Convenções da OIT, bem como de outros instrumentos internacionais fundamentais.

2 Para mais informações sobre a história e as disposições das Convenções da OIT relativas ao trabalho forçado, consultar *Eradication of forced labour*, Relatório III (Parte 1B), Estudo Geral referente à Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930, de 1930, e a Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, CIT, 96.ª Sessão, 2007, e *Giving globalization a human face*, Relatório III (Parte 1B), Estudo Geral sobre as Convenções fundamentais relativas aos direitos no trabalho, à luz da Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, 2008, CIT, 101.ª Sessão, 2012, (adiante designados por Estudos Gerais das Comissões de Peritos, ou, por exemplo, simplesmente por “Estudo Geral de 2007”).

venção N.º 29 não são consideradas aplicáveis. A Convenção N.º 29 dispõe que “o recurso ao trabalho forçado ou obrigatório é permitido durante um período transitório, apenas para fins públicos e a título excepcional, nas condições e com as garantias estipuladas nos artigos seguintes” (Artigo 1(2)). Contudo, desde essa altura, os órgãos de controlo da OIT consideraram que a utilização do trabalho forçado ou obrigatório já não se justifica, na base destas disposições transitórias. Em março de 2010, a 307.ª Sessão do Conselho de Administração aprovou um formulário de relatório, revisto ao abrigo do Artigo 22 da Constituição, relativamente à Convenção N.º 29, que refere o facto de deixar de ser solicitada informação nos termos das disposições transitórias, na medida em que as mesmas já não se aplicam, o que reflete a opinião do Conselho de Administração de que o período de transição terminou³.

20. A Convenção define o trabalho forçado como “todo o trabalho ou serviço exigido a um indivíduo, sob ameaça de um castigo, e para o qual o dito indivíduo não se tenha oferecido voluntariamente” (Artigo 2(1)). “Todo o trabalho ou serviço” refere-se a todos os tipos de trabalho, serviço e emprego, em qualquer atividade, indústria ou setor, incluindo na economia informal. A “ameaça de penalização” engloba uma grande variedade de sanções, incluindo sanções penais e diversas formas de coação direta ou indireta, como violência física, ameaças psicológicas ou o não pagamento de salários. A penalização também pode assumir a forma de perda de direitos ou privilégios. A expressão “oferecer-se voluntariamente” refere-se ao consentimento livre e informado dos trabalhadores de entrarem numa relação de emprego e à sua liberdade para abandonarem esse emprego a qualquer momento. Essa liberdade pode ser negada não só pela atuação das autoridades, como instrumento legal, mas também por uma entidade patronal ou de recrutamento, por exemplo através de falsas promessas, para induzir o trabalhador a aceitar um trabalho que, de outro modo, podia recusar.

21. A Convenção N.º 29 prevê certas exceções à definição de trabalho forçado: (a) serviço militar obrigatório para trabalho de natureza puramente militar; (b) obrigações cívicas normais; (c) trabalho obrigatório de pessoas condenadas, realizado sob a supervisão e o controlo de uma autoridade pública e desde que as pessoas não sejam contratadas ou colocadas à disposição de particulares, empresas ou associações; d) situações de emergência, incluindo guerra e calamidades, como incêndio, inundação ou fome; e e) pequenos trabalhos comunitários, realizados pelos membros da comunidade, no interesse direto desta última (Artigo 2(2)(a)-(e)).

22. Ao adotar a Convenção, os mandantes da OIT optaram por uma definição abrangente da expressão “trabalho forçado”, em vez de enumerarem uma lista de práticas proibidas. A Convenção não contém disposições limitadoras do seu âmbito a certas categorias de trabalhadores e destina-se a proteger toda a população. Portanto, aplica-se a todas as formas possíveis de trabalho forçado, incluindo a escravatura e práticas análogas à escravatura, servidão por dívidas e tráfico de pessoas, e a todos os trabalhadores, tanto do setor público como do setor privado. A Comissão de Peritos da OIT sublinhou que os Estados que ratifiquem a Convenção N.º 29 devem criar um enquadramento jurídico e político completo para erradicar o trabalho forçado sob todas as suas formas.

23. A Convenção N.º 105 complementa a Convenção N.º 29 e apela à “erradicação imediata e completa do trabalho forçado ou obrigatório” em cinco casos específicos: “(a) quer por medida de coerção ou de educação política, quer como sanção a pessoas que

3 Ver o Estudo Geral de 2007, par. 10

tenham ou exprimam certas opiniões políticas ou manifestem a sua oposição ideológica à ordem política, social ou económica estabelecida; (b) quer como método de mobilização e utilização da mão-de-obra com fins de desenvolvimento económico; (c) quer como medida de disciplina do trabalho; (d) quer como punição por ter participado em greves; (e) quer como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa (Artigo 1(a)-(e)).

Outros instrumentos OIT pertinentes

24. Em 1998, a CIT adotou a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, no âmbito da qual todos os Estados-membros se comprometem a respeitar, promover e praticar quatro categorias de princípios e direitos, quer tenham ou não ratificado as Convenções relacionadas. Esses princípios e direitos são: a liberdade de associação e conhecimento efetivo do direito à negociação coletiva (Convenções N.os 87 e 98); eliminação do trabalho forçado (Convenções N.os 29 e 105); abolição do trabalho infantil (Convenções N.os 138 e 182); e eliminação da discriminação no emprego e na profissão (Convenções N.os 100 e 111).

25. A Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, adotada pela CIT em 2008, enfatiza a natureza “inseparável, interrelacionada e de reforço mútuo” dos quatro objetivos estratégicos da OIT, a saber: emprego, proteção social, diálogo social, e princípios e direitos fundamentais no trabalho, como direitos e condições necessárias para a plena realização dos quatro objetivos estratégicos.

26. Várias normas da OIT proíbem explicitamente o trabalho forçado ou as práticas relacionadas, entre categorias específicas de trabalhadores vulneráveis. São elas:

- ❑ a Convenção (N.º 143) sobre os Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares), 1975, que preconiza a adoção de medidas para suprimir os movimentos clandestinos de migrantes em condições abusivas (Artigo 3) e estabelece que um dos objetivos dessas medidas é permitir a repressão do tráfico de mão-de-obra (Artigo 5)⁴;
- ❑ a Convenção (N.º 169) sobre os Povos Indígenas e Tribais, 1989, que proíbe a imposição de serviços pessoais obrigatórios (Artigo 11) e obriga os Estados que a ratifiquem a garantir que as pessoas indígenas não sejam sujeitas a sistemas de recrutamento coercivos, incluindo o trabalho em condições de servidão e outras formas de servidão por dívidas (Artigo 20(3)(c));
- ❑ a Convenção (N.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, que proíbe todas as formas de escravatura ou práticas análogas à escravatura, como a venda e tráfico de crianças, a servidão por dívidas e outras formas de servidão, o trabalho forçado ou obrigatório, incluindo o recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para participação em conflitos armados (Artigo 3(a)) como as piores formas de trabalho infantil contra as quais os Membros têm de tomar medidas imediatas e eficazes, a fim de garantir a sua proibição e erradicação; e
- ❑ a Convenção (N.º 189) sobre os Trabalhadores Domésticos, 2011, que estabelece a adoção de medidas para respeitar, promover e realizar os princípios e direitos fundamentais no trabalho, incluindo a erradicação de todas as formas de trabalho forçado ou obriga-

4 Consultar também a Convenção (N.º 97) sobre a Migração para o Emprego (Revista), 1949.

tório (Artigo 3(2)) em relação aos trabalhadores domésticos.

27. O trabalho forçado é muitas vezes caracterizado por várias violações simultâneas da legislação laboral⁵. Por isso, a sua prevenção requer o cumprimento efetivo de toda uma série de normas da OIT com um enquadramento jurídico de proteção contra a exploração. Além das Convenções fundamentais enumeradas acima, essas normas incluem:

- ❑ a Convenção (N.º 1) sobre as Horas de Trabalho (Indústria), 1919, a Convenção (N.º 30) sobre os Horários de Trabalho (Comércio e Escritórios), 1930, e a Convenção (N.º 95) sobre a Proteção dos Salários, 1949;
- ❑ a Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, de 1947, e a Convenção (N.º 129) sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), que obriga os Membros a manter um sistema de inspeção do trabalho;
- ❑ a Convenção (N.º 122) sobre a Política de Emprego, 1964, que apela à promoção do pleno emprego, produtivo e livremente escolhido;
- ❑ a Convenção (N.º 181) sobre as Agências de Emprego Privadas, 1997, segundo a qual as agências não devem cobrar comissões aos trabalhadores (Artigo 7(1)), além de que devem ser estabelecidos procedimentos adequados para a investigação de queixas, alegados abusos e práticas fraudulentas (Artigo 10); e
- ❑ a Recomendação (N.º 198) sobre a Relação de Emprego, 2006, que propõe que os Membros formulem e apliquem uma política nacional de proteção dos trabalhadores numa relação de emprego (Parágrafos 1-8).

Outros instrumentos regionais e internacionais pertinentes

Instrumentos internacionais para fazer face à problemática do trabalho forçado, da escravatura e do tráfico de seres humanos

28. As Nações Unidas adotaram vários instrumentos de direitos humanos que contêm normas e princípios relacionados com o trabalho forçado. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) proíbe a escravatura e a servidão (Artigo 4) e estabelece que todos têm direito à livre escolha de emprego (Artigo 23(1)). Estes direitos estão aprofundados noutros instrumentos da ONU, incluindo o Pacto Internacional para os Direitos Cívicos e Políticos (1966) (Artigo 8) e o Pacto Internacional para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) (Artigo 6(1)). A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os trabalhadores Migrantes e dos Membros das Respetivas Famílias (1990) (Artigo 11(2)) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) (Artigo 27(2)) também contemplam proibições de trabalho forçado.

29. O tema da escravatura é abordado em dois tratados principais: a Convenção sobre a Escravatura (1926), que define a escravatura como “estatuto ou condição de uma pessoa sobre a qual são exercidos qualquer um ou a totalidade dos poderes ligados ao direito de propriedade” (Artigo

5 Consultar o Estudo Geral de 2012, par. 321. Este tema é abordado de forma mais aprofundada nos Capítulos 4 e 7.

1(1)), e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Comércio de Escravos e das Instituições e Práticas Similares à Escravatura (1956) (“Convenção Suplementar sobre a Escravatura”), que proíbe determinadas práticas análogas à escravidão, incluindo a servidão por dívidas, todas as outras formas de servidão, as formas servis de casamento e a exploração de crianças.

30. O tráfico de pessoas está contemplado numa grande variedade de instrumentos. Diversos tratados internacionais em matéria de tráfico, adotados entre 1904 e 1949, centram-se na proibição do tráfico de mulheres e crianças para prostituição e outros fins sexuais⁶. Vários instrumentos sobre direitos humanos chamam igualmente a atenção para a venda e tráfico de mulheres e crianças.⁷

31. Em 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou o Protocolo para prevenir, suprimir e punir o tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças (“Protocolo sobre o Tráfico”), que complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (“Convenção UNTOC”). Os objetivos do Protocolo sobre o Tráfico são: prevenir e combater o tráfico de pessoas, prestando uma atenção especial às mulheres e crianças; proteger e auxiliar as vítimas, e promover a cooperação entre os Estados signatários, para a concretização destes objetivos (Artigo 2). O documento tenta abordar “todos os aspetos do tráfico de seres humanos” e para tal adota uma definição ampla do tráfico de pessoas, que consiste em três elementos (Artigo 3(a)):

- (i) um “ato” de recrutamento, transporte, transferência, alojamento ou recepção de pessoas;
- (ii) um “meio”, nomeadamente a ameaça ou uso da força ou outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou a concessão ou recebimento de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha controlo sobre outra pessoa; e
- (iii) uma “finalidade” de exploração, que inclui, “no mínimo, a exploração da prostituição ou outras formas de exploração sexual, serviços ou trabalhos forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, servidão ou extração de órgãos”.

32. No caso das crianças, um “ato” cometido para “efeitos” de exploração é considerado tráfico de pessoas, mesmo que não seja utilizado nenhum dos meios especificados. Em todos os casos, o consentimento de uma vítima de tráfico para a exploração pretendida é irrelevante em caso de utilização de qualquer um dos meios especificados (Artigo 3(b) e (c))⁸.

33. A Convenção da UNTOC e os respetivos Protocolos⁹ são instrumentos de justiça essencialmente penais. As disposições do Protocolo sobre o Tráfico criam diferentes níveis de obrigações, que vão dos que são obrigatórios, daqueles que os Estados devem considerar ou esforçar-se

6 Em 1949, vários destes tratados sobre o tráfico foram consolidados na Convenção das Nações Unidas para a Supressão do Tráfico de Seres Humanos e da Exploração da Prostituição de Terceiros (1950).

7 Consultar, por exemplo, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979) (Art. 6), a Convenção sobre os Direitos das Crianças (Art. 35) e o Protocolo Opcional da Convenção sobre os Direitos das Crianças em matéria de venda de crianças, prostituição e pornografia infantil (2000) (Art. 1).

8 UNODC (2004): Guia Legislativo para a implementação do Protocolo destinado à prevenção, supressão e punição do tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, que complementa a convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, par. 36. O Guia também refere que nem a transnacionalidade nem a participação de um grupo criminoso organizado devem ser incluídos como elementos de crimes nacionais de tráfico de pessoas, par. 45(a)–(b).

9 Para além do Protocolo sobre o Tráfico, a Convenção UNTOC é complementada pelo Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar (2000) e o Protocolo contra o Fabrico Ilícito e o Tráfico de Armas de Fogo, das suas Peças e Componentes, bem como Munições (2001).

por aplicar, aos que são totalmente opcionais. No entanto, o requisito de criminalização do tráfico, consagrado no Artigo 5, é uma obrigação central e essencial de todos os Estados-partes.

34. Na sequência da adoção do Protocolo sobre o Tráfico, a OHCHR estabeleceu Princípios e Diretrizes de Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas (2002) (“Princípios e Diretrizes Recomendados da OHCHR”), não vinculativos, que preveem orientações para a integração da perspectiva dos direitos humanos em todas as iniciativas anti-tráfico¹⁰.

A relação entre as Convenções relativas ao trabalho forçado e outros instrumentos internacionais

35. Historicamente, as medidas internacionais contra formas graves de exploração eram direcionadas para a luta contra a escravatura, levando à adoção de uma série de Convenções bilaterais e multilaterais que proíbem essas práticas, incluindo as Convenções Anti-escravatura de 1926 e 1956. Em paralelo, o agravamento das preocupações internacionais em relação às práticas de trabalho forçado levou à adoção das duas Convenções da OIT relativas ao trabalho forçado, em 1930 e 1957, respetivamente. Atendendo à relação histórica próxima entre escravatura e trabalho forçado, as medidas institucionais contra o trabalho forçado têm sido encaradas como um prolongamento de medidas anteriores destinadas à erradicação da escravatura¹¹.

36. Mais recentemente, a atenção e a ação internacionais têm-se focado no tráfico humano. A adoção do Protocolo sobre o Tráfico, em 2000, refletiu preocupações crescentes relativamente ao crime organizado transnacional e aos fenómenos conexos do contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas.

37. Considerando a relação entre o Protocolo sobre o Tráfico e a Convenção N.º 29, a Comissão de Peritos da OIT sublinhou que a noção de exploração do trabalho na definição de tráfico contida no Protocolo permite estabelecer uma relação entre os dois instrumentos. Também observou que os “meios” que compreendem um elemento da definição de tráfico - incluindo a ameaça ou o uso da força, ou outras formas de coação, rapto, fraude, engano, abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade – excluem a oferta ou consentimento voluntários da vítima¹². A Comissão de Peritos examinou o tráfico e o trabalho forçado de crianças ao abrigo da Convenção N.º 182 desde que o instrumento entrou em vigor, em 2000. A partir de 2001, examinou sistematicamente a problemática do tráfico, nas suas observações ao abrigo da Convenção N.º 29 e solicitou informação sobre as medidas tomadas pelos governos para prevenir, suprimir e punir o tráfico de pessoas.¹³

Instrumentos regionais relacionados com o trabalho forçado

38. Vários tratados regionais, incluindo na Europa, nas Américas, na Comunidade de Estados Independentes e nos Estados Árabes, contêm proibições da escravatura, do trabalho forçado ou

10 E/2002/68/Ad. 1.

11 Consultar o Estudo Geral de 1968, par. 4 e 5.

12 Consultar o Estudo Geral de 2012, par. 297.

13 Consultar, por exemplo, a Convenção Europeia sobre os Direitos Humanos (1950) (Art. 4), a Carta Social Europeia (1961) e a Carta Social Consultar o Relatório da Comissão de Peritos, 2001, observação geral sobre a Convenção N.º 29 (As observações formuladas pelos Comissões de Peritos estão disponíveis no site NORMLEX).

obrigatório e do tráfico de pessoas¹⁴. Instrumentos não vinculativos, como a Declaração Social e Laboral do MERCOSUR (1998), a Declaração sobre a Proteção e Promoção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes (2007), da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), e a Declaração de Direitos Humanos da ASEAN (2012) apresentam novas orientações normativas.

39. Vários instrumentos jurídicos regionais focam especificamente o tráfico de pessoas, incluindo a Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores (1994) e a Convenção da Associação do Sul da Ásia para a Cooperação Regional (SAARC) relativa à Prevenção e Combate ao Tráfico de Mulheres e Crianças para a Prostituição (2002) (a “Convenção SAARC”). Outros dois instrumentos jurídicos regionais têm um âmbito de aplicação mais vasto. A Convenção do Conselho da Europa sobre Medidas contra o Tráfico de Seres Humanos (2005) (“Convenção Europeia sobre o Tráfico”) tenta expressamente reforçar a proteção proporcionada por outros instrumentos anti-tráfico e “tornar mais rigorosas as normas que os mesmos impõem”¹⁵. As suas disposições em matéria de prevenção e de proteção das vítimas são, portanto, mais abrangentes do que as do Protocolo sobre o Tráfico e, na sua maioria, estão enquadradas em termos obrigatórios¹⁶. A Diretiva da UE 2011/36/UE de 5 de abril de 2011, sobre a prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e a proteção das suas vítimas (“Diretiva da UE sobre o Tráfico”) também tem por objetivo intensificar as medidas de prevenção e proteção das vítimas (Artigo 1). Ambos os instrumentos adotam uma definição de tráfico que reflete em grande medida a do Protocolo sobre o Tráfico.

Quadros políticos e de cooperação internacional e regional

40. A Reunião de Peritos, em fevereiro de 2013, realçou a importância da cooperação aos níveis nacional, regional e internacional e no seio do sistema multilateral, aludindo à persistência de lacunas de implementação importantes.

41. Vários instrumentos da OIT incluem disposições específicas em matéria de cooperação e apoio à escala internacional. Por exemplo, a Convenção N.º 182 apela aos membros para se auxiliarem mutuamente na aplicação da Convenção, através do reforço da cooperação e/ou do apoio no plano internacional, incluindo o auxílio para o desenvolvimento, a erradicação da pobreza e a educação universal (Artigo 8)¹⁷. A Comissão de Peritos sugeriu medidas que os países podem tomar, tais como a participação em associações internacionais ou regionais e o investimento no apoio técnico e na elaboração de memorandos de entendimento ao nível regional e bilateral¹⁸.

42. Um dos três objetivos declarados do Protocolo sobre o Tráfico é a promoção da cooperação internacional (Artigo 2(c)). Com efeito, o Protocolo recomenda a cooperação entre as agências

14 Consultar, por exemplo, a Convenção Europeia sobre os Direitos Humanos (1950) (Art. 4), a Carta Social Europeia (1961) e a Carta Social Europeia (Revisão) (1996) (Art. 1(2)), a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969) (Art. 6), a Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos (1981) (Art. 5), a Convenção sobre Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais da Comunidade de Estados Independentes (1995) (Art. 4) e a Carta Árabe sobre os Direitos Humanos (2004) (Art. 10).

15 Conselho da Europa (2005): Convenção do Conselho da Europa sobre Medidas Contra o Tráfico de Seres Humanos e Relatório Explicativo, Tratado do Conselho da Europa, Série N.º 197, par. 6 do Relatório Explicativo.

16 Outras diferenças incluem o requisito, imposto pela Convenção Europeia sobre o Tráfico, de punição dos crimes através de “sanções efetivas, proporcionadas e dissuasoras”, incluindo penas de prisão que podem levar à extradição (Art. 23(1)), e a criação de um mecanismo independente para controlar a implementação da Convenção, conhecido como Grupo de Peritos para Medidas Contra o Tráfico de Seres Humanos (GRETA) (Art. 36).

17 A Convenção sobre os Trabalhadores Domésticos, 2011 (N.º 189), contém uma disposição similar que prevê a cooperação entre os membros. 8(3)).

18 Consultar, por exemplo, o Estudo Geral de 2012, par. 610-625.

de aplicação da lei, de imigração e de controlo das fronteiras dos Estados-partes (Artigos 10(1) e 11(6)). Outros instrumentos regionais em matéria de tráfico enfatizam de forma análoga a importância da cooperação internacional¹⁹.

43. Em 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou um Plano de Ação Global para o Combate ao Tráfico de Pessoas, que convida os Estados-membros a tomar medidas urgentes contra o tráfico de seres humanos, incluindo ações de prevenção do tráfico humano, proteção e apoio às vítimas e repressão dos crimes de tráfico de pessoas²⁰. Também recomenda parcerias mais sólidas e a intensificação da cooperação entre as organizações internacionais e as autoridades governamentais, a sociedade civil, o setor privado, a comunicação social e as organizações de trabalhadores e empregadores.

44. Existem inúmeros mecanismos e iniciativas, no plano sub-regional, regional e transregional, para a luta contra o tráfico humano²¹. Na Ásia, a Iniciativa Ministerial Coordenada Contra o Tráfico no Mekong (COMMIT), lançada em 2004, é dirigida por seis grupos de missão nacionais. O seu plano de ação sub-regional atual inclui metas em cinco áreas: política e cooperação; enquadramento jurídico, aplicação da lei e da justiça; proteção, recuperação e reintegração; medidas preventivas e redução da vulnerabilidade; e sistemas de monitorização, avaliação e dados anti-tráfico humano. O Processo de Bali sobre o Contrabando, o Tráfico de Seres Humanos e o Crime Transnacional relacionado, iniciado em 2002, consiste num processo regional e multilateral voluntário, que conta com a participação de mais de 40 países e várias agências internacionais. Embora o seu principal objetivo seja o combate à migração irregular, através de ações coordenada de aplicação da lei, as causas subjacentes ao problema são cada vez mais tidas em consideração.

45. Em África, o Plano de Ação de Uagadugu para o Combate ao Tráfico de Seres Humanos, especialmente de mulheres e crianças, foi adotado pela UE e pelos Estados Africanos, em novembro de 2006. Reflete um amplo compromisso de cooperação entre os Estados Europeus e Africanos, para a identificação, o apoio, a proteção e o repatriamento de vítimas, a partilha de informações e os esforços de prevenção e repressão. Também existem iniciativas e planos de ação sub-regionais, dirigidos pela Comunidade Económica de Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade Económica de Estados da África Central (CEEAC) e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).

46. A UE, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) e o Conselho da Europa facilitam processos de cooperação regional. Após a adoção da Diretiva relativa ao Tráfico, em 2011, a Comissão Europeia adotou a Estratégia da UE para a erradicação do Tráfico de Seres Humanos (2012-16), que inclui medidas concretas para garantir a implementação efetiva de legislação anti-tráfico e facilitar a cooperação entre os Estados-membros da UE e outros países.

47. Nas Américas, o MERCOSUR e a Organização de Estados Americanos (OEA) adotaram planos de ação contra o tráfico de pessoas. Na Quarta Cimeira das Américas, em 2005, os Chefes de Estado assumiram o compromisso de erradicar o trabalho forçado.

48. Em 2010, a iniciativa árabe para a formação de capacidades nacionais, no intuito de combater o tráfico humano, foi lançada em Doha, Qatar, em colaboração com a Liga Árabe.

19 Consultar, por exemplo, a Convenção SAARC (Arts II e VI-VIII) e a Convenção Europeia sobre o Tráfico (Capítulo VI).

20 Plano de Ação Global das Nações Unidas para o Combate ao Tráfico de Pessoas (A/RES/64/293), par. 4.

21 Consultar também o relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre o Tráfico de Pessoas, especialmente mulheres e crianças (A/HRC/14/32), publicado em 2010.

Conclusão: Lacunas de implementação e oportunidades

49. A proibição do trabalho forçado e de práticas relacionadas está claramente instituída no direito internacional e a definição de trabalho forçado contida na Convenção N.º 29 continua a ser totalmente relevante. As Convenções relativas ao trabalho forçado têm desempenhado conjuntamente um papel importante na luta global contra estas violações dos direitos humanos e laborais, a par de outros instrumentos internacionais.

50. Contudo, existem graves falhas de implementação na prática, que foram identificadas pela Reunião de Peritos, em fevereiro de 2013. Os capítulos seguintes deste relatório examinam falhas de implementação específicas em relação às disposições da Convenção N.º 29 e outros Instrumentos internacionais.

51. No que se refere à coordenação e cooperação a nível internacional e regional, a maioria dos mecanismos recentemente instituídos engloba o tráfico humano. Estes mecanismos contribuíram para a harmonização das leis entre os países e para uma maior cooperação transfronteiriça, frequentemente centrada na aplicação da lei aos delitos.

52. Uma abordagem mais ampla à cooperação internacional poderia abranger todas as formas de trabalho forçado, um conjunto de objetivos e intervenções mais alargado, e incluir a participação de uma maior variedade de interessados. Em particular, poderia integrar um maior enfoque nas medidas para prevenir o trabalho forçado, incluindo através de políticas laborais baseadas no mercado, e prever a participação de instituições do mercado de trabalho em mecanismos de coordenação internacionais. Um novo instrumento poderia incluir normas e orientações específicas em matéria de intensificação da coordenação, cooperação e apoio técnico à escala internacional, para a erradicação efetiva do trabalho forçado.

Capítulo 3

Quadros políticos e institucionais nacionais

Enquadramento jurídico internacional

53. A abolição do trabalho forçado exige respostas multifacetadas que são transversais a vários ministérios, como sejam a cooperação estreita com os parceiros sociais e um vasto leque de atores da sociedade civil. As instituições do mercado de trabalho têm um papel vital a desempenhar, dado que o acesso universal ao trabalho digno está no âmago de qualquer solução a longo prazo. Um quadro jurídico e político nacional inequívoco deveria definir uma abordagem integrada, que englobasse todas as formas de trabalho forçado, todos os aspetos de medidas necessárias para a sua eliminação e os meios de coordenação efetiva entre os principais intervenientes.

54. A Convenção N.º 29 não prevê orientações específicas em matéria de políticas e quadros institucionais nacionais para a eliminação do trabalho forçado. Em contrapartida, a Convenção N.º 182 estipula que os Membros “devem desenhar e pôr em prática programas de ação visando prioritariamente eliminar as piores formas de trabalho infantil”, mediante consulta das instituições públicas competentes e das organizações de empregadores e de trabalhadores e, se for caso disso, tomando em consideração as opiniões de outros grupos interessados” (Artigo 6). Recomenda igualmente que “estabeleçam ou designem mecanismos apropriados para fiscalizar a aplicação” das disposições que apliquem a presente Convenção (Artigo 5). A Recomendação N.º 190, que a acompanha, prevê orientações específicas para a compilação de estatísticas (Parágrafo 5).

55. De acordo com o Protocolo sobre o Tráfico, os Estados-partes devem instituir “políticas, programas e outras medidas abrangentes”, para prevenir e combater o tráfico e proteger as vítimas, sobretudo as mulheres e as crianças, contra a revitimização (Artigo 9(1)). Os Princípios e Diretrizes Recomendados do OHCHR afirmam a importância dos planos de ação nacionais e da consulta alargada aos interessados (Diretriz 1), bem como da investigação e avaliação (Diretriz 3).

56. A Convenção Europeia sobre o Tráfico exige que cada parte “tome medidas para estabelecer ou fortalecer a coordenação nacional entre os diferentes organismos responsáveis pela prevenção e o combate do tráfico de seres humanos” e “estabeleça e/ou reforce políticas e programas eficazes para a prevenção do tráfico” (Artigo 5(1) e (2)). Exorta igualmente as partes a “considerar a nomeação de relatores nacionais ou outros mecanismos de controlo das atividades anti-tráfico das instituições do Estado e a implementação dos requisitos da legislação nacional” (Artigo 29(4)).

57. A Comissão de Peritos da OIT chamou a atenção de muitos governos para a importância da adoção de uma estratégia nacional global de combate ao trabalho forçado, com vista a assegurar uma ação concertada e abrangente pelas entidades públicas responsáveis, com especial referência

à inspeção do trabalho¹. Uma política nacional clara estabelece um ponto de partida para ações de prevenção e supressão do trabalho forçado e proteção das vítimas, com ênfase especial sobre a identificação dos setores e profissões prioritárias, a sensibilização do público, o desenvolvimento da capacidade institucional e a mobilização de apoios.

58. A Reunião de Peritos, de fevereiro de 2013, realçou a importância da atribuição de recursos adequados para a implementação efetiva de medidas relativas à prevenção, proteção da vítima, indemnização e aplicação da lei. Concluiu que é necessário reforçar a coerência política no que respeita ao trabalho forçado, incluindo o tráfico para trabalho forçado. Também destacou a utilidade do diálogo social, o envolvimento dos parceiros sociais e a adoção de planos de ação nacionais orientados para os resultados.

A legislação nacional e a prática

Políticas e planos de ação nacionais

59. Uma política nacional e o programa de ação associado contra o trabalho forçado e as práticas relacionadas devem incluir, no mínimo: pesquisas e estatísticas para identificar os grupos-alvo e as principais formas de trabalho forçado; a análise do quadro jurídico e as eventuais lacunas; intervenções relacionadas com a prevenção, a proteção e a repressão; a coordenação entre as partes interessadas e as instituições; e um quadro de controlo e avaliação.

60. A maioria dos países analisados para efeitos do presente relatório adotou políticas e planos de ação nacionais para combater o trabalho forçado e/ou o tráfico de seres humanos. Alguns dos primeiros exemplos vêm da América Latina. No Brasil, o primeiro plano de ação contra o “trabalho escravo”, adotado em 2003, forneceu a base para uma sólida coordenação interministerial, por intermédio da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE). Com base nesta experiência, um segundo plano de ação, aprovado em 2008, incluiu novas medidas de prevenção e reintegração, reforçou os poderes do Grupo Especial de Inspeção Móvel e propôs a criação de agências de emprego nas áreas de origem das vítimas de trabalho forçado. No Peru, a implementação do segundo Plano de Ação para o Combate ao Trabalho Forçado, adotado em 2013, é coordenada por uma Comissão Nacional Interministerial para o Combate ao Trabalho Forçado, em que as organizações de empregadores e trabalhadores participam.

61. Também foram introduzidas políticas e planos de ação contra os sistemas de servidão por dívidas em vários países asiáticos. No Paquistão, a Política e o Plano de Ação Nacionais, de 2011, para a Abolição da Servidão e a Reabilitação dos Trabalhadores resgatados de situações de servidão enumera várias intervenções prioritárias, incluindo: estudos para determinar a extensão da servidão por dívidas; sensibilização para a aplicação da legislação judicial, funcionários distritais do trabalho; formação profissional de famílias em situação de servidão; e criação de células de apoio jurídico. No Nepal, um Plano de Ação Revisto Contra a Servidão (Infantil), adotado em 2009, inclui medidas como a aplicação da lei, campanhas de sensibilização e de promoção, educação e geração de emprego e de rendimento.

62. Contudo, os planos de ação contra o trabalho forçado são menos numerosos do que os que

¹ Consultar, por exemplo, as observações seguintes sobre a aplicação da Convenção N.º 29: Níger – CEACR, observação, 2011; Mauritânia – CEACR, observação, 2010; Argentina – CEACR, observação, 2010; México – CEACR, observação, 2010; Zâmbia – CEACR, observação, 2011. As observações formuladas pelas Comissões de Peritos (CEACR) estão disponíveis no site de normas da OIT (NORMLEX).

combatem o tráfico humano, e que foram adotados pela maioria dos Estados, após a ratificação do Protocolo sobre o Tráfico. Estes planos de ação contêm geralmente partes específicas sobre a repressão, a proteção das vítimas e a prevenção. Em certos países, os Ministérios do Trabalho participaram ativamente na elaboração de planos de ação e na definição de medidas do mercado de trabalho bem integradas na estratégia global. Por exemplo, a Jordânia adotou uma estratégia nacional para o combate ao tráfico, em 2000 (que está a ser aplicada), com várias definições sobre medidas relacionadas com o trabalho. Na Ucrânia, o plano de ação nacional contra o tráfico de pessoas, de 2012-15, inclui uma série de medidas de prevenção e proteção baseadas no mercado de trabalho.

63. O plano de ação do Reino Unido para combater o tráfico humano foi adotado em 2007, na sequência de um amplo processo de consulta às várias partes interessadas. Na mesma linha, em 2010, o Primeiro-Ministro tailandês presidiu a reuniões com organizações laborais e da sociedade civil para coordenar as ações anti-tráfico, que levaram à adoção da Política e Estratégia Nacionais sobre o Tráfico Humano (2011-16). Estes processos de consulta podem ajudar a garantir a implementação de respostas multidisciplinares eficazes.

64. Contudo, a maioria dos planos de ação, quer abordem o trabalho forçado, o tráfico ou práticas análogas à escravidão, carecem de mecanismos de controlo e avaliação. Outra debilidade geral é a falta de verbas orçamentais específicas para a sua implementação.

Mecanismos de coordenação nacionais

65. A maioria dos países criou mecanismos de coordenação nacionais contra o trabalho forçado e/ou o tráfico, como comissões nacionais, grupos de trabalho interministeriais ou conselhos nacionais². Estes mecanismos de coordenação são por vezes instituídos por lei ou por um decreto promulgado ao mais alto nível executivo. Noutros casos, a coordenação tem um carácter mais *ad hoc*, sendo dirigida por um ministério específico ou outro órgão executivo. A experiência tem demonstrado que um mecanismo de coordenação formal, com mandato para garantir a implementação de políticas e planos nacionais, tem mais probabilidade de obter resultados positivos. As comissões nacionais também devem realizar ou assegurar a monitorização e comunicação regulares de informações sobre a evolução e o impacto da implementação.

66. A maioria das comissões nacionais ou organismos de coordenação similares foi criada depois da entrada em vigor do Protocolo sobre o Tráfico. Tendem a focar-se no tráfico de pessoas e por vezes exclusivamente no tráfico de mulheres e crianças para exploração sexual. Em certos países foram criadas estruturas paralelas para combater o tráfico de pessoas e o trabalho forçado ou a servidão. Um exemplo é o Peru, onde o Grupo de Trabalho Multissetorial Permanente para o Combate ao Tráfico de Pessoas foi criado pelo Decreto Presidencial N.º 002-2004-IN, em fevereiro de 2004, enquanto a Comissão Nacional para o Combate ao Trabalho Forçado foi instituída em janeiro de 2007, sob a direção do Ministro do Trabalho e da Promoção do Emprego. No Paquistão, a implementação do plano de ação nacional para a servidão por dívidas (2001) é da responsabilidade de uma comissão nacional, presidida pelo Ministro do Trabalho, da Mão-de-Obra e dos Paquistaneses no Estrangeiro. A Estratégia Contra o Tráfico, adotada em 2005 e recentemente atualizada, é supervisionada por uma Comissão Interministerial para o Tráfico Humano, presidida pelo Ministro do Interior³.

2 A base de dados de 133 países, compilada para este relatório, indica que 80 países dispõem de um plano de ação nacional e 86 de um organismo de coordenação nacional e 40 adotam outras medidas para promover a cooperação.

3 Esta função foi recentemente descentralizada em governos provinciais.

67. Em 2013, o Governo da Mauritânia criou uma Agência Nacional para Combater os Vestígios de Escravidão e Promover a Integração e a Redução da Pobreza (ANLSESILP), com vista à ampliação dos programas existentes para a identificação de ex-escravos e a criação de meios de sustento alternativos.

68. A participação de organizações da sociedade civil em mecanismos de coordenação nacionais revelou-se útil, dado poderem desempenhar um papel fundamental na sensibilização, no apoio à vítima e nas medidas de prevenção. A colaboração com organizações não-governamentais (ONG) tornou-se prática normal em muitos países, embora o seu grau de participação seja muito variável. Poucos países integram sistematicamente as organizações de empregadores e trabalhadores nos seus mecanismos de coordenação nacionais. Além disso, as comissões de diálogo social não tendem a tratar matérias relacionadas com o trabalho forçado e o tráfico. Contudo, existem alguns exemplos notáveis de medidas contra o trabalho forçado, tomadas por organizações de empregadores e trabalhadores ou com a participação das mesmas. Na Irlanda, por exemplo, a Unidade Anti-Tráfico Humano, sob a tutela do Ministério da Justiça e da Igualdade, criou grupos de trabalho para matérias específicas, alguns deles com a participação dos sindicatos.

69. O importante contributo que os empregadores e os trabalhadores podem dar para a luta contra o trabalho forçado está destacado em capítulos mais adiante. Embora essa participação seja muito desejável, à exceção da Convenção N.º 182, nenhum dos instrumentos internacionais existentes para fazer face ao problema do trabalho forçado, da escravidão e do tráfico, faz referência explícita às funções das organizações de trabalhadores e de empregadores na prevenção e combate ao trabalho forçado e às práticas relacionadas.

Investigação, comunicação de informações e controlo

70. A investigação, incluindo estatísticas desagregadas por género e idade, da prevalência do trabalho forçado, é vital para a conceção, implementação e controlo de políticas sólidas. Na maioria dos países, a base de conhecimento da escala e das formas de trabalho forçado ainda é incipiente, fragmentada e não baseada na aplicação de metodologias replicáveis. Como as questões do trabalho forçado são difíceis de investigar através de estudos de estatística nacionais normais, essa situação não é surpreendente. Contudo, o conhecimento crescente do trabalho forçado e do tráfico humano levou à intensificação dos esforços de investigação destas temáticas, nos últimos anos, por vezes com o apoio da OIT ou de outras organizações internacionais. Por exemplo, no Níger, a OIT apoiou a implementação de um estudo nacional sobre o trabalho forçado de adultos e crianças, pelo Instituto Nacional de Estatística. Realizaram-se estudos idênticos, ainda que nem sempre de âmbito nacional, em vários outros países, incluindo a República da Moldávia e o Nepal⁴.

71. A maioria dos planos de ação nacionais inclui uma secção específica sobre investigação e recolha de dados, que frequentemente se concentra no número e no perfil das vítimas identificadas. Embora essa informação seja importante, não revela a verdadeira escala do problema. Aproximadamente 50 dos países considerados para este relatório dispõem de um mecanismo institucionalizado de recolha de dados, principalmente em matéria de tráfico. Um exemplo é o “observatório” português, que compila dados de vários organismos de aplicação da lei e ONG. Em muitos outros Estados-membros da UE já existem sistemas semelhantes. No Brasil, equipas de inspeção móveis registam o número de vítimas do trabalho forçado resgatadas e o seu estatuto

4 OIT: Difícil de ver, ainda mais difícil de avaliar: Diretrizes para estudos destinados a estimar o trabalho forçado de adultos e crianças, Genebra, 2012.

socioeconómico, para controlar o impacto das políticas públicas na prevenção e na reintegração.

72. Um problema comum nos sistemas de recolha de dados e nos estudos nacionais é a falta de definições e indicadores harmonizados de trabalho forçado, tráfico e práticas relacionadas. Outro problema generalizado é a não-existência de um organismo designado para assumir a responsabilidade pela recolha e análise de dados. Como o trabalho forçado e o tráfico não são abrangidos pelos estudos regulares sobre as famílias e os trabalhadores, os institutos nacionais de estatística necessitam geralmente de um reforço de capacidade se desejarem implementar estudos periódicos nestas matérias. Também pode ser útil nomear um relator nacional independente. Os relatores nacionais para o tráfico humano começaram por ser introduzidos na UE⁵, e mais tarde em todos os Estados-membros da OSCE⁶. A Diretiva da UE sobre o Tráfico dispõe que os Estados-membros devem instituir um relator nacional ou um mecanismo equivalente, com responsabilidade pela recolha e compilação de dados, a avaliação das medidas nacionais de combate ao tráfico e a comunicação de informações sobre a evolução do processo (Artigo 19). Se bem que a transposição da Diretiva ainda esteja em curso em alguns países, já foram emitidos relatórios nacionais completos, por exemplo, pelos relatores da Bélgica, Holanda e Finlândia.

73. Em alguns outros países, são publicados relatórios de uma comissão nacional ou de um ministério específico. Por exemplo, a Comissão Nacional para Combater o Tráfico Humano dos Emiratos Árabes Unidos publica, no seu site, relatórios anuais sobre a evolução da implementação do plano de ação nacional. Nos Estados Unidos, a Lei de Reautorização da Proteção das Vítimas de Tráfico, de William Wilberforce, promulgada em 2008, impõe muitos requisitos em termos de comunicação de informações e monitorização, tanto a nível nacional como no estrangeiro.

Conclusão: Lacunas de implementação e oportunidades

74. Não obstante o planeamento a nível nacional, a coordenação institucional e a comunicação de informações estarem a registar uma evolução positiva ao longo do tempo, na maioria dos países estas iniciativas focam-se especificamente no tráfico humano, tratando separadamente ou omitindo outras questões relacionadas com o trabalho forçado. Em certos casos, o combate a todas as formas de trabalho forçado e de tráfico, através de um quadro político e organismos de coordenação únicos, promovendo assim uma maior coerência das respostas nacionais, pode gerar valor acrescentado. Essa estratégia requer provavelmente uma decisão ao mais alto nível executivo, para atribuir responsabilidades claras aos vários serviços governamentais.

75. Embora muitos países já tenham instituído planos de ação nacionais, muito poucos promovem a participação dos parceiros sociais em organismos de coordenação ou na implementação de atividades específicas. O aumento da participação dos parceiros sociais na coordenação, conceção, implementação e monitorização de planos de ação nacionais pode colmatar algumas das lacunas identificadas mais adiante neste relatório, em particular no que se refere às medidas baseadas no mercado de trabalho. Outra falha de implementação é observada ao nível da recolha de dados. As iniciativas atuais neste aspeto são muitas vezes fragmentadas e carecem de apoio institucional. Sem estatísticas nacionais fiáveis sobre o trabalho forçado, os governos têm de se esforçar mais para desenhar medidas de política direcionadas e por controlar e avaliar o seu impacto.

5 Consultar a resolução do Conselho da União Europeia 2003/C 260/3 sobre iniciativas para combater o tráfico de seres humanos, em particular de mulheres, e a Declaração Ministerial de Haia relativa às Diretrizes Europeias sobre Medidas Eficazes de Prevenção e Combate do Tráfico de Mulheres para Fins de Exploração Sexual, de 26 de abril de 1997.

6 Decisão Ministerial OSCE N° 14/06, Bruxelas, sobre a intensificação dos esforços para combater o tráfico de seres humanos, incluindo para a exploração laboral, através de uma abordagem abrangente e pró-ativa.

76. Um ou mais novos instrumentos internacionais podem realçar a importância da coerência e coordenação políticas nacionais para garantir um maior impacto das medidas contra o trabalho forçado e as práticas relacionadas. Podem igualmente criar normas e orientações específicas para a participação dos parceiros sociais nessas medidas. E, por fim, conter orientações sobre recolha de dados, incluindo a harmonização dos indicadores do trabalho forçado.

Capítulo 4

Prevenção

Enquadramento jurídico internacional

77. Estratégias de prevenção eficazes que combatem as causas profundas e não os sintomas do trabalho forçado são amplamente reconhecidas como cruciais para a sua eliminação sustentável. Sem uma prevenção eficaz, o investimento noutras áreas críticas, como a identificação das vítimas, a proteção e a aplicação da lei, não pode resolver totalmente o problema, uma vez que novas vítimas irão simplesmente substituir as que forem sendo resgatadas. Por conseguinte, a prevenção tem de fazer parte integrante de qualquer estratégia para combater o trabalho forçado e as práticas relacionadas.

78. Nos anteriores instrumentos jurídicos internacionais contra o trabalho forçado e as práticas análogas à escravatura, o requisito de medidas preventivas tomadas pelos Estados estava mais implícito do que explícito. A obrigação, ao abrigo da Convenção N.º 29, de suprimir o recurso ao trabalho forçado, implica a necessidade de medidas preventivas e a imposição de sanções penais funciona como um poderoso dissuasor para os perpetradores¹. A mesma consequência decorre do Artigo 1 da Convenção Suplementar sobre Escravatura, de 1956, que estabelece que os Estados signatários “tomem todas as medidas legislativas e outras que sejam viáveis e necessárias para conseguir... a abolição ou abandono completos” das práticas análogas à escravidão, proibidas por este instrumento. Em contrapartida, instrumentos internacionais e regionais mais recentes contra o tráfico de pessoas incluem disposições de prevenção explícitas, obrigatórias ou não obrigatórias. De igual modo, a Convenção N.º 182 estabelece que os Estados devem implementar medidas eficazes para a prevenção da inclusão das crianças no trabalho forçado (Artigo 7(2)(a)).

79. As medidas de prevenção propostas nos instrumentos anti-tráfico podem ser divididas, grosso modo, em duas categorias. A primeira destina-se a diminuir o risco de indivíduos ou grupos vulneráveis se tornarem vítimas, e a segunda visa a redução da chamada “procura” de certos produtos e serviços que são suscetíveis de promover a exploração das pessoas, seja para fins sexuais ou outros.

80. O Protocolo sobre o Tráfico, na sua Parte III, relativa à “Prevenção, cooperação e outras medidas”, estabelece a obrigação geral dos Estados signatários “de instituir políticas, programas

¹ Conforme referido no Capítulo 2, a obrigação de suprimir o recurso ao trabalho forçado implica a obrigação de o Estado se abster e de agir. Desenvolvimentos políticos e jurídicos recentes refletem a aceitação crescente de que os Estados têm o dever de proteger contra abusos dos direitos humanos não perpetrados pelo Estado no seu território e/ou jurisdição. Consultar, por exemplo, Princípios de Orientação sobre as Empresas e os Direitos Humanos. Implementação do Quadro das Nações Unidas “Proteger, Respeitar e Solucionar” (A/HRC/17/31); e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Rantsev v. Chipre e Rússia*, Requerimento N.º 25965/04, sentença de 7 jan. 2010.

e outras medidas abrangentes” para prevenir e combater o tráfico de pessoas e proteger contra a revitimização” (Artigo 9(1)(a) e (b)). A cooperação com a sociedade civil e outras entidades pertinentes será incluída “como apropriada”².

81. No que se refere às medidas preventivas destinadas a diminuir a vulnerabilidade, o Protocolo sobre o Tráfico estabelece que os Estados-Partes “devem esforçar-se” por tomar medidas como investigação, informação e campanhas na comunicação social, e iniciativas sociais e económicas (Artigo 9(2)). Refere ainda que devem “tomar ou intensificar medidas” para atenuar fatores como a pobreza, o subdesenvolvimento e a desigualdade de oportunidades, que tornam as pessoas vulneráveis ao tráfico (Artigo 9(4)).

82. Em relação às medidas de redução da procura, o Protocolo sobre o Tráfico incluiu a obrigação de os Estados-partes “adotarem ou reforçarem medidas legislativas ou outras... para desencorajar a procura que promove todas as formas de exploração de pessoas... e conduz ao tráfico”. Estas medidas podem incluir “ações educativas, sociais ou culturais”, incluindo através da cooperação bilateral e multilateral (Artigo 9(5)). Outras sugestões específicas feitas subsequentemente aos Estados-partes incluem: medidas para regular, registar e conceder licenças a agências de recrutamento privadas; sensibilizar os empregadores para garantir que o tráfico de pessoas não existe nas suas cadeias de abastecimento; aplicar as normas e regulamentos laborais através das inspeções do trabalho e de outros meios pertinentes; proteger os direitos dos trabalhadores migrantes e desincentivar a utilização dos serviços das vítimas de tráfico³.

83. Vários instrumentos regionais preveem medidas de prevenção específicas e por vezes obrigatórias. O Artigo 5 da Convenção Europeia sobre o Tráfico inclui seis disposições relativas à prevenção, incluindo uma que exige a promoção de uma abordagem baseada nos direitos humanos e outra em medidas específicas para diminuir a vulnerabilidade das crianças ao tráfico. Ao abrigo do Artigo 6, programas educativos “a pedido”, para crianças do sexo masculino e do sexo feminino “que sublinhem a natureza inaceitável da discriminação baseada no sexo” estão entre as medidas exigidas. O Artigo 19 recomenda aos Estados signatários que considerem a adoção de medidas para criminalizar a utilização consciente dos serviços de uma vítima de tráfico.

84. A Convenção SAARC apela aos Estados para que considerem a adoção de medidas para a supervisão de agências de emprego, a fim de prevenir o tráfico “disfarçado de recrutamento” (Artigo VIII(6)) e sugere que os Estados concentrem os seus esforços preventivos e de desenvolvimento em áreas de origem conhecida.

85. Um novo aspeto tratado pelos Princípios e Diretrizes Recomendados do OHCHR é que os Estados devem tratar da erradicação da participação ou cumplicidade do setor público no tráfico (Princípio 6). As medidas sugeridas na Diretriz 7, em matéria de prevenção, incluem a informação dos potenciais migrantes sobre os riscos, incluindo o de exploração e servidão por dívidas e as vias disponíveis para a “migração legal, sem exploração”. Os Estados também podem ponderar a “modificação de políticas que sejam suscetíveis de levar as pessoas a recorrer à migração laboral irregular e vulnerável”, por exemplo examinando o efeito das leis repressivas ou discriminatórias nas mulheres. Outras medidas incluem o ensino básico, a aquisição de competências através da formação e ações de alfabetização para grupos tradicionalmente desfavorecidos, melhorando o

2 Outros artigos na Parte III do Protocolo sobre o Tráfico contêm disposições sobre a troca de informações e formação, medidas nas fronteiras e segurança de documentos de viagem ou identidade.

3 Conferência das Partes à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, “Atividades do Grupo de Trabalho Contra o Tráfico de Pessoas”, relatório apresentado pela Presidência do Grupo de Trabalho, quinta sessão, 18-22 de outubro de 2010 (CTOC/COP/2010/6), par. 66.

acesso das crianças à educação e garantindo a disponibilização de documentação legal de nascimento, cidadania e casamento a todas as pessoas.

86. A Comissão de Peritos da OIT destacou medidas preventivas específicas nas suas observações aos Estados-membros, incluindo atividades de sensibilização para o público em geral e medidas destinadas a grupos vulneráveis específicos, como os trabalhadores migrantes e os trabalhadores domésticos e da economia informal, bem como os povos indígenas⁴. Também realçou o efeito dissuasor de sanções penais aos potenciais infratores pela imposição do trabalho forçado.

87. Além da Convenção N.º 29, muitas outras normas da OIT contribuem para a prevenção do trabalho forçado⁵. No seu conjunto, estes instrumentos criam um enquadramento jurídico que garante uma série de direitos laborais fundamentais, prevenindo assim situações que podem levar ao surgimento do trabalho forçado, do tráfico e de práticas análogas à escravatura. Um destes direitos fundamentais é a liberdade de associação e o reconhecimento do direito à negociação coletiva. Se os trabalhadores vulneráveis se organizarem, terão mais capacidade para fazer valer os seus direitos e resistir a possíveis atitudes de coação e exploração, do que se agirem sozinhos, em isolamento e sem o apoio dos seus pares. A Convenção (N.º 95) sobre a Proteção dos Salários, 1949, contém uma série de disposições importantes nesta matéria, como as que regulam os pagamentos em géneros (Artigo 4), as deduções salariais (Artigos 8 e 9) e o pagamento regular dos salários (Artigo 12). A Recomendação (N.º 198) sobre a Relação de Emprego, 2006, identifica a necessidade de a política nacional incluir medidas, *inter alia*, para combater as relações de emprego disfarçadas, e sublinha que podem surgir situações “em que as modalidades de emprego contratuais tenham o efeito de privar os trabalhadores da proteção que lhes é devida” (Parágrafo 4(b)).

88. A Reunião de Peritos, de fevereiro de 2013, enfatizou que a prevenção deve ser sistematicamente considerada pelas autoridades nacionais e os parceiros sociais. Destacou as funções preventivas da administração e da inspeção do trabalho e a necessidade de uma melhor coordenação com outras agências de aplicação da lei e as autoridades competentes. Apelou à intensificação dos esforços para sensibilizar os grupos vulneráveis e para a recolha de dados, a partilha de conhecimento e a investigação, com vista ao desenho de medidas preventivas. Por último, sublinhou a necessidade de combater “o comércio de bens ou serviços que possam estar viciados pelo trabalho forçado”.

A legislação nacional e a prática

89. Se bem que exista um amplo consenso quanto à importância vital da prevenção, no âmbito de uma estratégia global para erradicar o trabalho forçado, na prática, a atenção e os recursos dedicados a este aspeto são muitas vezes limitados. As medidas de prevenção mais frequentemente adotadas são campanhas de consciencialização e formação, assim como de sensibilização dos agentes encarregados pela aplicação da lei⁶. Estas atividades tendem a centrar-se no tráfico humano e não em preocupações mais abrangentes ligadas ao trabalho forçado.

4 Consultar, por exemplo, a Convenção N.º 29: Argentina - CEACR, observação, 2012, sobre o reforço da inspeção do trabalho para combater o tráfico; Indonésia - CEACR, observação, 2012, sobre a regulamentação do recrutamento de trabalhadores migrantes; Myanmar - CEACR, observação, 2013, sobre atividades de sensibilização; Paquistão - CEACR, observação, 2012, sobre medidas para combater as causas da servidão por dívidas, Tailândia - CEACR, observação, 2012, sobre a proteção dos pescadores migrantes. Ao abrigo da Convenção N.º 169: Índia - CEACR, observação, 2012, sobre medidas para beneficiar povos tribais, incluindo educação, formação e emprego; Paraguai - CEACR, observação, 2012, sobre medidas de prevenção do trabalho forçado dos povos indígenas.

5 Consultar o Capítulo 2 para informações sobre outros instrumentos pertinentes da OIT.

6 A base de dados de 133 países, compilada para este relatório, indica que 100 países realizam campanhas de sensibilização do público em geral e 64 dos grupos-alvo vulneráveis, enquanto que 101 realizam ações de formação e sensibilização para os agentes da lei.

90. Como as medidas de prevenção têm de visar as causas profundas do trabalho forçado e de práticas relacionadas, essas causas devem ser examinadas mais pormenorizadamente.

91. A primeira área de causalidade tem que ver com a “vulnerabilidade” dos trabalhadores que são vítimas do trabalho forçado. Determinados grupos da população tendem a estar mais expostos ao risco do que outros, incluindo os trabalhadores migrantes, os povos indígenas e tribais e as pessoas com baixo nível de qualificações. Se bem que o género pode exacerbar este risco, especialmente no que se refere à exploração sexual forçada e ao trabalho doméstico forçado, é importante lembrar que ambos os sexos, e pessoas de todas as idades, são afetados pelo trabalho forçado. Os fatores que aumentam a vulnerabilidade ao trabalho forçado incluem a discriminação e a exclusão social, a falta ou perda de bens (incluindo terras) e de empregos locais, ou meios de sustento alternativos e competências inadequadas, ou acesso insuficiente ao crédito formal e aos sistemas de proteção social, que podem estar relacionados com o género ou o estatuto indígena. A ausência de fontes de informação fiáveis, por exemplo no que diz respeito aos canais de migração regulares e à legitimidade dos agentes de recrutamento, significa que muitos trabalhadores migrantes estão expostos a um risco desnecessário. Múltiplas formas de dependência em relação aos empregadores (incluindo no que se refere ao alojamento, à alimentação e às autorizações de trabalho) aumentam a vulnerabilidade dos trabalhadores, por exemplo, no caso dos trabalhadores domésticos. Quando as pessoas se encontram isoladas em termos físicos e sociais e não estão organizadas ou representadas coletivamente, a vulnerabilidade pessoal é exacerbada. Fatores específicos que afetam as crianças incluem a prática de as mandar coabitar com familiares nos centros urbanos, a falta de estabelecimentos de ensino locais e baixas expectativas em termos de educação para as crianças do sexo feminino. As respostas correspondentes em matéria de prevenção podem ser geralmente classificadas como “sensibilização, maior poder social e económico” para os grupos e áreas de população mais vulneráveis.

92. A segunda área de causalidade reside no ambiente em que as práticas de trabalho forçado se verificam, especialmente em termos dos perpetradores. A deficiente aplicação da lei, que leva à impunidade do trabalho forçado e das violações relacionadas, constitui um importante fator causal subjacente. Se a utilização do trabalho forçado for entendida como de “baixo risco”, uma minoria de empregadores sem escrúpulos pode considerá-la um risco que vale a pena correr para obter um lucro ilícito. Outros fatores causais incluem: pressão excessiva sobre os empregadores para a redução de custos, especialmente nas indústrias de mão-de-obra intensiva, prazos ou metas de produção não realistas por imposição dos compradores; corrupção e má governação, lacunas no conhecimento da legislação laboral por parte dos empregadores, ou impedimentos práticos à sua aplicação; desafios de aplicação da lei, apresentados pela complexidade das cadeias de abastecimento, que envolvem múltiplos subcontratados ou que atravessam várias localidades ou países, e pela pujança da economia informal; e a regulamentação inadequada das agências de emprego privadas ou dos intermediários que recrutam e por vezes empregam trabalhadores. A ausência de contratos de trabalho escritos, especialmente nas empresas informais, e relações de emprego encobertas, são igualmente motivos de preocupação. Os fatores causais ligados a práticas de longa duração, como o pagamento de adiantamentos de salários ou certas atitudes sociais (incluindo a discriminação por vários motivos) são especialmente problemáticos.

93. A falta de coordenação e colaboração eficaz entre as partes interessadas gera igualmente um ambiente em que o trabalho forçado pode surgir ou passar despercebido. As debilidades de coordenação, por exemplo, entre diferentes serviços do governo, o governo no seu todo e a sociedade civil, ou entre as áreas ou países de origem e destino dos trabalhadores migrantes, geram lacunas na aplicação da lei e na regulamentação. As medidas de prevenção preconizadas incidem em grande medida no “reforço da aplicação da lei, da coordenação e da cooperação”.

94. Uma terceira área de causalidade consiste nos comerciantes, retalhistas, utilizadores e consumidores dos produtos ou serviços que podem ser produzidos, entregues ou estar de outro modo viciados por práticas de trabalho forçado. Embora a natureza da “procura” desses bens ou serviços seja complexa e discutível, a falta de informação significa que as pessoas normalmente não conseguem fazer escolhas informadas daquilo que compram, usam ou consomem⁷. As respostas de prevenção baseadas no consumidor têm por objetivo aumentar a transparência, a informação e a sensibilização sobre as condições em que determinados bens e serviços são produzidos. O potencial de alteração do comportamento de compra dos consumidores gera um incentivo baseado no mercado, através das cadeias de abastecimento, para que as empresas operem no pleno respeito das normas laborais (e outras), tanto nacionais como internacionais.

95. As causas do trabalho forçado e do tráfico são múltiplas, complexas e interrelacionadas e por isso as estratégias de prevenção direcionadas para uma única causa ou para uma série muito limitada de causas, serão limitadas na sua eficácia e impacto. Se bem que a maioria dos países tenha tomado algumas iniciativas de prevenção, poucas iniciativas desse tipo foram submetidas a uma rigorosa averiguação e avaliação, o que significa que as lições retiradas da experiência não podem ser utilizadas para influenciar a conceção de estratégias futuras.

Enquadramentos jurídicos nacionais para a prevenção

96. Em termos gerais, a existência de uma legislação sólida contra o trabalho forçado propriamente dito tem um papel preventivo importante, na medida em que permite às vítimas apresentar queixas, tendo assim um importante efeito dissuasor para os potenciais infratores. Porém, nos casos em que as sanções não têm a natureza penal necessária e não são proporcionais à gravidade do delito (como uma multa ou uma sentença de prisão de muito curta duração), ou em que a lei não é devidamente aplicada, o efeito dissuasor é muito reduzido.

97. São relativamente poucos os países que incluem disposições explícitas em matéria de prevenção do trabalho forçado na sua legislação nacional. A legislação contra a servidão por dívidas em vários países do Sul da Ásia, por exemplo, não inclui qualquer referência à prevenção. Essas medidas estão normalmente incluídas nos planos de ação nacionais ou em quadros operacionais similares, especialmente no que se refere ao tráfico de pessoas.

98. A Lei da Proteção das Vítimas de Tráfico e Violência, de 2000, dos Estados Unidos, e as leis subsequentes que a alteraram, incluem disposições relativas a “alternativas económicas para prevenir e dissuadir o tráfico”, que se centram em atividades a realizar fora dos Estados Unidos, nos países de origem dos trabalhadores traficados. A Lei preconiza iniciativas internacionais “para melhorar a oportunidade económica das potenciais vítimas de tráfico” como o microcrédito, a formação profissional, e programas para manter as crianças na escola e promover a participação das mulheres na tomada de decisões económicas (Secção 106).

99. Outros exemplos de legislação anti-tráfico com disposições em matéria de prevenção incluem as leis promulgadas desde a adoção do Protocolo sobre o Tráfico. Na Zâmbia, por exemplo, a Lei Anti-Tráfico Humano, de 2008, prevê programas de sensibilização do público para: infor-

⁷ O termo “procura”, no contexto do trabalho forçado e do tráfico, é normalmente utilizado em referência a uma série de atores e interesses, incluindo empregadores, recrutadores, empresas e consumidores/utilizadores finais de bens e serviços. O objetivo de “diminuir a procura”, originalmente associado ao tráfico para exploração sexual, é mais problemático sob outras formas (não sexuais) de trabalho forçado, em que a procura do consumidor incide sobre bens e serviços baratos. Se a exploração laboral tiver ocorrido durante o processo de produção, constitui um “custo oculto”, de que os consumidores não têm consciência ao comprar ou utilizar os bens e serviços.

mar as pessoas em risco sobre, entre outros riscos, as técnicas de recrutamento utilizadas pelos traficantes, as formas de abuso e as entidades junto das quais podem obter apoio; dar a conhecer às vítimas os seus direitos; e dissuadir a procura que conduz à exploração das vítimas, em especial das mulheres e crianças. A Lei sobre o Combate ao Tráfico Humano, de 2006, na Geórgia, contém disposições abrangentes sobre a prevenção, incluindo através de programas para diminuir a pobreza, o subdesenvolvimento, o desemprego e a desigualdade no acesso às oportunidades, e para eliminar todas as formas de discriminação.

Sensibilização e maior poder de intervenção social e económica

100. Na prática, a atividade de prevenção mais generalizada é a sensibilização. A maioria das campanhas destina-se a sensibilizar o público em geral, ou determinados grupos vulneráveis para o tráfico de pessoas. No Burkina Faso, por exemplo, o Ministério da Ação Social distribuiu folhetos informativos, nos idiomas locais, organizou palestras, debates sobre filmes e fóruns de teatro sobre o trabalho e o tráfico infantil e uma “caravana de informação” dirigiu-se às populações nas regiões fronteiriças e ao longo das principais vias de migração. Vários países centraram os seus esforços de sensibilização nas redes de transportes utilizadas pelos trabalhadores migrantes, como a campanha realizada na China, que visava jovens mulheres migrantes nas estações de autocarro e comboio, e na Argentina, onde os autocarros de longo curso exibem anúncios das autoridades públicas sobre o tráfico. Os postos fronteiriços e os aeroportos são pontos essenciais para a informação aos migrantes e muitos países elaboraram pequenas brochuras e materiais similares para distribuir aos trabalhadores quando estão em viagem. O Chipre desenvolveu materiais informativos multilingues nos aeroportos e nos postos fronteiriços, tal como os Emiratos Árabes Unidos, nos seus dois aeroportos internacionais, e o Líbano editou folhetos sobre os direitos e obrigações dos trabalhadores nacionais, que estão disponíveis no aeroporto. A Administração do Emprego no Estrangeiro das Filipinas (POEA) realiza extensos seminários de orientação e pré-emprego para os migrantes que estão de partida, tal como muitos outros países de origem na Ásia. O Governo de Myanmar instituiu novos centros com um adido e funcionários do trabalho, na Tailândia, para dar assistência aos trabalhadores migrantes. Também realizou campanhas de sensibilização sobre a proibição do trabalho forçado em Myanmar, incluindo através da distribuição de materiais de informação nos idiomas locais, nas regiões de minorias étnicas.

101. Algumas iniciativas de sensibilização e educação visaram as escolas. Na Província de Anhui, na China, o Ministério da Educação distribuiu um manual a mais de 9 milhões de estudantes sobre competências básicas, incluindo informação sobre os riscos do tráfico e medidas de proteção. Os manuais das escolas do ensino básico na Etiópia incluem instruções sobre a prevenção do trabalho e do tráfico infantil. O Governo do Azerbaijão distribuiu dezenas de milhares de manuais, cartões de bolso, cartazes e DVD anti-tráfico aos professores e alunos. No Senegal, onde a mendicidade infantil forçada é motivo de preocupação, o Ministério da Família organizou programas para sensibilizar os líderes religiosos para o facto de o Islão não aprovar essa prática e os ministérios da família e da educação colaboraram na abertura de daaras (escolas corânicas) modernas onde as crianças recebem educação normal e corânica.

102. As iniciativas que visam dar mais poder social e económico podem aumentar a resiliência individual e comunitária ao trabalho forçado e ao tráfico. Embora a evolução nesta matéria em termos gerais dependa de políticas integradas de desenvolvimento e redução da pobreza, as ações direcionadas podem beneficiar grupos vulneráveis específicos, por exemplo, através do ensino e da formação profissional, das autoridades de emprego e da proteção social. O Brasil está a realizar

um projeto-piloto para a promoção do emprego nas zonas rurais, que se destina a eliminar a intervenção dos intermediários informais (gatos), que muitas vezes são o primeiro elo da cadeia do trabalho escravo. O Governo da Índia está a implementar uma “política baseada na convergência”, para permitir aos trabalhadores dos fornos de tijolos aceder a vários direitos e benefícios nacionais que, como migrantes interestaduais, lhes eram anteriormente negados. O objetivo é romper o ciclo de pobreza e endividamento que pode dar origem à servidão⁸. Foram promulgados diversos regulamentos governamentais a nível central e estatal, para permitir às famílias migrantes o acesso a programas de desenvolvimento infantil, alimentação subsidiada, seguros de saúde e de vida, instrução na língua-materna, acampamentos para cuidados de saúde, apoio jurídico móvel, alojamento e outros benefícios. O Paquistão está também a desenvolver um projeto piloto de registo dos trabalhadores dos fornos de tijolos na Instituição de Segurança Social dos Trabalhadores do Punjab. Um projeto financiado pelo Governo na Província do Punjab está a conceder microcrédito, sem juros, aos trabalhadores dos fornos de tijolos, para proporcionar a criação de rendimento e outros fins. A disponibilização de fontes de crédito alternativas acessíveis, incluindo nas zonas de origem dos trabalhadores migrantes, pode ajudar a diminuir a dependência dos trabalhadores em relação aos empregadores e aos mutuantes, em termos de crédito e, por conseguinte, a sua vulnerabilidade à servidão por dívidas. Contudo, a experiência demonstra que é necessário ponderar bem na conceção dos produtos de microfinanciamento e dos mecanismos da sua atribuição⁹.

103. Na República da Moldávia, equipas multidisciplinares regionais estão a coordenar uma abordagem baseada nos direitos humanos, a fim de proteger tanto as vítimas como as potenciais vítimas de tráfico, incluindo as famílias em extremas dificuldades económicas, as mães solteiras, as pessoas com deficiência e as crianças cujos pais estão a trabalhar no estrangeiro. O apoio concedido inclui cuidados de saúde, aconselhamento jurídico e ajuda psicológica e material. A Albânia relata esforços de prevenção em pequena escala, dirigidos às crianças, como os registos de nascimento e o combate ao abandono escolar, e bem assim o acesso ao emprego e à formação profissional para as mulheres, os desempregados e as comunidades ciganas.

104. Os sindicatos ou outros grupos de apoio para a organização dos trabalhadores vulneráveis, sobretudo na economia informal, podem esclarecer e reforçar o poder destes últimos, a fim de garantir a melhoria das suas condições. Os sindicatos de muitos países tentaram apoiar a organização dos trabalhadores domésticos. Por exemplo, a federação nacional de sindicatos da Região Administrativa Especial de Hong Kong, na China, colaborou com a Rede Internacional de Trabalhadores Domésticos para organizar os trabalhadores migrantes domésticos da Indonésia, e o sindicato dos trabalhadores domésticos nas Filipinas (SUMAPI) desempenhou um papel crucial na adoção de nova legislação para proteger os seus direitos laborais. As organizações de trabalhadores desenvolveram acordos inter-regionais para proteger os direitos dos trabalhadores migrantes. Celebraram-se acordos de cooperação bilateral, por exemplo, entre os centros sindicais no Nepal e no Sri Lanka (países de origem) e os seus congéneres nos países de destino, incluindo o Bahrein e o Kuwait. Os sindicatos também criaram procedimentos de queixas para os trabalhadores migrantes.

Aplicação reforçada da legislação, coordenação e cooperação

8 Esta metodologia de redução da vulnerabilidade à servidão por dívidas inclui intervenções simultâneas para obter a participação dos empregadores, dos recrutadores de trabalhadores e dos sindicatos nas ações e no diálogo.

9 S. Premchander, et al. (no prelo, 2013): Prevenção e eliminação da servidão por dívidas: O potencial e os limites das políticas de microfinanciamento, OIT, Genebra.

105. Quando devidamente aplicada, a legislação sobre várias áreas relacionadas com o trabalho contribui para a prevenção do trabalho forçado e do tráfico. Por isso, é importante ampliar a cobertura da legislação laboral, de modo a incluir os grupos vulneráveis. A Jordânia alterou a sua legislação laboral em 2008, para revogar a disposição que exclui os trabalhadores domésticos e emitiu novos regulamentos sobre os trabalhadores domésticos, em 2009, especificando as obrigações dos empregadores e dos trabalhadores, através de disposições relativas às horas de trabalho, às férias remuneradas e às condições de trabalho, assim como através da exigência de abertura de contas bancárias para os trabalhadores. Nas Filipinas, a Lei relativa aos Trabalhadores Domésticos, de 2013, regulamenta os salários, as horas de trabalho e os direitos a férias dos trabalhadores domésticos e exige aos empregadores que os inscrevam nas entidades competentes. Especifica igualmente procedimentos para o resgate de trabalhadores domésticos que são vítimas de abusos.

106. Outras áreas da legislação incidem sobre fatores causais mais específicos¹⁰. A legislação pode, por exemplo, regular a relação de emprego de modo a evitar o controlo excessivo pelo empregador e a dependência do trabalhador. O Governo do Bahrein tomou medidas, em 2007, para reformar o sistema de apadrinhamento kafala, incluindo a concessão aos trabalhadores migrantes da liberdade de mudar de emprego sem o consentimento do empregador inicial e exigindo à autoridade reguladora do mercado de trabalho que facilite essas movimentações. Contudo, um requisito legal introduzido em 2011 obriga os trabalhadores a permanecer durante pelo menos um ano ao serviço do seu primeiro empregador antes de poderem mudar de emprego.

107. A legislação que regula a indústria de recrutamento privada tem igualmente um papel fundamental a desempenhar no combate aos abusos no processo de recrutamento propriamente dito (como a cobrança de comissões aos trabalhadores, documentação fraudulenta, falsas indicações acerca da natureza ou das condições de emprego) e no local de trabalho (incluindo a substituição do contrato, o não pagamento de salários, deduções salariais fraudulentas). Muitos Estados Árabes consideram ilegal a cobrança de comissões aos trabalhadores pelas agências de recrutamento. No Kuwait, por exemplo, o contrato padrão exige que qualquer pessoa que apadrinhe um trabalhador doméstico pague as despesas de deslocação deste e as comissões da agência de recrutamento; um despacho ministerial de 2010 proíbe às agências o recebimento de qualquer remuneração por parte dos trabalhadores domésticos. No Vietname, a legislação contra o tráfico humano, de 2011, exige que as agências de recrutamento celebrem por escrito os contratos de emprego com os trabalhadores e que estes sejam inscritos na entidade de administração do trabalho local. Na Etiópia, a importante disposição da Proclamação de Serviços de Intercâmbio de Emprego N.º 632/2009, que proíbe a cobrança de comissões aos trabalhadores, prevê que o contrato de trabalho entre a agência e o trabalhador respeite a legislação etíope e não seja menos favorável do que as condições aplicáveis aos trabalhadores que exercem as mesmas funções no país de destino.

108. A formulação e implementação de políticas equitativas e eficazes em matéria de migração laboral internacional também é crucial¹¹. Embora se reconheça o direito de soberania de todas as nações para determinar a sua política de migração, admite-se que políticas indevidamente restritivas ou complexas, tanto no país de origem como no de destino, podem levar os potenciais trabalhadores migrantes e os empregadores a tentar contornar a legislação, contribuindo potencialmente para a migração ilegal, o tráfico e o trabalho forçado. A Argentina, por exemplo,

10 A Comissão de Peritos destacou várias dessas áreas, incluindo: restrições à liberdade de abandonar o emprego mediante um período de aviso prévio razoável; a falta de autonomia dos trabalhadores domésticos migrantes em relação aos seus empregadores, sob o regime de apadrinhamento kafala no Médio Oriente; e debilidades da regulamentação e controlo do recrutamento privado de trabalhadores migrantes. Apelou aos governos para tomarem medidas tendentes à resolução desta questões.

11 O Quadro Multilateral da OIT para a Migração Laboral, de 2006, define princípios e diretrizes não vinculativos para uma abordagem à migração laboral baseada em direitos, incluindo meios de cooperação internacional, a proteção dos trabalhadores migrantes e a prevenção de práticas de migração abusivas.

adotou uma política de imigração aberta dos países do MERCOSUR e dos Estados Associados. A Lei sobre a Migração, de 2004, garante o acesso, para os imigrantes e as respectivas famílias, mesmo quando são indocumentados, às mesmas condições de proteção, abrigo e direitos que são concedidos aos cidadãos nacionais, especialmente no que se refere aos serviços sociais, aos bens públicos, à saúde, à educação, à justiça, ao trabalho, ao emprego e à segurança social. Além disso, o programa Patria Grande permitiu a regularização de mais de 1 milhão de migrantes entre 2004 e 2011. A simplificação dos procedimentos e a disponibilização generalizada de informação sobre os canais de migração regulares, vagas de emprego no estrangeiro e a forma de aceder às mesmas, também podem ser poderosos instrumentos na prevenção dos abusos.

109. No local de trabalho, as inspeções do trabalho têm um papel essencial na prevenção do trabalho forçado e do tráfico; porém, em muitos casos, carecem de recursos humanos e financeiros adequados, bem como de formação para realizar plenamente essas funções. Os inspetores do trabalho encontram-se na posição ideal, dado o acesso que têm ao local de trabalho, para identificar os primeiros sinais de alerta de situações que podem degenerar em trabalho forçado se não forem tomadas medidas corretivas. Podem sensibilizar, informar e aconselhar os empregadores, de modo a prevenir a sua ocorrência¹². Em Espanha, por exemplo, o grupo especial da Comissão Consultiva Tripartida da Inspeção do Trabalho e da Segurança Social é responsável por propor medidas e avaliar a atuação dos serviços de inspeção do trabalho, em particular no que diz respeito a violações da legislação laboral na “economia irregular” e à consequente exploração laboral.

110. Além de sanções penais, alguns países introduziram sanções económicas destinadas a dissuadir e impedir as pessoas e as empresas de recorrer ao trabalho forçado. Por exemplo, o Segundo Plano Nacional do Brasil para Erradicação do Trabalho Escravo, adotado em 2008, prevê medidas para impedir as entidades detetadas em situação de utilização de trabalho escravo (após o devido processo administrativo) de obterem empréstimos de fontes privadas ou públicas e de assinarem contratos com a administração pública.

111. Nos Estados Unidos, a Lei Californiana sobre a Transparência das Cadeias de Abastecimento, de 2010, uma medida jurídica inovadora direcionada para as empresas, exige que os grandes fabricantes e retalhistas divulguem as medidas tomadas para erradicar a escravatura e o tráfico humano das suas cadeias de abastecimento. A Lei contribui para a política estatal de educar os consumidores “sobre como comprar bens produzidos por empresas que fazem uma gestão responsável das suas cadeias de abastecimento” (Capítulo 2(j)). Outra medida recente dos Estados Unidos é a Ordem Executiva 13627, promulgada em 2012, que se destina a prevenir o tráfico nos contratos federais e exige a revisão das diretrizes federais de aprovisionamento para incluir proibições de práticas de recrutamento enganosas ou fraudulentas, a cobrança de comissões de recrutamento e a destruição ou confiscação de documentos de identificação pessoal. Este diploma exige igualmente que certos empreiteiros e subempreiteiros federais que trabalham no estrangeiro continuem a cumprir os planos de prevenção do tráfico humano.

112. O Conselho para os Direitos Humanos criou um grupo de trabalho para tratar da questão dos direitos humanos e das multinacionais e outras empresas comerciais para promover a implementação dos *Princípios Orientadores em Matéria de Direitos Profissionais e Humanos: Implementação do Quadro das Nações Unidas “Proteger, Respeitar e Solucionar”*¹³. Este Quadro

12 A Comissão de Peritos sublinhou que a acumulação de certas violações da legislação laboral pode ser um indicador de trabalho forçado. No seu conjunto, estas violações constituem o delito criminal do “trabalho forçado”. Consultar o Estudo Geral de 2012, par. 321. Os inspetores do trabalho afetos a ações preventivas podem detetar e agir nos casos de violações individuais, antes de a situação se deteriorar até ao trabalho forçado. Em casos extremos, podem ordenar o encerramento da empresa. A inspeção do trabalho é tratada mais exaustivamente no Capítulo 7.

13 A/HRC/17/4.

esclarece o dever do Estado de proteger contra os abusos dos direitos humanos, perpetrados por terceiros, incluindo empresas, a responsabilidade empresarial de respeitar os direitos humanos e a responsabilidade partilhada de proporcionar soluções eficazes para as vítimas deste tipo de delitos¹⁴. Muitas empresas em todo mundo adotaram iniciativas de cumprimento voluntárias que são muito diversificadas, mas que normalmente incorporam os princípios e direitos fundamentais no trabalho e por vezes outros direitos laborais e normas ambientais. Embora a análise dessas iniciativas ultrapasse o âmbito do presente relatório, importa referir que foram expressas reservas numa série de perspectivas. A responsabilidade social das empresas não substitui a obrigação de todos os intervenientes de respeitar a legislação nacional, nem mecanismos de aplicação da lei devidamente dotados de recursos e implementados.

113. Os empregadores e as organizações que os representam iniciaram ações para prevenir o trabalho forçado e as práticas relacionadas. Não obstante a maioria dos programas de sensibilização e informação tenda a dirigir-se aos trabalhadores, é óbvio que os empregadores também podem beneficiar desses programas para aprofundar o seu conhecimento da legislação em vigor e dos métodos de cumprimento da mesma¹⁵. Um exemplo de medidas inovadoras tomadas pelos empregadores é o “Pacto Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo”, impulsionado por grandes empresas do Brasil em 2005. Os signatários comprometem-se a realizar várias ações, e principalmente a incluir nas suas cadeias de valor entidades que estejam publicamente envolvidas em casos de sujeição dos trabalhadores a condições similares às da escravatura¹⁶. Outras medidas incluem a formalização das relações de emprego pelos produtores e fornecedores e o apoio à re-integração social dos trabalhadores resgatados de situações do tipo escravatura.

114. Outro exemplo encontra-se na indústria de recrutamento, em que muitas associações de agências de recrutamento privadas adotaram diretrizes ou códigos voluntários, baseados nos princípios consagrados na Convenção N.º 181. A Confederação Internacional de Agências de Emprego Privadas (CIETT) adotou um código de conduta baseado em dez princípios, incluindo o de os seus membros não cobrarem, direta ou indiretamente, na totalidade ou em parte, comissões ou custos aos candidatos a emprego e aos trabalhadores por serviços diretamente relacionados com a sua colocação. No Vietname, em 2010, a Associação de Fornecimento de Mão-de-Obra (VAMAS) adotou um código de conduta que se aplica às agências que contratam trabalhadores para o estrangeiro e, desde essa altura, introduziu um sistema de classificação dos seus membros em função do cumprimento do código.

115. A importância crucial de uma coordenação eficaz, tanto nos países como entre eles, em todas as medidas contra o trabalho forçado e o tráfico, já foi destacada¹⁷. Uma medida bastante generalizada para prevenir o tráfico e a exploração dos trabalhadores migrantes é a celebração de memorandos de entendimento bilaterais entre os países de origem e de destino. O Sistema de Autorização de Emprego (EPS) da República da Coreia funciona exclusivamente através de agências de emprego públicas. Prevê memorandos de entendimento com vários outros países de origem asiáticos e garante aos migrantes estrangeiros a mesma remuneração, regalias e direitos laborais que aos trabalhadores coreanos. Um acordo de trabalho, celebrado em 2013, entre os Governos das Filipinas e da Arábia Saudita engloba o recrutamento e o emprego de trabalhadores domésti-

14 A Declaração Tripartida de Princípios Aplicáveis às Empresas Multinacionais e à Política Social, adotada pelo Conselho de Administração da OIT em 1977 e alterada em 2000 e 2006, contém orientações relevantes, incluindo em matéria de salários, regalias e condições de trabalho (par. 33-35), e relações industriais, nomeadamente procedimentos de queixa (par. 41-59).

15 A OIT produziu materiais informativos sobre o trabalho forçado para os empregadores, os quais foram amplamente divulgados. Consultar a OIT (2008): *Combater o trabalho forçado: Um manual para os empregadores e as empresas* (Edição revista no prelo).

16 O Capítulo 7 contém mais informações sobre o registo público no Brasil (a “lista negra”).

17 Consultar o Capítulo 3 sobre os organismos nacionais de coordenação interministeriais e multiagências.

cos filipinos, incluindo disposições em matéria de salários e condições de trabalho, a criação de uma linha de ajuda e procedimentos de resolução de conflitos, assim como a facilitação de vistos de saída.

116. A cooperação também é necessária entre os vários ministérios dos países que são responsáveis por diferentes aspetos de prevenção, e entre as zonas de origem e destino dos trabalhadores migrantes internos¹⁸. Na Índia, por exemplo, dois memorandos de entendimento assinados entre os Estados de origem e destino e o Ministério Federal do Trabalho e do Emprego definiram claramente as funções e responsabilidades no que toca à proteção dos trabalhadores migrantes inter-Estados e constituem a base para a implementação de planos de ação estatais e de cooperação intra-estatal.

117. As políticas baseadas no consumidor envolvem a rotulagem responsável e outras medidas, incluindo campanhas publicitárias e de sensibilização do público/consumidor, destinadas a incentivar a compra de produtos “não ligados à exploração”. A comunicação social tem um papel importante a desempenhar neste aspeto. Existem cada vez mais casos de grandes emissoras de radiodifusão e da comunicação impressa e online nacional e internacional, que abordam o tema da escravatura, com vista a informar o público e a denunciar situações de incúria.

118. Um exemplo de uma política integrada para melhorar as condições profissionais dos trabalhadores agrícolas, incluindo medidas baseadas no consumidor, é o Programa Alimentar Justo, lançado pela Coligação de Trabalhadores Immokalee, uma organização comunitária da Flórida, nos Estados Unidos. O programa garantiu um aumento de salário para os trabalhadores da colheita do tomate, que são maioritariamente imigrantes, com base numa bonificação de preço paga pelas empresas compradoras de tomate da Flórida e na implementação de um código de conduta alicerçado nos direitos humanos, que foi aplicado a toda a indústria de tomate da Flórida. Certos grupos da sociedade civil têm pressionado os retalhistas a comprar tomate exclusivamente através do programa.

119. A exploração sexual comercial tem sido objeto de um grande número de campanhas destinadas a desencorajar a procura de serviços sexuais, que podem contribuir para o problema do tráfico. Os exemplos incluem a Bulgária, que tipificou a utilização dos serviços das vítimas do tráfico como delito e lançou uma campanha de informação direcionada para os utilizadores de serviços sexuais. A Geórgia também alterou o seu código penal para criminalizar o recurso consciente aos serviços das vítimas de tráfico humano (Artigo 143(3)). As autoridades estão a utilizar os anúncios dos serviços públicos e os programas de televisão para alertar os potenciais utilizadores desses serviços, para fins sexuais ou laborais.

120. Entre os poucos exemplos de iniciativas direcionadas para a procura de produtos e serviços não relacionados com a indústria do sexo, o Governo dos Países Baixos realizou uma extensa campanha destinada a sensibilizar para os riscos da exploração laboral, incluindo a distribuição generalizada de um folheto em 14 línguas, com informação sobre os sinais de exploração laboral e os direitos das vítimas. Em Portugal, o Governo promoveu uma campanha de sensibilização numa cidade do norte, com vista a prevenir a exploração de trabalhadores rurais romenos emigrantes.

18 O primeiro Memorando de Entendimento foi assinado entre Odisha, Andhra Pradesh e o Ministério Federal do Trabalho e do Emprego (MoLE), em 2012, e o segundo entre os Estados de Uttar Pradesh, Jharkhand, Bihar e Chhattisgarh e o MoLE, no início de 2013.

Conclusão: Lacunas de implementação e oportunidades

121. Existem muitos exemplos de medidas preventivas nacionais contra o trabalho forçado e o tráfico humano. Contudo, de um modo geral, faltam abordagens de prevenção verdadeiramente integradas que englobem todos os tipos de fatores causais. O que existe são basicamente respostas parciais, tendo em consideração os aspetos individuais da vulnerabilidade dos trabalhadores ou da “procura”. O potencial dos sistemas de administração e inspeção do trabalho no domínio da prevenção é geralmente subutilizado. Além do mais, dá-se uma atenção inadequada ao papel essencial dos empregadores, das empresas e dos sindicatos na prevenção do trabalho forçado e do tráfico. Uma outra lacuna de implementação tem que ver com a ausência de um controlo rigoroso e da avaliação do impacto das várias medidas preventivas.

122. No entanto, muitos dos exemplos de medidas são bastante recentes, o que indica que as medidas preventivas contra o trabalho forçado estão cada vez mais a ser objeto de atenção. Além disso, as medidas estão a começar a ultrapassar o âmbito da sensibilização para os trabalhadores vulneráveis, incluindo abordagens mais inovadoras para combater fatores causais mais vastos, como a impunidade dos perpetradores, uma proteção legislativa inadequada, falhas de coordenação e comportamento dos consumidores.

123. Esta análise mostra que as estratégias de prevenção devem ser dirigidas, através de um quadro político coerente, a uma grande variedade de questões sistémicas e estruturais que, conjuntamente, criam uma conjuntura propícia ao surgimento e à persistência do fenómeno do trabalho forçado e das práticas conexas. O objetivo da prevenção e da abolição do trabalho forçado necessita, portanto, de ser incorporado em diferentes ramos da política do governo (incluindo o emprego, a proteção social, a redução da pobreza, a migração e as relações industriais), além de ser objeto de leis, políticas ou planos de ação nacionais específicos.

124. Por conseguinte, existe a oportunidade de disponibilizar aos Estados-membros e aos parceiros sociais, mediante um ou mais novos instrumentos, normas e orientações específicas sobre medidas que podem ser incluídas numa estratégia de prevenção abrangente contra o trabalho forçado. Essa estratégia pode incluir medidas para diminuir a vulnerabilidade dos trabalhadores ao trabalho forçado e tratar de outras áreas importantes, através de uma abordagem integrada que combata os diversos fatores suscetíveis de contribuir para a ocorrência do trabalho forçado.

Capítulo 5

Proteção

Enquadramento jurídico internacional

125. *Proteção*, no contexto do presente relatório, significa as medidas de apoio direto, de proteção jurídica e ajuda social e económica, a longo prazo, para as vítimas do trabalho forçado. As medidas de proteção abrangentes permitem às vítimas recuperar dos efeitos materiais e psicológicos da sujeição ao trabalho forçado, impedir a sua revitimização e incentivar a sua participação voluntária em processos judiciais contra os seus exploradores. Essas medidas podem criar um ciclo virtuoso de melhor identificação da vítima, menos casos de revitimização, taxas de repressão mais elevadas e, portanto, menos casos de trabalho forçado. A ausência de proteção sólida dissuade as vítimas de procurar apoio junto das autoridades, muitas vezes por temerem que a sua segurança pessoal e a dos membros da sua família sejam postas em causa. Surgiu um consenso internacional em torno da necessidade de uma abordagem à proteção que seja “baseada em direitos” e “centrada na vítima”.

126. A Convenção N.º 29 não contém disposições explícitas sobre a proteção das vítimas de trabalho forçado. Contudo, a Comissão de Peritos da OIT enfatizou que este requisito está implícito, visto que as medidas de proteção são essenciais para impedir que ex-vítimas voltem a cair numa situação de vulnerabilidade em que possam ser novamente exploradas¹. Por exemplo, a Comissão de Peritos referiu que a proibição da servidão por dívidas deve ser acompanhada de medidas de apoio económico, a fim de garantir que os trabalhadores resgatados não voltem a cair nas malhas da servidão². Também enfatizou que todas as vítimas do trabalho forçado, independentemente do seu estatuto no território nacional, devem receber proteção adequada para garantir o pleno usufruto dos seus direitos³. A Convenção N.º 182 exige que os Estados tomem medidas eficazes para dar apoio direto à retirada das crianças das piores formas do trabalho infantil e para garantir a sua reabilitação, integração social e acesso ao ensino básico gratuito (Artigo 7).

127. A Parte II do Protocolo sobre o Tráfico contém disposições em matéria de proteção das vítimas que, na sua maioria, não têm carácter vinculativo ou estão redigidas em linguagem restritiva. Por exemplo, estabelece que cada Estado signatário proteja a privacidade e identidade das vítimas nos “casos apropriados e na medida do possível ao abrigo da sua legislação nacional”. Outras

1 Consultar o Estudo Geral de 2012, par. 325, e o Estudo Geral de 2007, par. 83.

2 Estudo Geral de 2007, par. 71

3 Estudo Geral de 2012, par. 325. As medidas tomadas para auxiliar as vítimas também podem incluir: a concessão de autorizações de residência temporárias (por exemplo, Chile – CEACR, pedido direto, 2012); serviços de apoio em missões diplomáticas no estrangeiro para proteger os trabalhadores e os seus direitos nos países de destino (por exemplo, Indonésia – CEACR, observação, 2012); e a disponibilização de alojamento, alimentação, vestuário, aconselhamento, serviços médicos e segurança (por exemplo, Zâmbia - CEACR, observação, 2013).

disposições qualificadas incluem a obrigação de fornecer às vítimas informação sobre os procedimentos judiciais e administrativos relevantes e apoio, a fim de permitir que as suas opiniões sejam apresentadas e tidas em consideração durante as ações judiciais contra os criminosos; e que a integridade física das vítimas seja protegida; e que o seu repatriamento seja facilitado, tendo devidamente em atenção a sua segurança, sem demora injustificada, de preferência numa base voluntária. No que se refere ao apoio à vítima, o Protocolo requer que os Estados signatários “considerem” a implementação de medidas para a recuperação física, psicológica e social das vítimas, incluindo através da disponibilização de alojamento, aconselhamento e informação, apoio médico, psicológico e material e oportunidades de emprego, educação e formação. Os Estados também devem “equacionar” a adoção de medidas que permitam às vítimas permanecer no seu território, de forma temporária ou permanente, nos casos apropriados. O Protocolo não oferece orientações em termos de medidas de proteção específicas para as crianças, embora as suas necessidades especiais devam ser tidas em conta (Artigo 6, 7 e 8).

128. Os instrumentos anti-tráfico regionais impõem geralmente requisitos mais específicos e vinculativos em matéria de proteção das vítimas⁴. Os instrumentos internacionais não vinculativos, como os Princípios e Diretrizes recomendados pelo OHCHR e a Declaração das Nações Unidas sobre os Princípios Básicos de Justiça para as Vítimas de Crime e Abuso de Poder (“Princípios Básicos de Justiça para as Vítimas de Crimes”), adotados em 1985, fornecem orientações pormenorizadas relativamente à proteção das vítimas.

129. Os princípios mais importantes que estão descritos nestes instrumentos regionais e não vinculativos, incluem a identificação atempada das vítimas como primeira etapa necessária, uma vez que a sua não identificação pode ter como resultado a continuação da negação dos seus direitos e expô-las à continuação da exploração⁵. Deve ser imediatamente dada às vítimas proteção e apoio material, médico, psicológico e social⁶. As vítimas não devem ser acusadas nem punidas por crimes cometidos em consequência direta da sua situação de pessoas traficadas, devendo ser dada atenção às necessidades especiais das crianças e dos trabalhadores migrantes⁷. As medidas de proteção para as crianças devem ter em conta o seu melhor interesse e incluir a presunção da idade, a nomeação de um tutor e o acesso à educação⁸. As medidas destinadas aos trabalhadores migrantes podem incluir autorizações de residência e trabalho, períodos de reflexão e recuperação e meios de repatriamento seguro e, de preferência, voluntário⁹. As vítimas, incluindo as crianças, devem ser consultadas quanto às suas necessidades de proteção e o apoio não deve estar depen-

4 Consultar, em particular, a Convenção Europeia Anti-Tráfico e a Diretiva Europeia Anti-Tráfico. A Convenção SAARC impõe várias obrigações aos Estados, no que se refere à proteção e apoio às mulheres e crianças traficadas para a prostituição, incluindo a criação de condições de alojamento para reabilitação das vítimas e o aconselhamento jurídico, formação profissional e cuidados de saúde. IX(2) and (3)).

5 A Convenção Europeia Anti-Tráfico exige que os Estados Signatários criem um enquadramento jurídico para identificar as vítimas e garantir a participação de pessoal experiente no processo. (Art.10). Consultar também os Princípios e Diretrizes Recomendados pelo OHCHR, Capítulo 2.

6 Consultar, por exemplo, os Princípios Básicos de Justiça para as Vítimas de Crimes, par. 14.

7 No contexto do tráfico, os Princípios e Diretrizes Recomendados pelo OHCHR indicam que: “As pessoas traficadas não devem ser detidas, acusadas nem processadas pela sua entrada ou residência ilegal em países de trânsito e destino, ou pela sua participação em atividades ilícitas, na medida em que essa participação seja consequência direta da sua situação de pessoas traficadas” (Princípio 7). Consultar também a Convenção Europeia Anti-Tráfico (Art. 26) e a Diretiva da UE Anti-Tráfico (Art. 8). Os instrumentos internacionais e regionais existentes preveem apenas a não-punição para as vítimas de tráfico, mas o princípio também deve aplicar-se às vítimas de trabalho forçado que não tenham sido sujeitas ao tráfico de pessoas, conforme definido no Protocolo sobre o Tráfico.

8 Por exemplo, a Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores exige aos Estados signatários que “garantam a proteção dos menores, tendo em consideração o seu melhor interesse” (Art. 1(a)), e a Convenção Europeia Anti-Tráfico especifica que quando não se sabe ao certo a idade da vítima, mas existem razões para acreditar que se trata de uma criança, deve presumir-se que é realmente uma criança e deve beneficiar de medidas de proteção especiais (Art. 10(3)).

9 Por exemplo, a Convenção Europeia Anti-Tráfico exige que os Estados signatários concedam um período de recuperação e reflexão de pelo menos 30 dias (Art. 13).

dente da cooperação da vítima com as autoridades^{10 11}.

130. A Reunião de Peritos de fevereiro de 2013 enfatizou a necessidade de medidas apropriadas para proteger todas as vítimas e supostas vítimas de trabalho forçado, quer tenham ou não sido traficadas, e para melhorar a identificação das mesmas. Observou igualmente que medidas sólidas de proteção das vítimas podem ter um impacto positivo na repressão.

A legislação nacional e a prática

Identificação da vítima

131. A identificação exata e atempada das vítimas constitui uma condição prévia para a sua proteção, sem a qual permanecem enredadas numa situação de exploração ou podem ser tratadas como criminosas e não como vítimas e ser processadas, deportadas ou presas por delitos cometidos em resultado da sua situação de trabalho forçado. Muitos fatores dificultam a identificação das vítimas. Por exemplo, os empregadores podem esconder trabalhadores ilegais ou em situações irregulares, vítimas que muitas vezes têm medo de ser descobertas e deportadas, e os postos de trabalho podem encontrar-se em locais remotos ou escondidos. Mesmo quando as potenciais vítimas são encontradas e estão dispostas a falar, é necessário inquiri-las com cuidado para compreender totalmente a sua situação e determinar se estão a sofrer de coação ou abuso direto ou indireto.

132. Os dados globais sugerem que a maioria das vítimas de trabalho forçado não é identificada. Os dados da UNODC sobre o tráfico de pessoas, por exemplo, indicam que apenas 43.000 vítimas de tráfico foram detetadas em todo o mundo, entre 2007 e 2010, e só aproximadamente um terço destas eram vítimas de tráfico para exploração laboral¹². Em relação à estimativa global da OIT, de 20,9 milhões de vítimas de trabalho forçado, este número representa claramente apenas uma pequena fração.

133. Vários intervenientes podem ser os primeiros a estabelecer contacto com as vítimas, incluindo a polícia, as inspeções do trabalho, os sindicatos, os profissionais de saúde, o pessoal das embaixadas e as ONG. A sua participação na identificação e no encaminhamento subsequente das vítimas para os serviços de proteção difere de país para país. A inspeção do trabalho pode ter um papel importante na identificação, e alguns países, como o Brasil, o Peru e Espanha, criaram grupos de inspeção do trabalho especiais contra o trabalho forçado¹³. Ao abrigo da legislação em matéria de servidão por dívidas na Índia e no Paquistão, os magistrados e as comissões de vigilância distritais são os principais responsáveis pela deteção dos trabalhadores em situação de servidão por dívidas e por garantir a sua reabilitação efetiva.

134. As linhas de apoio também podem servir de primeiro ponto de contacto útil e os operadores dessas linhas podem encaminhar as vítimas para as instituições de apoio. Na maioria dos países

10 A Convenção Europeia Anti-Tráfico prevê medidas de assistência e apoio numa base consensual e informada (Art. 12(7)); consultar também a Diretiva da UE Anti-Tráfico, Art. 21. A Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) estabelece que os Estados signatários devem garantir que as crianças que sejam capazes de ter as suas próprias opiniões as possam expressar livremente e que as mesmas sejam tidas em consideração (Art. 12).

11 Consultar o Guia Legislativo UNODC, par. 62; Princípios e Guias Recomendados do OHCHR, Princípio 8; Convenção Europeia Anti-Tráfico, Art. 12(6).

12 UNODC (2012): Relatório global sobre o tráfico de pessoas, Viena, p. 25.

13 As funções dos inspetores do trabalho são abordadas em mais pormenor no Capítulo 7.

analisados para efeitos deste relatório existem linhas de apoio que são operadas pelo Governo ou pelas ONG. Porém, muitas linhas de apoio não estão disponíveis durante as 24 horas do dia e a maioria não dispõe de serviços de interpretação, o que dificulta a sua utilização pelas vítimas. Além disso, muitas visam especificamente as vítimas de tráfico ou violência femininas, o que diminui a probabilidade de outras vítimas poderem aceder ao serviço.

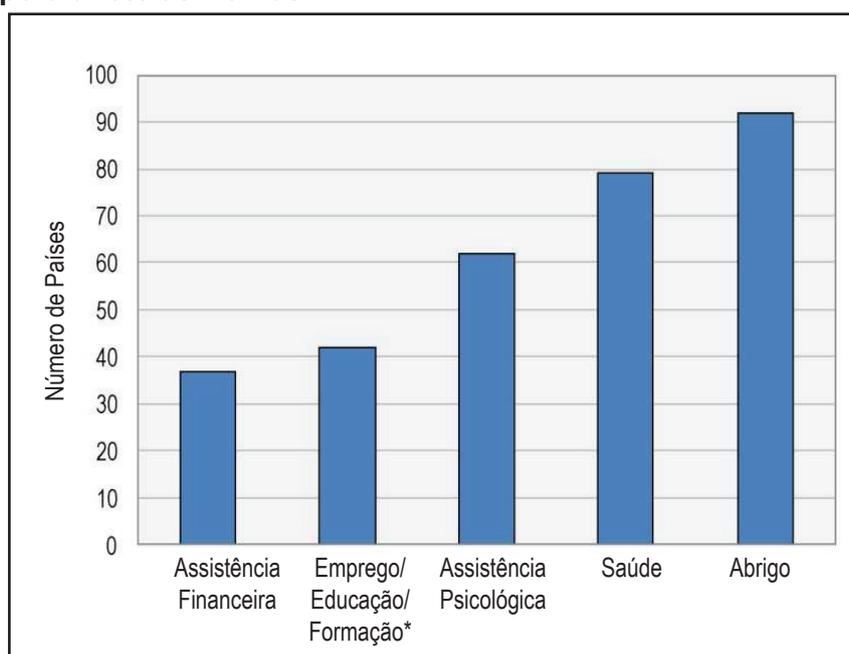
135. Os agentes da lei, incluindo os inspetores do trabalho, os sindicatos, as organizações da sociedade civil e outras partes interessadas necessitam de formação e orientação para lhes permitir avaliar se um trabalhador ou um grupo de trabalhadores se encontra numa situação de trabalho forçado. Vários países, como a Bélgica e os Estados Unidos, elaboraram e distribuíram listas de indicadores para ajudar os principais intervenientes a fazer essa avaliação¹⁴. Uma vez identificadas as vítimas, estas necessitam de ser referenciadas para organizações que lhes proporcionem apoio específico. Alguns países criaram mecanismos de referência nacionais (MRN) que facilitam o acesso da vítima aos serviços de proteção e desenvolveram a cooperação entre os intervenientes Estatais e não Estatais. Inicialmente desenvolvidos no contexto europeu, os MRN estabeleceram-se entretanto noutras regiões. No Brasil, as famílias e indivíduos cujos direitos foram violados, incluindo através do trabalho forçado, são encaminhados para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que disponibiliza uma série de serviços sociais e benefícios. Na Croácia e na República da Moldávia, os MRN recorrem a equipas multidisciplinares móveis, compostas por agentes de aplicação da lei, ONG e prestadores de cuidados, para auxiliar na identificação das vítimas de tráfico. A Estratégia Anti-Tráfico da UE, 2012-16, promove mecanismos transnacionais de referência para facilitar a identificação, o encaminhamento e a prestação de ajuda às vítimas transfronteiriças. Estes sistemas foram testados no sudeste da Europa.

Medidas de apoio diretas

136. Nem todos os países incluem medidas de proteção específicas na sua legislação nacional. Essas medidas são habitualmente incluídas em planos/programas de ação nacionais e, de um modo geral, abrangem pessoas identificadas como vítimas de tráfico. O apoio direto é prestado de diferentes formas, como por exemplo através das autoridades públicas ou de ONG apoiadas por fundos públicos ou donativos privados.

¹⁴ Indicadores são sinais que apontam para a possível existência de trabalho forçado e/ou tráfico. O Departamento de Segurança Nacional dos Estados Unidos, por exemplo, desenvolveu indicadores de tráfico humano sob a forma de uma lista de perguntas, nomeadamente se a pessoa está na posse dos seus documentos de identidade e viagem, pode contactar livremente os amigos ou a família, se foi recrutada para uma finalidade e obrigada a aceitar um emprego diferente ou ameaçada de deportação. A OIT elaborou e divulgou um panfleto com os indicadores do trabalho forçado.

Medidas de apoio direto às vítimas



* A maioria dos países proporciona ensino para as crianças vítimas de tráfico e alguns oferecem estes serviços a adultos.

Fonte: Base de dados da OIT.

137. A maioria dos países analisados para este relatório proporciona ajuda básica, como alojamento temporário e tratamento médico, e muitos exigem que os seus agentes da lei informem as vítimas sobre os seus direitos, opções e obrigações, numa língua que possam entender. Relativamente poucos oferecem um pacote de ajuda completo, incluindo aconselhamento psicológico ou serviços relacionados com o emprego, a fim de garantir a reintegração a longo prazo das vítimas, como por exemplo ajuda material (em dinheiro ou em espécie) ou emprego, educação ou formação profissional. Quando esses serviços são oferecidos, visam principalmente as vítimas infantis.

138. No Brasil, os trabalhadores resgatados do trabalho forçado recebem subsídio de desemprego (o salário mínimo oficial) durante três meses e obtêm acesso ao sistema de transferência em dinheiro Bolsa Escola e a um programa de alfabetização. Em Mato Grosso, o Ministério do Trabalho auxilia na reintegração económica das vítimas resgatadas ou das potenciais vítimas através de serviços de formação profissional e de parcerias com empresas locais. No Estado Plurinacional da Bolívia são tomadas medidas para proporcionar condições de vida adequadas aos povos Guarani após o seu resgate da servidão em explorações agrícolas longínquas, na região de Chaco, incluindo, em certos casos, através da distribuição de terras. No Nepal, organizaram-se programas de formação profissional e similares, para permitir aos kamaiyas libertados (trabalhadores em condições de servidão) constituir microempresas e outras atividades geradoras de rendimento. Na Índia, cada vítima de servidão por dívidas, identificada e resgatada, tem direito a receber um subsídio de reabilitação de 20.000 rupias indianas (aproximadamente 363 dólares) ao abrigo de um plano patrocinado a nível central, cujo custo é partilhado entre os governos federal e estatais.

139. Quando as medidas de apoio são dirigidas às vítimas de tráfico, muitas vezes só estão disponíveis para as mulheres e as crianças do sexo feminino, o que pode ser apropriado, atendendo à sua necessidade especial de proteção. Embora a maioria dos regulamentos nacionais em matéria de apoio às vítimas não estejam limitados às mulheres e crianças, na prática muito poucos desses serviços são oferecidos aos homens adultos. As crianças do sexo masculino também tendem a

ter menos acesso a serviços especializados do que as do sexo feminino. Regra geral, só é disponibilizado alojamento às vítimas de tráfico para exploração sexual. Como são frequentemente concedidas outras formas de apoio através destes abrigos, isso pode ter um efeito em cadeia, restringindo o acesso de outras vítimas do trabalho forçado aos apoios. Existem algumas exceções. Por exemplo, Israel, os Países Baixos e a Tailândia criaram instalações de alojamento separadas para os homens adultos vítimas de tráfico, ao passo que a Ucrânia permite o acesso dos homens a alguns serviços prestados através dos seus abrigos para mulheres. Outros países, incluindo a Arménia, a Croácia, a República Checa, a Dinamarca, a Lituânia e a Roménia, oferecem alojamento *ad hoc* para homens vítimas de tráfico, mas sem a mesma variedade de medidas de apoio que é disponibilizada nos abrigos para mulheres.

Medidas de segurança e privacidade

140. Aproximadamente metade dos países em análise, dispõem de programas de proteção de testemunhas ou outras medidas para proteger a identidade pessoal e a segurança física, principalmente das vítimas de tráfico. Algumas dessas medidas oferecem os três tipos de proteção, mas poucas abrangem explicitamente as vítimas não traficadas do trabalho forçado. A proteção da identidade é a medida mais comum, seguida da proteção física. Alguns países, como a Bulgária, o Chipre, a Estónia e as Filipinas, têm leis que preveem programas de proteção de testemunhas para as vítimas de tráfico. No entanto, os dados disponíveis sugerem que muito poucas vítimas usam efetivamente esses programas na prática e que muitas não estão devidamente informadas dos seus direitos aos mecanismos de segurança e proteção.

141. Certas proteções para manter as vítimas e as testemunhas em segurança durante os julgamentos são importantes. Alguns países, como o Burkina Faso e a Tailândia, não obrigam as vítimas a comparecer pessoalmente nos tribunais. Outros permitem depoimentos por vídeo (incluindo o Azerbaijão e Israel), ou mesmo por escrito (Malásia e Eslovénia). A legislação anti-tráfico noutros países, como na Irlanda, no Quénia e na Tailândia, considera delituosa a divulgação de informações que revelem a identidade da vítima. As audiências à porta fechada são outra opção para promover a proteção das vítimas e estão disponíveis, por exemplo, na Irlanda e no Vietname.

142. Os familiares das vítimas também podem necessitar de proteção, embora esta raramente seja concedida. Portugal inclui qualquer pessoa em perigo no seu programa de proteção de testemunhas, englobando assim os familiares e outras pessoas que estejam em estreito contacto com as testemunhas. A segurança e as medidas de segurança para a vítima e as testemunhas estão frequentemente disponíveis apenas antes e durante o julgamento, mas só em certos casos após o julgamento. Na Áustria e na Tailândia, por exemplo, a lei prevê a proteção não só após o julgamento, mas também depois do regresso da vítima ao seu país de residência.

Não repressão e não punição de delitos relacionados com o estatuto

143. As vítimas de trabalho forçado e de tráfico não devem ser detidas, acusadas ou punidas por delitos causados pela sua vitimização ou diretamente relacionados com a mesma¹⁵. A isenção de repressão incentiva as vítimas a cooperar com os agentes da lei, contribuindo assim para a repressão efetiva dos autores dos crimes. Os sistemas jurídicos da maioria dos Estados reconhecem o princípio da “coação”, segundo o qual os indivíduos podem alegar como defesa que foram

15 Neste aspeto, o Representante Especial e Coordenador da OSCE para o Combate ao Tráfico de Seres Humanos enfatizou que o âmbito de aplicação das cláusulas de não punição não deve ser limitado à obtenção de imunidade das pessoas traficadas contra condenação, mas também repressão e detenção. OSCE (2013): Recomendações políticas e legislativas no sentido da implementação efetiva da cláusula de não punição para as vítimas de tráfico (SEC.GAL/73/13).

obrigados a cometer o delito em questão. Uma defesa baseada no princípio da atuação sob coação pode não evitar a repressão na primeira instância, mas antes levar à absolvição ou a uma redução da pena. Alguns países dispõem de cláusulas de não criminalização específicas. Quando essas disposições existem, muitas vezes aplicam-se unicamente às infrações de imigração cometidas pelas vítimas de tráfico. A prática estatal está longe de ser consistente, mesmo na Europa, onde se aplica a cláusula de não punição ao abrigo da Convenção Europeia Anti-tráfico.

144. O trabalho forçado pode envolver um vasto leque de delitos cometidos involuntariamente pelas vítimas. Além das infrações de imigração, tais como a entrada, residência ou trabalho sem autorização, podem incluir falsas declarações, furto, prostituição ou mendicância (quando essas atividades são criminalizadas), tráfico de drogas, colheita de drogas e outros atos ilícitos. Reconhecendo essa realidade, ao abrigo da sua legislação em matéria de tráfico, alguns países, incluindo a Argentina, o Azerbaijão, a Guiné-Bissau, a Libéria, a Nigéria, a Polónia e os Estados Unidos, adotaram uma lista aberta, não exclusiva, de infrações cometidas por pessoas traficadas que são isentas de punição. Por exemplo, a Secção 37 da Lei relativa à Aplicação e Administração da Lei Anti-Tráfico de Pessoas (Proibição), de 2003, na Nigéria, dispõe que “se as circunstâncias o justificarem, as pessoas traficadas não devem ser detidas, presas ou processadas por delitos relacionados com a sua condição de vítimas de tráfico, incluindo a falta de autorização de residência válida ou a utilização de documentos de viagem ou outros falsificados”.

Proteção especial para as crianças

145. As crianças com menos de 18 anos de idade representam um quarto de todas as vítimas de trabalhos forçados e necessitam de medidas de proteção especiais. Todas as medidas descritas neste capítulo devem ter em conta a vulnerabilidade específica das crianças e os seus interesses. Os MRN e outras diretrizes pertinentes devem conter disposições relativas à conduta a ter com as crianças. Por exemplo, em Trinidad e Tobago, a Lei sobre o Tráfico de Pessoas, que exige que a Unidade Anti-Tráfico baseie a ajuda no “melhor interesse da criança” e consulte a Autoridade das Crianças para oferecer medidas de proteção infantil específicas, incluindo a prestação de cuidados de saúde mental e física adequados às necessidades da criança (Artigo 44). Noutros países, as disposições específicas para as crianças também preveem que as entrevistas sejam mantidas ao mínimo, aplicando técnicas de entrevista adequadas para as crianças e, se necessário, que seja nomeado um tutor.

146. A presunção da idade menor da criança é crucial nos casos em que existem dúvidas quanto à idade da criança e os seus documentos de identidade não estão disponíveis. Nestas situações, os Estados-membros podem recorrer a avaliações psicológicas ou de desenvolvimento para estimar a idade da criança. Se existirem medidas de proteção, como o direito de permanecer no país, apenas para as vítimas de menor idade, estimativas imprecisas podem violar o direito de acesso da criança a tais medidas. Reconhecendo a dificuldade de calcular com precisão a idade das crianças, certos países, como a Finlândia e os Estados Unidos, aceitam a estimativa mais baixa quando os procedimentos de determinação da idade propõem várias idades possíveis.

147. As crianças têm direito à mesma assistência que as vítimas de trabalho forçado adultas, mas essa assistência deve ser adaptada às suas necessidades. Por exemplo, a Indonésia, o Senegal e a Holanda dispõem de instalações de abrigo próprias para crianças. Os abrigos também podem oferecer acesso ao ensino temporário para as vítimas infantis, como sucede na Zâmbia. Noutros países, incluindo a Bulgária e a Dinamarca, as crianças podem frequentar as escolas locais.

148. As crianças migrantes que sejam vítimas de trabalho forçado necessitam de salvaguardas

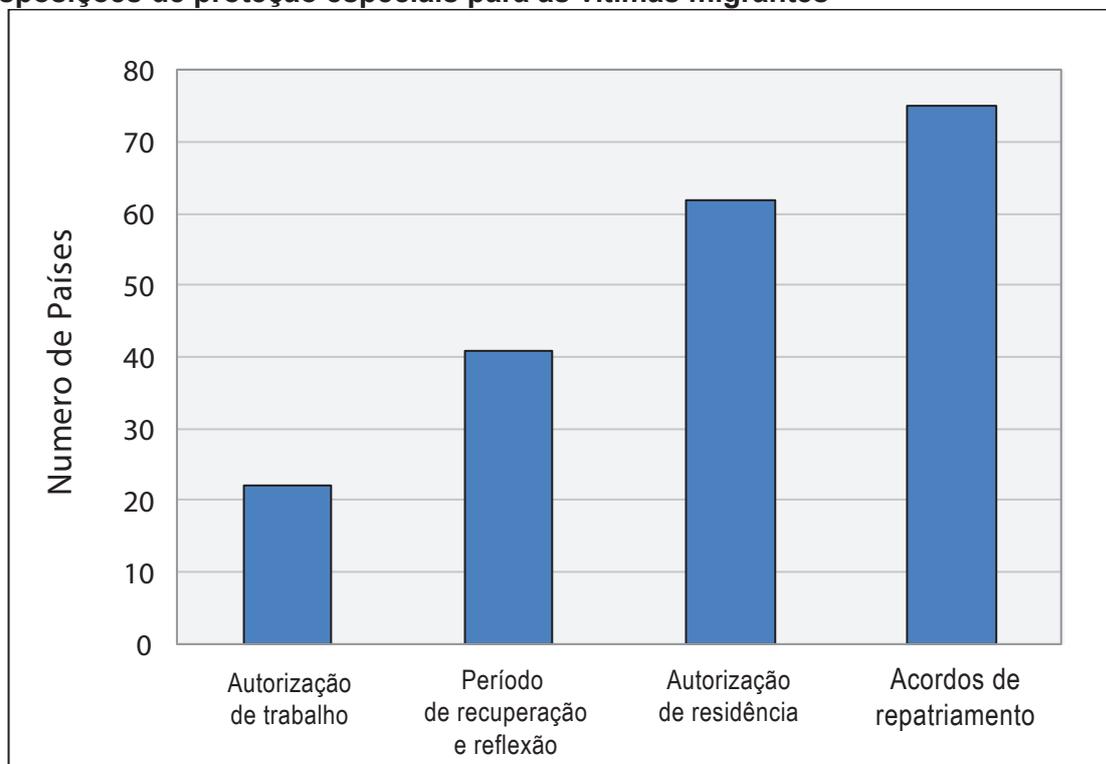
especiais, sobretudo se estiverem desacompanhadas e/ou tiverem estatuto de migração irregular. A Itália, por exemplo, concede efetivamente autorizações de residência a todas as vítimas até aos 18 anos de idade. A consideração dos melhores interesses da criança e das suas preferências podem significar que a criança vítima de tráfico seja reabilitada no destino se, por exemplo, a situação em casa tiver contribuído para que fosse traficada. Na Suécia, por exemplo, os serviços sociais investigam se as crianças desacompanhadas devem reunir-se aos pais ou permanecer ao cuidado de tutores legais na Suécia.

149. Em caso de repatriamento das vítimas menores de idade ao seu país de residência, a cooperação transfronteiriça é especialmente importante para assegurar o seu bem-estar. Um exemplo é a cooperação dos Emiratos Árabes Unidos e do Qatar com o Bangladesh, o Paquistão, a Mauritânia e o Sudão, para o repatriamento de menores de idade do sexo masculino, como jóqueis de camelos. Avaliações individuais permitiram a estas crianças serem reintegradas com sucesso nas suas comunidades e as comissões de cuidados comunitárias controlaram a existência de um ambiente de apoio social¹⁶.

Proteção especial para os trabalhadores migrantes

150. Aproximadamente metade das vítimas de trabalho forçado tinham migrado, internacionalmente ou dentro do seu país, antes de serem exploradas. Os trabalhadores migrantes enfrentam dificuldades específicas no acesso à justiça e aos serviços de apoio às vítimas, especialmente os que têm um estatuto de migração irregular, mas também aqueles que dispõem de vistos de residência temporários. Os migrantes internos também podem ter problemas no acesso aos serviços sociais, se a sua elegibilidade depender da residência no local de origem.

Disposições de proteção especiais para as vítimas migrantes



Fonte: Base de dados da OIT.

16 OIT: Enganados e apanhados: Tráfico humano no Médio Oriente, Genebra, 2013, p. 114.

151. Cerca de metade dos países analisados para o presente relatório concedem autorizações de residência temporária ou de longo prazo, para permitir que as vítimas de tráfico, e em menor grau, as vítimas de trabalho forçado, permaneçam no país (os exemplos incluem o Burkina Faso, o Chile e o Lesoto). Uma minoria de países, principalmente na União Europeia, permitem períodos de reflexão e de recuperação para as vítimas. No entanto, muito poucos, incluindo a Áustria, a Costa Rica, o Quênia e Portugal, concedem autorizações de trabalho a vítimas estrangeiras, permitindo-lhes contribuir para a sua própria recuperação económica. O visto T, atribuído às vítimas de tráfico nos Estados Unidos é válido por um período de quatro anos, durante o qual os titulares de vistos também podem trabalhar legalmente no país.

152. A grande maioria dos países, no entanto, impõe o repatriamento das vítimas estrangeiras. Embora o repatriamento assistido possa fazer parte integrante da proteção da vítima, o ideal é que seja voluntária. No entanto, quando as autoridades não oferecem à vítima nenhuma alternativa real ao repatriamento, o caráter voluntário é difícil de determinar. Na Guiné-Bissau, a secção 28(1) da Lei n.º 122011, relativa ao tráfico, estabelece a necessidade de garantir a segurança da vítima, bem como a ausência do risco de voltar a cair nas malhas do tráfico, antes do repatriamento. Na Zâmbia, a Lei Anti-tráfico Humano, de 2008, exige que as autoridades tenham devidamente em consideração a existência de um sistema de cuidados adequados para as vítimas infantis no país de origem antes de poderem ser devolvidas. O apoio à imigração tende a ser disponibilizado apenas às pessoas identificadas como vítimas de tráfico. Uma exceção é a Itália, que oferece assistência a todas as vítimas de exploração ao abrigo da Secção 18 do Decreto Legislativo N.º 286/1998 relativo à imigração.

153. A maioria dos países condiciona a concessão de autorizações de residência à cooperação da vítima com as autoridades. Alguns, como o Canadá, a Croácia, Israel e Portugal, também concedem essas autorizações com base nas circunstâncias pessoais da vítima, na sua vulnerabilidade e segurança ou noutras considerações.

154. Os países de origem ou de residência habitual das vítimas também podem tomar medidas adicionais para proteger e ajudar os cidadãos ou residentes que se encontrem em situação de trabalho forçado no estrangeiro. Países como a Argentina, a Croácia, a Indonésia e o Qatar oferecem essa proteção aos seus cidadãos que se tenham tornado vítimas de trabalho forçado no estrangeiro. Os serviços prestados podem incluir informações e ajuda ao repatriamento, aconselhamento jurídico para a recuperação de salários não pagos, ou medidas de assistência direta, incluindo abrigo.

Consulta às vítimas e não condicionalidade

155. Uma abordagem centrada na vítima requer que as vítimas de trabalho forçado sejam inquiridas sobre as suas necessidades de proteção e preferências. Isto aplica-se tanto aos adultos como às crianças, com especial atenção às vítimas migrantes, quando as suas opções de apoio estão a ser avaliadas.

156. No entanto, existem muitas situações em que as mulheres e crianças vítimas de tráfico são obrigadas a alojar-se em abrigos, contra sua vontade e por vezes impedidas de sair sem autorização ou sem companhia. Em certos casos, os funcionários do abrigo podem reter os documentos de identidade das vítimas, por razões de segurança. O Artigo 11(5) da Diretiva da UE Anti-tráfico exige que os serviços de assistência e apoio sejam “prestados numa base consensual e informada”. A Secção 28(4) da Lei N.º 12/2011 relativa ao tráfico na Guiné-Bissau determina a consulta às vítimas em questões de reunificação familiar e repatriamento, enquanto no Vietname, o Decreto de 2012, invocando motivos relacionados com a identificação e proteção das vítimas e dos seus

familiares, estabelece o direito das vítimas de recusarem as medidas de proteção.

157. Muitos países reconhecem que as vítimas de menor idade devem ser consultadas quanto às suas necessidades e preferências de proteção. Na África do Sul, o Capítulo 2 da Lei n.º 38 de 2005, prevê a participação das crianças “de idade e maturidade suficientes” em todas as decisões que as afetem (Secção 10). Para que essa participação seja efetiva, as crianças necessitam de informação adequada e acessível. Na Bulgária, por exemplo, a Lei relativa à Proteção de Crianças prevê o direito destas de serem informadas e consultadas (Artigo 13), direito esse que é implementado na prática pelos assistentes sociais das unidades de proteção infantil da agência de assistência social, que informa as crianças sobre os seus direitos e as possibilidades de apoio e proteção social.

158. Uma abordagem centrada na vítima reconhece que as vítimas podem não desejar ou estar demasiado traumatizadas para cooperarem com as autoridades. Os Estados reconhecem cada vez mais o direito de proteção das vítimas, independentemente da sua cooperação. A Diretiva Comunitária Anti-Tráfico exige que os Estados-membros tomem as medidas necessárias para assegurar que o auxílio e o apoio às vítimas não esteja condicionado à sua disponibilidade para cooperar na investigação criminal, na acusação ou no julgamento (Artigo 11(3)). No Chipre, por exemplo, as vítimas do tráfico identificadas gozam de uma série de direitos de proteção (por exemplo informações e assistência), quer estejam ou não dispostas a ser testemunhas em processos penais ou a cooperar com as autoridades.

Conclusão: Lacunas de implementação e oportunidades

159. O objetivo da proteção é retirar as vítimas da exploração e permitir a sua recuperação dos efeitos materiais e psicológicos do trabalho forçado. Mas a proteção também visa prevenir a revitimização e incentivar a cooperação com as autoridades. A proteção tem de começar pela identificação atempada e exata da vítima. Apesar das deficiências persistentes, estão a ser desenvolvidos esforços para melhorar os processos de identificação, nomeadamente através de abordagens multipartes interessadas. O papel dos inspetores do trabalho nessas diligências deve ser ainda mais reforçado. Em muitos países existem medidas de apoio direto às vítimas, mas essas medidas tendem a dar prioridade às necessidades imediatas em detrimento da necessidade, a mais longo prazo, de formação e emprego. Embora a proteção a curto prazo seja crucial para o bem-estar das vítimas, apenas medidas de recuperação a longo prazo podem prevenir a sua revitimização e habilitá-las a reconstruir a sua vida.

160. As medidas adequadas de segurança e privacidade são fundamentais para incentivar a participação das vítimas em processos judiciais contra os exploradores e, conseqüentemente, aumentar o número de processos bem-sucedidos. Alguns países reconhecem que essas medidas devem prolongar-se para além da duração dos processos judiciais e ser extensivas às testemunhas e aos familiares da vítima. As medidas de não punição são outro meio importante de incentivar a cooperação da vítima e o seu âmbito deve ser abrangente. Na prática, estas disposições estão muitas vezes limitadas mais a infrações de imigração e a pessoas identificadas como vítimas de tráfico, do que a vítimas de trabalho forçado.

161. A lei e a prática dos Estados-membros melhorou no que diz respeito à aplicação de medidas especiais para as vítimas infantis, mas a sua aplicação deve ser mais consistente. Em contrapartida, as medidas de proteção dos trabalhadores migrantes têm lacunas importantes. Poucos países oferecem a regularização do estatuto de migração e assistência na obtenção de acesso ao mercado

de trabalho para as vítimas que pretendam permanecer no país de destino. A abordagem baseada nos direitos humanos e centrada na vítima requer uma aplicação mais consistente, incluindo a consulta e informação à vítima para lhe permitir tomar decisões informadas sobre o seguimento a dar ao processo.

162. Nem todas as vítimas de trabalho forçado gozam de acesso igual às medidas de proteção. Embora as vítimas do tráfico identificadas tenham o direito legal de proteção em muitos países, nem sempre isso se aplica necessariamente a todas as vítimas de trabalho forçado. Além disso, as vítimas de tráfico para exploração laboral, quando se trata de homens adultos e, em menor grau, de crianças do sexo masculino, também têm dificuldade de acesso à proteção. As respostas de proteção precisam de ser diferenciadas em função das necessidades e prioridades específicas dos diferentes tipos de vítimas, mas é importante quebrar o ciclo de vitimização para garantir o direito de todas as vítimas a proteção e assistência.

163. Um novo instrumento poderia reforçar a proteção de todas as vítimas de trabalho forçado, definindo normas e orientações específicas na matéria. Também poderia dar indicações concretas em termos de abordagens centradas na vítima que atendessem às necessidades de recuperação a mais longo prazo, nomeadamente através de formação profissional, acesso a emprego e outras medidas baseadas no mercado de trabalho.

Capítulo 6

Indemnização e acesso à justiça

Enquadramento jurídico internacional

164. Indemnização, neste relatório, refere-se ao pagamento efetuado a uma pessoa, para a indemnizar dos prejuízos, perdas ou danos que tenha sofrido em consequência do trabalho forçado. Inclui tanto os danos materiais (tais como despesas médicas, salários não pagos, honorários de advogados, perda de rendimento e de potencial de rendimento), e danos morais (como dor e sofrimento emocional). Acesso à justiça refere-se à capacidade das pessoas para procurarem e obterem uma solução através de instituições judiciais formais ou informais e em conformidade com as normas dos direitos humanos.

165. A indemnizar pode ser fundamental para a reabilitação e recuperação total das vítimas e para prevenir a sua revitimização. Impor aos autores do crime o pagamento de uma indemnização também pode ter importantes efeitos preventivos e punitivos. Porém, na prática, poucas vítimas de trabalho forçado recebem uma indemnização adequada devido à sua exclusão de jure ou de facto dos mecanismos da justiça. As vítimas veem-se impedidas de aceder à justiça por obstáculos jurídicos e outros que precisam de ser entendidos e corrigidos.

166. Vários instrumentos internacionais reconhecem que o direito a uma reparação efetiva para as vítimas de violações de direitos humanos, incluindo a Declaração Universal dos Direitos do Homem (Artigos 8 e 10), o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (Artigo 2(3)), a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (Artigo 83), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (Artigo 6) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Artigo 13). Numerosos tratados regionais de direitos humanos contêm disposições semelhantes. A Declaração dos Princípios Básicos de Justiça para as Vítimas de Crimes (parágrafos 4-13) afirma que as vítimas têm o direito de restituição, por parte dos responsáveis, de acesso aos mecanismos de justiça, assim como da obtenção de reparação através de procedimentos expeditos, justos, não dispendiosos e acessíveis. As medidas específicas destinadas a facilitar o acesso à justiça incluem a informação e a assistência às vítimas durante os processos judiciais, permitindo que as suas opiniões e preocupações sejam ouvidas e tidas em consideração em fases apropriadas do processo. Outras medidas sugeridas incluem a criação de mecanismos informais de resolução de litígios e de fundos nacionais para a compensação da vítima, a utilizar quando o agressor estiver impossibilitado de pagar.

167. Nem a Convenção das Nações Unidas Contra a Criminalidade Transnacional Organizada (UNTOC), nem o Protocolo sobre o Tráfico se referem ao direito de reparação, embora ambos os diplomas exijam que os Estados-partes providenciem o acesso a uma indemnização. A Convenção

UNTOC exige a criação de procedimentos adequados para o acesso à indemnização e restituição (Artigo 25(2)), enquanto nos termos do Protocolo sobre o Tráfico, as vítimas do tráfico humano devem ter “a possibilidade” de obtenção de indemnização ao abrigo do direito interno (Artigo 6(6)). A Convenção UNTOC também estabelece uma relação entre apreensão e indemnização, exigindo aos Estados-partes que considerem prioritariamente a devolução do produto do crime confiscado a um Estado-parte requerente para a indemnização da vítima (Artigo 14(2)). Nenhum instrumento prevê o direito substantivo de indemnização, concentrando-se na criação de mecanismos legais para obter a indemnização. No entanto, a obrigação dos Estados de providenciarem soluções eficazes e adequadas às vítimas de tráfico tem sido reconhecida por diversos organismos internacionais e em vários instrumentos políticos.

168. Enquanto a Convenção N.º 29 não contém disposições explícitas sobre o acesso à justiça e a uma solução eficaz, a Comissão de Peritos da OIT referiu que os Estados-membros devem assegurar que as vítimas de trabalho forçado possam queixar-se às autoridades competentes, tenham acesso à justiça e obtenham uma indemnização pelos danos sofridos. Nas suas observações ao abrigo da Convenção N.º 29, apelou aos governos para tomarem medidas no sentido de garantir que as vítimas usufruam plenamente de todos os seus direitos perante as autoridades nacionais e sejam indemnizadas pelos danos materiais e morais sofridos. Porém, a Comissão de Peritos concluiu que os procedimentos para a obtenção da indemnização, que podem passar por uma ação cível além do processo penal, na prática “nem sempre são fáceis para as vítimas”.

169. Outros instrumentos da OIT incluem disposições relativas à indemnização. Por exemplo, as normas para a proteção dos trabalhadores migrantes e a orientação da política de migração para garantir que os trabalhadores migrantes desfrutem de tratamento igual ao dos cidadãos nacionais no que respeita a remuneração, processos judiciais e outras matérias e possam queixar-se a uma entidade competente para a resolução de litígios. A Convenção sobre os Trabalhadores Domésticos, 2011 (Nº 189) impõe aos Estados a obrigação de garantirem que todos os trabalhadores domésticos tenham acesso efetivo aos tribunais, julgados ou outros mecanismos de resolução de litígios “em condições que não sejam menos favoráveis do que as que estão disponíveis para os trabalhadores em geral”. Os Estados também devem estabelecer “mecanismos de denúncia eficazes e acessíveis e os meios necessários para garantir o respetivo cumprimento” da legislação nacional em matéria de proteção dos trabalhadores domésticos (Artigos 16 e 17). A Recomendação que a acompanha propõe medidas para assegurar que os trabalhadores domésticos tenham acesso à informação sobre os mecanismos de denúncia e as soluções legais.

170. A Reunião de Peritos de fevereiro de 2013 enfatizou a necessidade de facilitar o acesso das vítimas à justiça, incluindo através de procedimentos jurídicos e administrativos simplificados, se for caso disso. Instou os governos a explorarem a viabilidade de mecanismos de compensação diferentes, tais como a criação de um fundo estatal ou o reforço das medidas para obter uma indemnização dos autores do crime. Acrescentou ainda que as disposições relacionadas com o trabalho, como o pagamento dos salários em atraso, têm sido “frequentemente descuradas, quando deviam fazer parte de uma abordagem abrangente e sistemática à proteção das vítimas”.

A legislação nacional e a prática

Mecanismos de indemnização

171. Várias opções de indemnização judiciais e administrativas para as vítimas do trabalho for-

çado foram identificadas em mais de metade dos países analisados para este relatório. Contudo, em geral, a informação sobre esses mecanismos é difícil de obter. Uma distinção importante entre os mecanismos disponíveis é a origem da compensação, seja do Estado ou do autor do crime. Os tipos de processos judiciais também variam, podendo incluir julgados ou tribunais penais, civis, do trabalho ou do emprego, fundos de indemnização do Estado ou uma combinação destes.

Indemnização pelos perpetradores

172. Em praticamente todos os 71 países onde foram identificados mecanismos de indemnização, as vítimas de trabalho forçado têm a possibilidade de obter uma indemnização pelos perpetradores. Em países como a Irlanda e o Quênia, a lei autoriza os tribunais penais a impor o pagamento de uma indemnização às vítimas e a definir o valor da indemnização após a condenação. No Nepal, segundo a lei sobre a Servidão (Proibição), de 2002, uma pessoa culpada de exploração de um trabalhador em situação de servidão tem de pagar uma indemnização equivalente a duas vezes o salário mínimo por cada dia de trabalho em regime de servidão. Em alguns países como a Libéria, o México e os Estados Unidos, após a condenação criminal por tráfico de seres humanos, a ordem de indemnização é obrigatória. No México, a Lei Geral de 2012, relativa à prevenção, punição e erradicação do tráfico de pessoas, um réu condenado é obrigado a pagar à vítima uma reparação completa, incluindo os lucros obtidos através do crime, bem como uma indemnização por perda de oportunidades, emprego, educação e benefícios sociais.

173. Em vários países, incluindo o Camboja, a França, a Alemanha, a Rússia e a Ucrânia, é possível apresentar queixa em nome da vítima, no âmbito do processo penal ou após a sua resolução bem-sucedida. Muitos países também preveem a possibilidade de as vítimas processarem autonomamente os autores do crime numa instância cível, embora, na prática, essas ações pareçam ser relativamente raras devido aos custos associados, à complexidade e extensão dos procedimentos legais envolvidos e à falta de precedente legal.

174. Uma terceira via de indemnização são os tribunais do trabalho, que podem substituir ou complementar processos penais ou cíveis e incluir danos materiais e morais. Em certos países, os processos no tribunal do trabalho são mais simples do que outros mecanismos e o ónus da prova é menor. Uma vantagem adicional é que a inspeção ou administração do trabalho podem geralmente iniciar a ação para obter uma indemnização pelos empregadores, retirando assim esta responsabilidade dos trabalhadores. No Brasil, os inspetores do trabalho podem indemnizar os trabalhadores imediatamente, através de coimas cobradas na hora, ao empregador. Entre 1995 e 2012, os pagamentos de indemnizações totalizaram mais de 37 milhões de dólares. Os magistrados do Ministério Público do trabalho também podem exigir a indemnização dos trabalhadores através de ações cíveis contra os empregadores. No Nepal, ao abrigo da Lei relativa ao Emprego Estrangeiro, de 2007, os trabalhadores migrantes podem exigir uma indemnização aos recrutadores (agências e indivíduos), através do mecanismo de queixas do Departamento de Emprego Estrangeiro e do Tribunal de Emprego Estrangeiro.

175. Em vários países, os trabalhadores migrantes em situação irregular têm dificuldade no acesso às soluções previstas na legislação laboral, devido à exclusão do seu acesso à justiça, ou por outros motivos, como o medo de punição. Um fator que também contribui para complicar a situação é o recrutamento do trabalhador através de um contratador ou agência de emprego privada, se a relação de trabalho não estiver claramente definida. A Diretiva 2009/52/CE, que prevê normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de cidadãos de terceiros países que se encontram em situação de residência irregular exige que os Estados-membros criem mecanismos para garantir que os trabalhadores migrantes em situação irregular possam apresentar

queixa contra o seu empregador por salários em dívida, mesmo após o seu regresso a casa (Artigo 6(2)(a)). Em certos casos, os contratadores e subcontratadores também podem ser responsabilizados por remunerações em dívida e outras sanções pecuniárias (artigo 8º). Em alguns países, como Portugal e Espanha, os trabalhadores em situação irregular podem procurar proteção e indemnização por violação dos seus direitos laborais através dos tribunais do trabalho.

176. Em muitos países, o direito à indemnização está consagrado na legislação relativa ao tráfico de seres humanos. Por exemplo, na Zâmbia, ao abrigo da Lei Anti-Tráfico Humano, de 2008, as vítimas têm direito a receber uma indemnização adequada do perpetrador (incluindo por perda de bens, danos pessoais ou prejuízos financeiros) e os tribunais podem exigir o pagamento de uma indemnização ao Estado pelos custos de cuidados prestados, alojamento e repatriamento das vítimas (Parte VI). Na Indonésia, a Lei n.º 21/2007 sobre a eliminação do tráfico de seres humanos exige que os autores do delito paguem uma indemnização pelos prejuízos materiais e não materiais sofridos pelas vítimas.

177. Independentemente do tipo de processo judicial, a ordem de indemnização não garante um montante suficiente, nem sequer o seu pagamento efetivo. Não é raro serem atribuídas quantias extremamente baixas, que não são proporcionais à magnitude do dano sofrido. Em muitos casos, as ordens de indemnização não chegam a ser executadas, porque os autores do crime alienam ou escondem deliberadamente os seus bens, ou não têm capacidade para efetuar o pagamento. A apreensão legal de bens pode ajudar a garantir o pagamento de indemnizações. Por exemplo, na Alemanha, as autoridades judiciais podem penhorar temporariamente os bens dos agressores e dar às vítimas um prazo de três meses para apresentar queixa. Nos Estados Unidos, os tribunais podem ordenar a apreensão de qualquer bem utilizado para cometer um delito de tráfico, ou que seja produto deste último, e existem procedimentos para atribuir os bens confiscados às vítimas. No entanto, a lei relativa à deteção, apreensão e confisco de bens é complexa e pode ser difícil de implementar na prática. Os mecanismos alternativos de resolução de litígios, a mediação ou outros procedimentos extrajudiciais oferecem meios adicionais para assegurar o pagamento da indemnização, evitando longos processos judiciais. Os sindicatos e as ONG podem ajudar a negociar este tipo de soluções.

Indemnização através de fundos administrados pelo Estado

178. Numa minoria de países, as vítimas de trabalho forçado e tráfico podem pedir uma indemnização através de esquemas administrados pelo Estado. Na Europa, a indemnização estatal é geralmente disponibilizada através de fundos para as vítimas de crimes violentos (por exemplo, na Áustria, Bélgica, República Checa, Alemanha, Luxemburgo, Holanda e Eslováquia). Os fundos de indemnização estatais têm diversas vantagens, incluindo o pagamento garantido às vítimas, a possibilidade de evitar longos processos judiciais e o facto de a identificação ou o envolvimento do autor não ser absolutamente necessário. Mas esses fundos também tendem a impor critérios de elegibilidade restritivos, tais como a sua disponibilidade apenas para os cidadãos nacionais e os estrangeiros com autorização de residência, ou as vítimas que sofreram violência física, podendo portanto excluir muitas outras vítimas. Em alguns casos, o valor máximo da indemnização concedida pelos fundos estatais é inferior à que poderia ser obtida através de outros mecanismos de indemnização. Por exemplo, os danos morais podem ficar excluídos.

179. Na Geórgia, nos termos da Lei sobre o Combate ao Tráfico de Seres Humanos, de 2006, um fundo estatal para as vítimas de tráfico complementa outros mecanismos de compensação disponíveis. As vítimas têm o direito de exigir aos seus traficantes uma indemnização por danos morais, físicos ou materiais, ao abrigo tanto do Código Civil como do Código Penal. Nos casos em que

seja impossível obter uma indemnização através destes meios, as vítimas recebem um pagamento único de 1.000 lari georgianos (aproximadamente 612 dólares) por um fundo do Estado.

Acesso à justiça e disposições sobre direitos acessórios

180. Muitos países dispõem de legislação que prevê a possibilidade de obter uma indemnização, mas as dificuldades práticas associadas ao processo impedem o acesso a estas medidas para a maioria das vítimas. Muitas vítimas desconhecem os seus direitos ou não conseguem obter ou pagar assistência jurídica. Essas dificuldades podem ser agravadas pela língua ou pelas barreiras sociais, no caso dos trabalhadores migrantes que estão longe de casa. Alguns países adotaram disposições legislativas que visam ultrapassar os obstáculos ao acesso à justiça pelas vítimas, por exemplo, permitindo aos sindicatos ou às associações de direitos humanos prestar assistência às vítimas ao longo dos processos judiciais, disponibilizando apoio jurídico gratuito ou impondo sanções contra as autoridades, se estas não conseguirem dar andamento aos casos denunciados. Os sindicatos têm desempenhado um papel importante em certos casos, através de apoio jurídico às vítimas de trabalho forçado. Na Alemanha, por exemplo, um sindicato obteve o pagamento dos salários em atraso em nome de um trabalhador metalúrgico sérvio após o seu regresso a casa. As associações de direitos humanos também podem ajudar.

181. Tanto no Níger como na Mauritânia, as associações criadas para combater a escravatura ou práticas similares estão autorizadas a denunciar casos e mover ações civis por danos. Na Mauritânia, a lei também prevê a punição das autoridades que não consigam tratar dos casos levados ao seu conhecimento.

182. No Quênia, as vítimas de tráfico que instauram ações cíveis por danos estão isentas do pagamento de custas judiciais. Nas Filipinas, os serviços jurídicos gratuitos e a informação sobre o pedido de uma indemnização (numa linguagem que a vítima compreenda) são obrigatórios ao abrigo da Lei Anti-tráfico de Seres Humanos, de 2003. A Diretiva Comunitária 2012/29/UE, que estabelece normas sobre os direitos, o apoio e a proteção das vítimas de crime, impõe aos Estados-membros a obrigação de garantir que as vítimas de crimes sejam imediatamente informadas sobre como e em que condições podem aceder aos sistemas nacionais de indemnização (Artigo 4(1)(e)) e obter aconselhamento e apoio por danos de origem criminosa (Artigo 9(1)(a)). Conforme referido no Capítulo 5, muitos países oferecem às vítimas autorizações de residência temporária ou de longo prazo, que lhes permitem participar em processos judiciais ou administrativos.

183. Alguns países integraram a indemnização das vítimas em iniciativas institucionais e políticas mais abrangentes. Na Bulgária, por exemplo, os procedimentos de funcionamento do mecanismo nacional de referência especificam que as vítimas devem ser informadas acerca das possibilidades legais de indemnização e receber apoio prático durante o processo de candidatura oficial.

Conclusão: Lacunas de implementação e oportunidades

184. A possibilidade de as vítimas de trabalho forçado obterem uma indemnização pelos danos sofridos está ligada a questões mais vastas de acesso à justiça e ao direito a uma solução efetiva. A mera existência de mecanismos judiciais ou outros, embora seja necessária, não basta para garantir que as vítimas recebam soluções adequadas na prática, incluindo uma indemnização compatível. Outras medidas de apoio suplementares são vitais, já que as vítimas muitas vezes se

encontram numa situação extremamente precária e vulnerável, longe de casa, sem redes de apoio social e incapazes de falar a língua local. No entanto, na maioria dos países, esse apoio geralmente não está disponível e a maioria das vítimas de trabalho forçado e de tráfico identificadas, tanto mulheres como homens, não conseguem obter uma indemnização adequada.

185. As medidas acessórias podem incluir o fornecimento de informações na língua materna da vítima e apoio jurídico grátis. A simplificação dos procedimentos legais, ou a criação de mecanismos informais alternativos também podem ser úteis, tal como a capacitação das ONG ou dos sindicatos para iniciar e dar continuidade aos processos em nome das vítimas. Para os trabalhadores migrantes transfronteiriços, em particular, podem ser necessárias medidas especiais para lhes garantir a possibilidade de acesso aos meios de recurso disponíveis, de uma forma equitativa, e para os habilitar a permanecer no país de destino, pelo menos durante o processo judicial.

186. O direito a um recurso efetivo também implica a necessidade de considerar medidas alternativas nos casos em que não seja possível obter uma indemnização dos infratores, como por exemplo a criação de fundos de indemnização administrados pelo Estado e financiados com bens confiscados e outras fontes. As soluções preconizadas pela legislação laboral, incluindo as que permitem aos inspetores do trabalho ou ao ministério público exigir uma indemnização em nome das vítimas, também podem integradas em regimes de indemnização abrangentes.

187. Novas normas poderiam conter medidas para garantir que todas as vítimas de trabalho forçado beneficiem dos mecanismos de justiça e compensação apropriados e acessíveis.

Capítulo 7

Aplicação da lei

Enquadramento jurídico internacional

188. Apesar da proibição praticamente universal do trabalho forçado, a maioria das vítimas permanecem sem ser detetadas nem auxiliadas, enquanto os seus exploradores ficam impunes. Portanto, é essencial uma reacção firme dos mecanismos de aplicação da lei, tanto para proteger os direitos humanos das vítimas como para punir os perpetradores, assim como para dissuadir outros potenciais agressores de cometerem os crimes.

189. O princípio de que o trabalho forçado e o tráfico de pessoas deve ser criminalizado e punido está reconhecido em diversos instrumentos internacionais e regionais. O Artigo 25 da Convenção N.º 29 exige a efetivação da proibição do trabalho forçado, através da imposição de sanções que sejam realmente adequadas e aplicadas com rigor. A este respeito, a Comissão de Peritos da OIT chamou a atenção para o facto de as sanções sob a forma de uma multa ou de uma pena de prisão de duração muito curta não refletirem a gravidade da infração e não serem dissuasoras, tendo apelado aos governos para resolverem essas situações. A Comissão de Peritos enfatizou a necessidade de reforçar a aplicação da lei e, em muitos casos, solicitou informações sobre as medidas tomadas pelos Estados-membros nesta matéria. A Convenção N.º 182 obriga os Estados-membros a “tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e aplicação efetivas das disposições de execução desta Convenção” (Artigo 7(1)).

190. O protocolo sobre o tráfico exige que os Estados-partes criminalizem o tráfico, e a Convenção UNTOC precisa que as sanções tenham em conta a gravidade da infração (Artigo 11(1)). O Protocolo sobre o Tráfico também inclui disposições relativas à criminalização da direção, organização, tentativa de cometer ou participação como cúmplice num crime de tráfico (Artigo 5(2)). Os instrumentos regionais contêm disposições semelhantes em termos de criminalização, bem como em relação à investigação e repressão de crimes de tráfico. Tanto a Convenção UNTOC (Artigo 10) como a Convenção Europeia sobre o Tráfico (Artigo 22) obrigam igualmente os Estados a responsabilizar as pessoas coletivas, bem como as empresas e as associações. Outros elementos que são enfatizados incluem a necessidade de formação e recursos adequados para a aplicação da lei, autoridades especializadas e unidades de coordenação, reforço das medidas de controlo dos documentos e das fronteiras e cooperação internacional.

191. Outras disposições incidem sobre as circunstâncias em que um Estado pode exercer jurisdição sobre infrações penais. O Artigo 15 da Convenção UNTOC exige que cada Estado signatário estabeleça jurisdição sobre infrações cometidas no seu território, a bordo de um navio que navegue sob a sua bandeira, ou de um avião registado ao abrigo das suas leis. Cada Estado signatário também “pode” exercer jurisdição sobre um crime de tráfico cometido fora da sua jurisdição

territorial, quando o delito é cometido contra ou por um dos seus cidadãos.

192. Embora reconheça o papel essencial das autoridades policiais no combate ao trabalho forçado, a Comissão de Peritos da OIT salientou a importância da inspeção do trabalho, atendendo ao seu mandato de fiscalizar e identificar as violações do direito do trabalho que estão ligadas às práticas de trabalho forçado. Apelou aos governos para garantirem a afetação de recursos suficientes a esses serviços para poderem exercer as suas funções. Em particular, a Comissão de Peritos frisou que os funcionários “devem poder viajar rapidamente, de forma eficaz e segura, em todo o território nacional, inclusive em zonas remotas, onde existe maior probabilidade de os trabalhadores serem explorados”.

193. A Convenção (N.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, 1947, define as funções dos sistemas de inspeção do trabalho: fazer cumprir as disposições legais em matéria de condições de trabalho e de proteção dos trabalhadores; dar apoio técnico aos empregadores e trabalhadores; e alertar as autoridades competentes para abusos não especificamente cobertos pelas disposições legais existentes (Artigo 3(1)). Portanto, os serviços de inspeção do trabalho desempenham um papel preventivo, consultivo e executivo. A Convenção N.º 81 exige a cooperação e colaboração entre a inspeção do trabalho e outras instituições públicas e privadas competentes e com os empregadores e trabalhadores ou as suas organizações (Artigo 5).

194. O Quadro de Ação adotado pela Conferência Internacional do Trabalho em 2012 sugere que, em relação ao trabalho forçado e ao trabalho infantil, os governos, em consulta com as organizações patronais e de trabalhadores, pensem em “desenvolver uma metodologia complementar e adequada entre as instituições de justiça penal e do trabalho”. Acrescenta que as organizações de empregadores e trabalhadores “podem aconselhar, através do diálogo social, as prioridades e atividades da inspeção de trabalho independente e de outras instituições de aplicação da lei, no que diz respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho”.

195. A Reunião de Peritos de fevereiro de 2013 enfatizou que devem ser tomadas medidas para reforçar a capacidade e o papel da inspeção do trabalho em relação ao trabalho forçado. Destacou a importância da cooperação e coordenação entre os serviços de inspeção do trabalho e outros órgãos de aplicação da lei e a necessidade de garantir a transparência dos órgãos do ministério público, bem como a independência do poder judicial.

A legislação nacional e a prática

Proibição e punição do trabalho forçado

196. A aplicação efetiva da lei depende sobretudo da existência de um quadro jurídico adequado. Praticamente todos os Estados-membros da OIT dispõem de disposições constitucionais ou legislativas que proíbem o trabalho forçado ou práticas relacionadas, tais como a escravatura, a servidão, o tráfico ou a servidão por dívidas. Na Índia e no Paquistão, as leis aprovadas em 1976 e 1992, respetivamente, aboliram o “sistema de trabalho em regime de servidão”, extinguiram todas as dívidas dos trabalhadores em situação de servidão e estabeleceram sanções contra os seus empregadores. No Níger, a Lei n.º 2003-025, de 13 de junho de 2003, alterou o Código Penal para tornar a escravatura um crime punível com uma pena de prisão até 30 anos. A França proíbe todas as formas de tráfico de pessoas, ao abrigo do seu Código Penal (Secção 225-4) e também criminaliza a sujeição de pessoas vulneráveis a condições de trabalho incompatíveis com a dignidade

humana (Secção 225-14). No entanto, algumas legislações nacionais não oferecem uma cobertura abrangente. Por exemplo, várias leis anti-tráfico restringem-se ao tráfico para exploração sexual. Todavia, desde que o Protocolo sobre o Tráfico entrou em vigor em 2003, o âmbito das definições nas legislações nacionais tendeu a tornar-se mais completo. Por exemplo, Israel alterou o seu Código Penal em 2006, por forma a incluir a exploração do trabalho na definição de tráfico de seres humanos. O Paraguai também modificou o seu Código Penal em 2009, para ampliar o delito de tráfico transnacional de modo a incluir o tráfico para trabalho forçado. A Diretiva da UE sobre o Tráfico define a exploração como incluindo não só as atividades “mínimas” enumeradas no Protocolo sobre o Tráfico, mas também a mendicidade forçada e a “exploração de atividades criminosas” (Artigo 2(3)).

197. Apesar desta tendência para ampliar a definição de tráfico, os índices de acusação e condenação continuam a ser extremamente baixos em todo o mundo, em especial no que se refere aos casos de tráfico para exploração laboral. O número total de condenações por crimes de tráfico, segundo os dados UNODC relativos ao período de 2007 a 2010, situou-se entre 5.500 e 7.000 por ano. Outras fontes sugerem que, devido a uma variedade de fatores, o tráfico para exploração laboral tem índices de deteção e acusação inferiores aos do tráfico para exploração sexual.

198. Na tentativa de facilitar uma repressão eficaz, vários países adotaram novas leis, criminalizando o trabalho forçado como um delito autónomo, ou introduzindo alterações para esclarecer a proibição do trabalho forçado. No Reino Unido, foi introduzida uma nova infração penal que proíbe o trabalho forçado e a servidão, na Secção 71 do diploma Coroners and Justice Act, 2009. A orientação jurídica que a acompanha explica que, apesar de já existirem infrações específicas para o comércio de escravos e o tráfico para exploração sexual e laboral, a Lei visa dar proteção adicional e específica às vítimas de trabalho forçado. A orientação também observa que a Lei abrange situações em que a vítima não tenha sido traficada, ou em que o elemento de tráfico não possa ser provado. Da mesma forma, o Parlamento australiano alterou o seu Código Penal, em fevereiro de 2013, para introduzir uma nova infração autónoma de trabalho forçado e facilitar a repressão do tráfico e da escravatura, nomeadamente para fins de exploração laboral. Na Irlanda, um projeto de lei para alterar a lei do Código do Processo Penal (Tráfico Humano), de 2008, que ainda estava pendente em maio de 2013, apresenta uma definição de “trabalho forçado” que está em consonância com a Convenção N.º 29, para clarificar que a lei também abrange situações de trabalho forçado.

199. Um quadro jurídico nacional eficaz requer sanções adequadas, não só para punir o comportamento criminoso, mas também para dissuadir potenciais infratores. Em vários países, as sanções previstas nos termos de legislação laboral para a imposição do trabalho forçado consistem meramente numa multa ou numa pena de prisão de muito curta duração. No entanto, outros países impõem penalidades substanciais. Por exemplo, na Mauritânia, a Lei n.º 2007/048, que criminaliza a escravatura e pune práticas análogas à escravatura, prevê penas de prisão de cinco a dez anos e uma coima de 500.000 a 1.000.000 de ouguiyas da Mauritânia (MRO) (aproximadamente 1.912 a 3.824 de dólares). Nas Filipinas, os atos de tráfico podem ser punidos com penas de prisão de 20 anos e multas substanciais. As penas agravadas nos casos que envolvam crianças, danos físicos graves, funcionários públicos ou outras circunstâncias também são comuns. O Artigo 4 da Diretiva Comunitária Anti-tráfico especifica penas mais severas (pelo menos dez anos de prisão) em casos que envolvam uma vítima “especialmente vulnerável”, incluindo uma criança; uma organização criminosa; negligência deliberada ou grosseira que ponha em perigo a vida da vítima; ou atos de e violência ou dano grave à vítima. Vários países, como o Bangladesh, o Chipre e o Equador, preveem sanções mais pesadas nas situações de tráfico para exploração sexual do que para exploração laboral.

200. O Brasil recorre a vários métodos complementares para impor a disposição legal que proíbe “condições análogas à escravidão”. Nos termos do Decreto Interministerial n.º 02/2011 MTES-DH, o Ministério do Trabalho e do Emprego e o Secretariado para os Direitos Humanos utilizam a chamada “lista negra”, que é um registo público das pessoas ou entidades legais que se descobriu terem sujeitado trabalhadores a condições do tipo escravatura. A partir do momento em que constar da lista, o infrator é vigiado pela inspeção do trabalho, durante dois anos, a fim de garantir a não recorrência da infração, e as instituições financeiras públicas e privadas impõem-lhe restrições, tais como a recusa de crédito. Através de sanções por violação da legislação anti-trabalho escravo, os tribunais do trabalho brasileiros já exigiram o pagamento de salários em atraso, bem como de “danos morais coletivos”. Em decisões recentes, essas indemnizações atingiram valores record. Um projeto de alteração da Constituição, ainda pendente, prevê a expropriação dos estabelecimentos onde sejam detetadas situações de trabalho escravo.

201. Alguns países também preconizam a apreensão dos bens das pessoas condenadas por crimes de tráfico. No Egito, o artigo 13 da Lei n.º (64) de 2010, relativa ao combate ao tráfico humano, determina o confisco de todos os proventos de origem criminosa. Na Roménia, os bens dos traficantes podem ser confiscados ao abrigo da Secção 19 da Lei em matéria de prevenção e combate ao tráfico de seres humanos, de 2001.

Funções da administração e das inspeções de trabalho

202. Dada a complexidade da deteção, investigação e repressão do trabalho forçado e das infrações relacionadas, é necessário que exista uma colaboração estreita entre os diversos ramos de aplicação da lei. Embora a função das autoridades de aplicação da lei penal no combate ao tráfico de pessoas esteja bem estabelecida em muitos países, o contributo fundamental das administrações e inspeções do trabalho no combate ao trabalho forçado nem sempre é suficientemente reconhecido ou apoiado.

203. As inspeções do trabalho estão idealmente colocadas para tomar medidas contra o trabalho forçado, em virtude do seu direito de acesso ao local de trabalho, do seu mandato para detetar violações do direito do trabalho e da sua capacidade para desencadear ações imediatas, comunicando, conforme necessário, com outras autoridades competentes. Os casos de trabalho forçado envolvem frequentemente várias violações simultâneas do direito do trabalho, relacionadas, por exemplo, com salários, horas de trabalho, saúde e segurança no trabalho e pagamento de contribuições para a segurança social. Tomando medidas eficazes e imediatas para tratar e corrigir tais violações, os inspetores do trabalho podem evitar que as situações de exploração degenerem ainda mais em práticas de trabalho forçado coercivas. Os inspetores também podem detetar e investigar casos de trabalho forçado e de tráfico, muitas vezes em colaboração com as autoridades de aplicação da lei penal. Nos casos em que, por razões diferentes (incluindo o elevado ónus da prova), é difícil processar e punir os criminosos, a aplicação da legislação laboral pode oferecer uma via alternativa para punir as entidades patronais e compensar as vítimas.

204. Há países em que a administração do trabalho tem um mandato claro para impor a proibição do trabalho forçado. No Brasil, a administração do trabalho tem desempenhado um papel de liderança na imposição de proibições contra o trabalho escravo, e os inspetores do trabalho e os promotores da justiça têm participado ativamente, desde há muitos anos, na investigação e repressão de casos de trabalho escravo nos tribunais do trabalho. Na Malásia, ao abrigo da Lei Anti-tráfico de Pessoas (Revisão), de 2010, as autoridades do trabalho podem exercer os mesmos poderes de execução que a polícia e têm investigado e participado na instauração de processos

penais relacionados com o tráfico para exploração laboral. Na Índia, a responsabilidade principal pela aplicação da lei em relação ao trabalho em regime de servidão é exercida a nível distrital, pelos magistrados distritais, que podem autorizar a participação de outras autoridades. As autoridades do trabalho podem ter um papel importante a desempenhar, quando é necessário intervir no local de trabalho, além de prestarem assistência na reabilitação de trabalhadores em regime de servidão, que entretanto foram resgatados.

205. Em muitos países, o mandato específico dos inspetores do trabalho para combater o trabalho não declarado pode oferecer um importante ponto de entrada para a ação contra o trabalho forçado. Em França, por exemplo, os inspetores do trabalho e o ministério público, com a colaboração das forças policiais, podem realizar visitas conjuntas para combater o “trabalho ilegal”. Se descobrirem provas convincentes de infrações penais, incluindo trabalho forçado, o responsável pode ser detido. A cooperação entre os serviços de inspeção do trabalho e outras instituições públicas competentes é essencial para conceber estratégias conjuntas, planear ações operacionais e trocar informações. A concessão de acesso seguro às bases de dados de diferentes instituições pode permitir aos inspetores efetuar o mapeamento dos riscos no local de trabalho e, portanto, direcionar as suas inspeções com mais eficácia. Por exemplo, os inspetores do trabalho na Bélgica e na Holanda têm acesso a um vasto conjunto de dados, que podem incluir informações sobre a nacionalidade, o estatuto de imigração e a inscrição do trabalhador nos serviços de segurança social e de finanças. As administrações do trabalho em toda a Europa também podem trocar informações através do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), que liga as entidades públicas a nível nacional, regional e local aos seus congéneres de outros países.

206. No entanto, é importante assegurar que essas abordagens “conjuntas” não coloquem os trabalhadores, especialmente os que se encontram em situação irregular, em maior risco de deportação ou de sanções por infrações, que possam ter sido obrigados a cometer pelos seus exploradores. Como observado pelo BIT, no relatório elaborado para a discussão geral sobre a administração e a inspeção do trabalho, na Conferência Internacional do Trabalho em 2011, a cooperação entre os inspetores do trabalho e as autoridades de aplicação da lei penal e da imigração em relação aos trabalhadores estrangeiros e aos trabalhadores migrantes deve ser abordada com cautela, “tendo em conta que o principal objetivo do sistema de inspeção do trabalho é proteger os direitos e interesses de todos os trabalhadores e melhorar as suas condições de trabalho”. A falta de proteção dos trabalhadores contra eventuais sanções pode desencorajá-los de denunciar situações abusivas.

Regulamentação e monitorização das agências privadas de emprego

207. As práticas abusivas, por agências de emprego privadas, podem dar origem a situações de trabalho forçado. Por isso, a regulamentação dessas agências é um componente essencial da aplicação efetiva da lei. A inspeção do trabalho tem um importante papel a desempenhar nesta matéria, visto que as agências de emprego privadas geralmente se regem pela legislação do trabalho. Em Portugal, a inspeção nacional do trabalho efetua inspeções específicas às agências de trabalho temporário, em colaboração com organizações setoriais de empregadores e o Instituto do Emprego e Formação Profissional nacional. A Gangmasters Licensing Authority, no Reino Unido, regula as operações das entidades fornecedoras de mão-de-obra privadas, nos setores da agricultura e afins. Existem várias opções de aplicação da lei civil e penal, desde cartas de aconselhamento e advertência a processos penais. Segundo a Lei Gangmasters (licenciamento), de 2003, o funcionamento dos fornecedores de mão-de-obra sem licença constitui uma infração penal (punível com pena de prisão até dez anos e coima), tal como o recurso por terceiros aos serviços de um

fornecedor de mão-de-obra sem licença (punível com uma pena de prisão até seis meses e coima).

208. Nas Filipinas, as novas disposições inseridas na Secção 16(h) da Lei Anti-Tráfico de Pessoas Ampliada, de 2012, exigem que a Administração Filipina de Emprego no Estrangeiro (POEA) crie uma “lista negra” de agências de recrutamento, recrutadores ilegais e pessoas objeto de queixas administrativas, cíveis e penais por tráfico nas Filipinas ou no estrangeiro e outras envolvidas em casos de vítimas de tráfico entretanto resgatadas, mesmo na ausência de queixas formais contra o recrutador. A POEA tem autoridade para suspender a licença ou o registo de qualquer agência que conste da lista negra. Na Etiópia, a Proclamação de Serviços de Intercâmbio de Emprego N.º 6322009 prevê a suspensão e a revogação das licenças das agências de emprego privadas numa série de circunstâncias, incluindo nos casos em que tenham falhado na sua função de proteger os direitos, a segurança e a dignidade dos cidadãos que enviaram para o estrangeiro. A cobrança de honorários, a retenção dos documentos de viagem, sem o consentimento do trabalhador, e a prestação de informações falsas, também são proibidos. Tanto na Etiópia como nas Filipinas, as agências e empregadores podem ser consideradas conjunta e solidariamente responsáveis por reclamações ligadas aos contratos de trabalho no estrangeiro.

Reforço da capacidade dos agentes encarregados de fazer cumprir a lei e de outros atores pertinentes

209. A grande maioria dos países proporciona algum tipo de ações de formação ou sensibilização aos agentes da lei e muitos também asseguram a formação de outros atores relevantes do governo. Na Áustria, por exemplo, os inspetores das finanças recebem regularmente formação para a identificação de potenciais vítimas. Na Polónia, são ministradas ações regulares de formação anti-tráfico, tanto à polícia como aos guardas fronteiriços, bem como aos funcionários do ministério público, aos inspetores do trabalho, aos funcionários da segurança social e ao pessoal que trabalha nos centros de refugiados. A Diretiva Comunitária Anti-Tráfico obriga os Estados-membros a promover formação regular para os funcionários que podem entrar em contacto com vítimas ou potenciais vítimas (Artigo 18(3)). No seu preâmbulo, exorta os Estados-membros a ministrarem essa formação não só à polícia, mas também a outros intervenientes, incluindo os funcionários da imigração e das fronteiras, os promotores públicos, os advogados, os funcionários judiciais, os inspetores do trabalho, os profissionais de saúde e dos serviços sociais e o pessoal consular (parágrafo 25).

210. Mais de metade dos países objeto de análise para este relatório criaram unidades especializadas principalmente nas infrações de trabalho forçado e no tráfico humano. Regra geral, essas unidades dedicam-se especialmente às infrações penais e envolvem as autoridades policiais ou do ministério público. A Letónia dispõe de uma unidade especializada em tráfico humano e lenocínio na Comissão do Crime Organizado do serviço de polícia criminal principal, e o tráfico também faz parte das competências de uma unidade especializada na prevenção do crime organizado, do gabinete do Promotor Público. Na Argentina, um gabinete do ministério público especializado no combate ao tráfico de seres humanos funciona em articulação com as unidades anti-tráfico da polícia federal, a guarda-costeira e a guarda republicana nacional.

211. A cooperação entre as autoridades governamentais competentes também é fundamental para uma aplicação eficaz da lei. Alguns países criaram instituições que combinam a aplicação da lei laboral e penal para investigar situações de trabalho forçado, embora estas continuem a ser bastante raras. Na Jordânia, uma unidade conjunta de inspeção do tráfico humano, criada em 2012, inclui inspetores do trabalho e agentes da polícia e controla hotéis, restaurantes, bares

e discotecas, conhecidos como locais de “alto risco”. No Brasil, o Grupo Especial de Inspeção Móvel, composto por magistrados do ministério público do trabalho, agentes da polícia federal e inspetores do trabalho, responde às acusações de trabalho escravo, resgata trabalhadores e impõe sanções imediatas aos empregadores. Na Holanda, o serviço de inspeção SZW, que investiga, entre outras matérias, o emprego ilegal, a exploração laboral e a fraude na obtenção de benefícios, tem cooperado com as autoridades fiscais para detetar práticas fraudulentas por agências de trabalho temporário em ligação com o tráfico de seres humanos.

212. A eficácia da ação executiva do governo pode ser melhorada através da cooperação com as organizações de trabalhadores e a sociedade civil. Os sindicatos podem identificar as vítimas, denunciar as violações e dar apoio aos trabalhadores durante os processos judiciais. As associações de migrantes, as congregações religiosas, as ONG de direitos humanos e outros grupos comunitários também podem contribuir para a identificação das vítimas, tendo em consideração a sua presença a nível local e a sua capacidade para reunir informações através dos seus membros e redes.

Conclusão: Lacunas na implementação e oportunidades

213. O baixo número de processos e condenações em relação à escala global do trabalho forçado e do tráfico humano aponta para uma grave lacuna de implementação em termos de aplicação da lei. Os dados disponíveis indicam que esta lacuna é mais pronunciada nas situações de exploração do trabalho forçado do que nas de exploração sexual forçada. O facto de o trabalho forçado ser mais prevalente nas economias informal e rural, muitas vezes em atividades ocultas e ilícitas ou em casas particulares, gera desafios especiais de aplicação da lei. Esta situação sublinha a necessidade de abordagens inovadoras na aplicação da lei e de coordenação entre as várias autoridades envolvidas. A situação vulnerável das vítimas de trabalho forçado, incluindo as que se encontram em situação de migração irregular, sublinha a necessidade de medidas de aplicação da lei conjugadas com uma ação firme de proteção das vítimas.

214. Nenhum dos atuais tratados internacionais e regionais anti-tráfico reconhece explicitamente o papel das instituições de trabalho na ação contra o tráfico e, na prática, as administrações do trabalho raramente estão representadas nos organismos nacionais de coordenação anti-tráfico de seres humanos. Enquanto as instituições do trabalho estão mais frequentemente incluídas na liderança de organismos similares contra o trabalho forçado, as inspeções do trabalho ainda podem carecer de um mandato explícito para detetar e/ou investigar infrações ligadas ao trabalho forçado.

215. A imposição de trabalho forçado é uma infração grave que exige uma resposta firme da justiça penal. No entanto, as dificuldades práticas de investigação e repressão do trabalho forçado sugerem que a aplicação da lei penal por si só tem poucas possibilidades de ser bem-sucedida. Pelo contrário, é necessário desenvolver uma abordagem abrangente, que envolva tanto a justiça penal como a justiça laboral. Para tal, os serviços nacionais de administração e inspeção do trabalho devem dispor de um mandato claro, formação e recursos adequados para desempenhar plenamente o seu papel na luta contra o trabalho forçado e práticas afins, incluindo através de medidas de aplicação da lei tanto preventivas como punitivas. Outra oportunidade consiste no reforço da regulamentação e aplicação da lei às agências de recrutamento privadas, nomeadamente através da cooperação entre as autoridades do trabalho nas áreas de origem e destino dos trabalhadores migrantes.

216. Um ou mais novos instrumentos internacionais poderiam estabelecer normas e orientações

para reforçar o papel das administrações e das inspeções do trabalho na aplicação das medidas contra o trabalho forçado e as práticas relacionadas, tornando explícito o valor acrescentado do desenvolvimento de uma abordagem complementar entre os sistemas de justiça penal e laboral.

Capítulo 8

Reforço do papel da OIT na eliminação efetiva de todas as formas de trabalho forçado

217. Este capítulo reúne as principais conclusões da análise anterior da legislação e prática atuais no que diz respeito à abolição do trabalho forçado. Também descreve o valor acrescentado de um ou mais novos instrumentos da OIT e os possíveis elementos-chave de tais instrumentos.

O contexto global

218. Pode ser útil recordar rapidamente o contexto do presente relatório. Apesar do elevado índice de ratificação das convenções da OIT em matéria de trabalho forçado, das piores formas de trabalho infantil e da existência de muitos outros instrumentos internacionais que proíbem a escravidão, as práticas tipo escravatura e o tráfico de pessoas, esses problemas persistem numa escala alarmante. A OIT estima que pelo menos 20,9 milhões de mulheres e crianças do sexo feminino, homens e crianças do sexo masculino estão enredados nas malhas de empregos que não escolheram livremente ou não podem abandonar, são vítimas de fraude, coerção e exploração extrema e privados dos seus direitos humanos básicos. Nenhuma região fica incólume. Neste momento, os mandantes da OIT têm uma oportunidade histórica para redobrar os esforços globais no sentido de pôr fim ao trabalho forçado e às práticas relacionadas.

219. A Convenção N.º 29 oferece uma base e um ponto de partida sólidos. A definição de trabalho forçado nela enunciada continua a ser tão relevante como quando foi adotada em 1930, caracterizando-o como trabalho ou serviço exigido “sob a ameaça de qualquer castigo” e para o qual a pessoa “não se tenha oferecido de livre vontade”. A Convenção especifica que a imposição ilegal de trabalho forçado, deve ser punível como infração penal e está sujeita a sanções adequadas e à aplicação rigorosa da lei. Embora a supressão completa de todas as formas de trabalho forçado, conforme exigido pela Convenção N.º 29, implique a necessidade de os Estados-membros tomarem medidas eficazes para prevenir o crime e proteger as vítimas, a Convenção não contém normas nem orientações explícitas sobre a forma como isso deve ser feito na prática.

220. Já se alcançaram progressos consideráveis na luta contra o trabalho forçado, em particular, mas o contexto global mudou muito desde a adoção da Convenção N.º 29, e não apenas no que se refere às formas impostas pelo Estado. Nos dias de hoje, a grande maioria das situações de trabalho forçado está ligada a indivíduos e entidades privadas que operam à margem da lei e não aos próprios Estados. As práticas de trabalho forçado estão presentes em muitos tipos de atividade económica, desde a agricultura ao trabalho doméstico, à construção e às indústrias transformadoras. Embora a maior parte das ocorrências de trabalho forçado se verifique na economia informal, na ausência de controlos adequados, os produtos executados por pessoas em regime de trabalho

forçado ainda podem infiltrar-se nas cadeias de valor das multinacionais.

221. Os Estados necessitam de orientações não apenas para combaterem internamente o trabalho forçado, mas também para lhes permitir cooperar no plano internacional, especialmente desde que as estimativas indiquem que aproximadamente 30% das vítimas são exploradas fora do seu país. As evidências apresentadas neste relatório demonstram claramente que, ainda que nos últimos anos se tenham tomado muitas iniciativas positivas para lutar contra o trabalho forçado, as formas contemporâneas de escravidão e o tráfico de seres humanos, a erradicação definitiva destas práticas requer medidas mais abrangentes e eficazes.

O valor acrescentado de um novo instrumento ou instrumentos da OIT

222. O valor acrescentado de um novo instrumento ou instrumentos da OIT, que complemente a Convenção N.º 29, seria o estabelecimento de normas e orientações específicas adequadas às necessidades dos Estados membros da OIT, incluindo as organizações de empregadores e de trabalhadores. O objetivo seria permitir aos membros intensificar a sua ação contra o trabalho forçado, através da adoção de uma abordagem abrangente e integrada à prevenção, proteção e indemnização das vítimas e à aplicação da lei, incluindo a cooperação e/ou assistência internacionais.

223. Os princípios fundamentais que estão subjacentes a um ou mais novos instrumentos consistiriam na adoção de uma política baseada nos direitos, que tivesse em conta o melhor interesse e os pontos de vista daqueles que são efetiva ou potencialmente afetados pelo trabalho forçado; a sensibilidade, em termos de género e idade, de todas as medidas propostas; e a coerência e coordenação entre todas as áreas relevantes da política e das medidas para erradicar o trabalho forçado e o tráfico de seres humanos.

224. É de salientar que a definição de novas normas complementaria e reforçaria as normas existentes da OIT sobre o trabalho forçado e sobre a proteção mais ampla dos direitos dos trabalhadores, estabelecendo normas mais explícitas e orientações pormenorizadas aos Estados membros sobre a aplicação do princípio da eliminação do trabalho forçado. As disposições da Convenção N.º 182 sobre as medidas especiais para garantir a eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo o trabalho forçado de crianças, não seriam revistas nem postas em causa pela(s) nova(s) norma(s). A definição de normas também complementaria o direito internacional em matéria de tráfico e escravidão de pessoas, tratando assuntos de relevância especial para o mundo do trabalho.

225. A norma poderia assumir a forma de um Protocolo à Convenção N.º 29 e/ou uma Recomendação. Esta decisão tem de ser tomada pela Conferência, com base nas respostas dos Estados membros ao questionário apresentado abaixo.

226. O Protocolo estaria aberto a ratificação e poderia ser sucinto, especificando os princípios mais importantes para a prevenção do trabalho forçado, a proteção e indemnização das vítimas e a aplicação da lei, e bem assim as principais medidas a tomar pelos Membros que o ratifiquem para aplicar esses princípios.

227. Uma Recomendação poderia fornecer orientações mais completas sobre as medidas concretas a adotar para colmatar as lacunas da implementação em relação à prevenção do trabalho forçado, à proteção e indemnização das vítimas e à coordenação e cooperação entre os membros da OIT.

Elementos principais sugeridos para um novo instrumento ou instrumentos

228. Com base na análise da legislação e da prática atuais, nas falhas de implementação citadas no presente relatório e na experiência prática da OIT, dos Estados membros e de outras entidades no combate ao trabalho forçado e às práticas relacionadas, seguem-se algumas sugestões de medidas que poderiam constituir elementos possíveis para inclusão num ou mais novos instrumentos.

229. O instrumento poderia reiterar que a Convenção N.º 29 abrange todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório e aplica-se a todos os seres humanos, independentemente do seu sexo ou nacionalidade. Também poderia reconhecer que as disposições transitórias estabelecidas no Artigo 1(s) e (3) e nos Artigos 3-24 da Convenção N.º 29 deixaram de ser aplicáveis.

230. O instrumento poderia ainda lembrar a importância do respeito, da promoção e da realização universais de todos os princípios e direitos fundamentais no trabalho como direitos em si mesmos e como condições capacitantes, bem como as normas consideradas mais significativas do ponto de vista da governação, englobando o diálogo tripartido, a política de emprego e a inspeção do trabalho.

231. Também poderia reconhecer que a existência do trabalho forçado representa um obstáculo à concretização de um trabalho digno para todos, da erradicação global da pobreza e do progresso da justiça social. A abolição eficaz do trabalho forçado requer a adoção de medidas simultâneas em variadíssimas frentes, por muitos parceiros.

232. É necessário que exista uma estrutura sólida para colaboração e coordenação a nível internacional, uma vez que nem as causas nem as consequências do trabalho forçado se confinam às fronteiras nacionais. Refletem a interligação dos países num mundo globalizado, incluindo através da migração laboral internacional e do comércio internacional de bens e serviços. É extremamente importante que os Estados membros tomem medidas adequadas para conjugar esforços no sentido de eliminar o trabalho forçado, através de uma maior cooperação e/ou assistência internacional, incluindo medidas destinadas a combater as causas profundas do trabalho forçado.

233. A coerência das políticas nacionais e internacionais deve ser reforçada, com vista à erradicação do trabalho forçado. As políticas em matéria de migração laboral e recrutamento, proteção social, salários e condições de trabalho, emprego e formação, educação e diálogo social, entre outras, com base nas normas de trabalho internacionais existentes e nas orientações da OIT, têm repercussões fundamentais na proteção dos trabalhadores contra as condições que podem degenerar em trabalho forçado.

234. Embora a responsabilidade primordial dos governos seja proteger as pessoas do trabalho forçado e das violações dos direitos humanos relacionadas, outros atores têm papéis-chave a desempenhar. Os governos devem consultar sistematicamente as organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores, sobretudo através dos seus sistemas de administração do trabalho, quando se tratar de conceber, implementar e controlar medidas contra o trabalho forçado. A consulta a outras organizações relevantes da sociedade civil e baseadas na comunidade também é incentivada. Além disso, os governos devem consultar e desenvolver parcerias com entidades não estatais, como empresas multinacionais e federações de sindicatos globais, a fim de reforçar a eficácia da ação contra o trabalho forçado, a nível mundial.

235. O papel e a capacidade das administrações de trabalho em geral e das inspeções de trabalho em particular, têm de ser reforçados no que se refere à luta contra o trabalho forçado, incluindo

na economia informal. Para exercer essas funções necessitam de um mandato explícito, recursos adequados e formação em matéria de prevenção, identificação e proteção de vítimas, investigação e repressão. É necessário uma abordagem complementar, coordenada e sinérgica entre os sistemas de justiça laboral e criminal.

236. A capacidade de investigação e de recolha de dados sobre o trabalho forçado precisa de ser reforçada, como ponto de partida para desenhar políticas e estratégias de intervenção e mais bem direcionadas e controlar a sua eficácia e impacto. Poder-se-iam equacionar mecanismos de reporte legais para promover a recolha e divulgação de informações relevantes a todas as partes interessadas.

237. É necessário um quadro institucional nacional que permita a participação e a coordenação eficaz entre todas as autoridades governamentais, os parceiros sociais e outras partes interessadas envolvidos. Em certas situações poderia ser vantajoso promover ou reforçar uma única estrutura nacional, para atender a todas as formas de trabalho forçado, tráfico de seres humanos, escravidão e práticas relacionadas.

238. Os governos devem estabelecer um quadro jurídico nacional sólido para combater todas as formas de trabalho forçado. As políticas e planos nacionais devem ser abrangentes e integrados, incluindo medidas específicas e limitadas no tempo para a prevenção do trabalho forçado e a proteção e indemnização das vítimas, bem como sanções dissuasoras. Devem ser alocados recursos humanos e financeiros adequados para a implementação dos planos de ação nacionais.

239. As estratégias de prevenção devem ter em consideração o leque de causas subjacentes ao trabalho forçado e incluir: medidas para capacitar grupos de população específicos, em risco (por exemplo, trabalhadores migrantes, trabalhadores da economia informal, trabalhadores domésticos, povos indígenas, minorias étnicas, pessoas com deficiência, crianças e jovens); medidas destinadas a reforçar a proteção legal e o estado de direito; e medidas destinadas a pôr fim ao comércio e consumo de bens e serviços manchados pelo trabalho forçado. Os esforços de prevenção devem incluir um maior rigor na regulamentação das agências de recrutamento privadas.

240. As medidas de proteção devem centrar-se na defesa dos direitos humanos das mulheres e crianças do sexo feminino e dos homens e crianças do sexo masculino, que são vítimas de trabalho forçado e de tráfico. Devem encontrar um equilíbrio adequado entre satisfazer as necessidades imediatas das vítimas, incluindo apoio psicológico, abrigo e ajuda material, e a sua necessidade de longo prazo de recuperação social e económica e reintegração. Os governos poderiam pensar na criação de mecanismos de referenciação ou similares, a fim de garantir que as necessidades das vítimas sejam atendidas de forma coordenada e integrada, incluindo serviços para as crianças e os trabalhadores migrantes. A disposição legal de não acusação e não punição dos crimes cometidos em resultado direto da condição de vítima de trabalho forçado é fundamental para incentivar o seu contacto com as autoridades. Medidas de proteção social firmes também incentivam a cooperação das vítimas em processos judiciais contra os autores dos delitos.

241. O acesso à justiça para todas as vítimas de trabalho forçado e o direito a uma solução efetiva devem ser assegurados, incluindo através de medidas para permitir às vítimas obter apoio jurídico grátis e indemnização por danos materiais e morais, incluindo salários em atraso.

242. Os empregadores e as suas organizações podem realizar programas educativos para sensibilizar os seus membros para o risco do trabalho forçado e como atenuá-lo. A nível nacional, as organizações patronais podem defender a abolição do trabalho forçado, incentivar os governos a

tomar medidas para o combater e participar no diálogo social sobre o assunto. Podem igualmente informar os seus membros sobre os requisitos legais e regulamentares nacionais dos países onde operam e criar uma plataforma para discussão de assuntos de interesse, desafios e boas práticas em matéria de eliminação do trabalho forçado. As organizações de empregadores podem também incentivar os seus membros a terem uma maior consciência das políticas dos seus fornecedores e implementarem processos de auditoria jurídica para identificar e corrigir eventuais problemas de trabalho forçado.

243. Os trabalhadores e as suas organizações podem defender a abolição do trabalho forçado e a proteção das vítimas, incentivar os governos a tomar medidas e a atribuir recursos para combater o trabalho forçado e participar no diálogo social sobre o problema. Podem realizar campanhas para promover a igualdade de oportunidades e a participação de todos os trabalhadores do sexo feminino e do sexo masculino, a organização e o poder interventivo dos grupos de trabalhadores vulneráveis, incluindo na economia informal, e a proteção das crianças. Estas medidas devem incluir a consciencialização dos riscos de trabalho forçado e de tráfico de seres humanos e como evitá-los. Por último, as organizações de trabalhadores podem alargar os seus serviços à disponibilização de informação e aconselhamento jurídico grátis aos trabalhadores em risco de trabalho forçado e às vítimas.

Questionário

Introdução

Este questionário é apresentado aos Estados-membros como preparação do item relativo às normas (debate simples) sobre o complementar a Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930, para colmatar as lacunas de implementação e avançar com medidas de prevenção, proteção e indemnização e conseguir efetivamente erradicar o trabalho forçado” na Sessão 103 (2014) da Conferência Internacional do Trabalho. O Conselho de Administração selecionou este item na sua 317.ª Sessão (março de 2013).

A Reunião de Peritos, de fevereiro de 2013, ao concluir que “as lacunas de implementação devem ser tratadas através da definição de normas” sobre o trabalho forçado, considerou diferentes opções de definição de normas sob a forma de um Protocolo e/ou uma Recomendação, mas não chegou a um consenso sobre essa questão. Não tomou a opção de uma nova Convenção. Os Membros que intervieram a favor do item na 317.ª Sessão do Conselho de Administração (março de 2013) expressaram diferentes pontos de vista sobre a forma da(s) possível(eis) nova(s) norma(s).

A natureza destes instrumentos está sucintamente descrita mais abaixo:

- Um Protocolo é um tratado internacional, sujeito a ratificação e ligado a uma Convenção. Cria obrigações legais aplicáveis ao Estado que o ratifica e só pode ser ratificado pelos Membros que ratificarem a Convenção. A Convenção associada permanece aberta a ratificação. Um Protocolo é utilizado para efeitos de revisão parcial ou como complemento de uma Convenção, a fim de permitir a sua adaptação às novas condições, tornando a Convenção mais relevante e atualizada.
- A Recomendação não tem força vinculativa e não está sujeita a ratificação. Fornece orientações sobre a política, a legislação e a prática nacionais. Pode complementar uma Convenção (ou Protocolo) ou ser um instrumento autónomo.

A decisão sobre a forma do(s) novo(s) instrumento(s) deve ser tomada pela Conferência Internacional do Trabalho, na sua 103.ª Sessão (junho de 2014). Com base nos resultados da Reunião de Peritos, de fevereiro de 2013, e na discussão do Conselho de Administração na sua 317.ª Sessão (março de 2013), o BIT estruturou o questionário de acordo com um Protocolo proposto para a Convenção N.º 29, complementado por uma Recomendação proposta. Se os inquiridos forem de opinião que uma disposição deve ser mantida, mas pertence a outra forma de instrumento, isso deve ser indicado em “comentários”.

O atual exercício de definição de normas não põe em causa a obrigação de os Estados-membros que ratificaram o documento suprimirem o recurso ao trabalho forçado ou obrigatório

(Artigo 1(1) da Convenção N.º 29), a definição de trabalho forçado e as exclusões segundo o Artigo 2(1) e (2), ou a disposição sobre criminalização e penalidades (Artigo 25). No entanto, é de salientar que uma série de disposições transitórias estabelecidas no Artigo 1(2) e (3) e nos Artigos 3-24 da Convenção N.º 29 deixaram de ser consideradas como aplicáveis.

O objetivo de adoção de um ou mais novos instrumentos é estabelecer normas e dar orientação aos Estados-membros em matéria de prevenção, proteção e indemnização da vítima de trabalho forçado e outras medidas relevantes para resolver as lacunas de implementação. Embora a Convenção N.º 29 implique a necessidade de tais medidas conseguirem a eliminação do trabalho forçado em todas as suas formas, não contém disposições específicas sobre estas questões. A(s) nova(s) norma(s) também poderá(ão) servir para formalizar o reconhecimento da não aplicabilidade das disposições transitórias da Convenção N.º 29, cuja consideração foi recomendada pela Comissão de Peritos no seu Estudo Geral de 2007.

Tendo em conta o disposto no Artigo 38, parágrafo 1, do Regulamento da Conferência, os governos devem consultar as organizações mais representativas dos empregadores e dos trabalhadores antes de finalizarem as suas respostas. Essas consultas são obrigatórias no caso dos Membros que ratificaram a Convenção (N.º 144) sobre a Consulta Tripartida (Normas Internacionais de Trabalho), 1976. Também é chamada a atenção dos governos para a importância de garantir consultas entre todos os departamentos relevantes ao formular as suas respostas.

Para serem tidos em conta pela Organização na sua análise das respostas, os questionários preenchidos devem ser recebidos o mais tardar até 31 de dezembro de 2013. Em conformidade com a prática estabelecida, as organizações mais representativas dos empregadores e dos trabalhadores podem enviar as suas respostas diretamente para o BIT.

O relatório e o questionário estão disponíveis no sítio da OIT no seguinte URL: <http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/103/relatórios/ReportsubmittedtotheConference/lang--en/index.htm>. Os inquiridos devem, sempre que possível, preencher o questionário em formato eletrónico e enviar as suas respostas por via eletrónica para o seguinte endereço de e-mail: forcedlabour2014@ilo.org.

I. Preâmbulo

1. *Um Preâmbulo proposto deve reconhecer a escala do trabalho forçado em todo o mundo, que priva milhões de homens, mulheres e crianças do sexo masculino e do sexo feminino dos seus direitos e dignidade humanos, contribui para a perpetuação da pobreza e constitui um obstáculo à consecução de trabalho digno para todos?*

Sim

Não

Comentários:

2. *Um Preâmbulo proposto deve reconhecer o papel vital desempenhado pela Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930 e a Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957, na luta contra todas as formas de trabalho forçado?*

Sim *Não*

Comentários:

3. *Um Preâmbulo proposto deve lembrar que a definição de trabalho forçado ou obrigatório, nos termos do Artigo 2 da Convenção N.º 29 abrange todos os seres humanos, independentemente do seu sexo ou nacionalidade, e o trabalho forçado ou obrigatório sob todas as suas formas e manifestações?*

Sim *Não*

Comentários:

4. *Um Preâmbulo proposto deve reconhecer que o tráfico de pessoas para exploração laboral ou sexual é motivo de preocupação internacional crescente e requer medidas urgentes para a sua erradicação efetiva?*

Sim *Não*

Comentários:

5. *Um Preâmbulo proposto deve lembrar que determinados grupos de trabalhadores estão mais expostos ao risco de se tornarem vítimas de trabalho forçado, incluindo os trabalhadores da economia informal, os trabalhadores migrantes, as crianças, os povos indígenas e os trabalhadores domésticos?*

Sim *Não*

Comentários:

10. *O Protocolo proposto dispõe que cada Membro deve criar e implementar uma política e um plano de ação nacionais para eliminar todas as formas de trabalho forçado, envolvendo as instituições governamentais competentes, as organizações de empregadores e de trabalhadores e tendo em consideração as opiniões dos outros grupos interessados?*

Sim *Não*

Comentários:

11. *O Protocolo proposto deve exigir que cada Membro tome medidas eficazes e abrangentes para evitar todas as formas de trabalho forçado, incluindo através de:*

- (a) *educação e informação das pessoas, de ambos os sexos e de todas as idades, a fim de diminuir o risco de se tornarem vítimas de trabalho forçado?*

Sim *Não*

Comentários:

- (b) *ampliação da cobertura e reforço da aplicação das leis do trabalho, incluindo na economia informal?*

Sim *Não*

Comentários:

- (c) *proteção dos trabalhadores, em especial dos trabalhadores migrantes, que recorrem a serviços de recrutamento e colocação, contra abusos e práticas fraudulentas?*

Sim *Não*

Comentários:

12. *O Protocolo proposto deve estabelecer que cada Membro tome medidas eficazes e abrangentes para a identificação, resgate, proteção e recuperação total de todas as vítimas de trabalho forçado, prestando atenção especial às crianças, aos trabalhadores migrantes e a outras pessoas em risco?*

Sim Não

Comentários:

13. *O Protocolo proposto deve dispor que cada Membro assegure que todas as vítimas de trabalho forçado tenham acesso a recursos jurídicos eficazes e adequados, incluindo uma indemnização independentemente da sua nacionalidade?*

Sim Não

Comentários:

14. *O Protocolo proposto deve estipular que cada Membro reforce o papel da inspeção do trabalho, no que diz respeito à prevenção do trabalho forçado e à aplicação das respetivas leis e regulamentos, em colaboração com outras autoridades?*

Sim Não

Comentários:

15. *O Protocolo proposto deve cuidar da proteção das vítimas contra a possível punição por crimes que foram obrigadas a cometer em consequência de sua situação de trabalho forçado?*

Sim Não

Comentários:

16. *O Protocolo proposto deve induzir os Membros a cooperar entre si tendo em vista a eliminação de todas as formas de trabalho forçado?*

Sim *Não*

Comentários:

17. *O Protocolo proposto deve ditar que cada Membro preste a devida atenção à implementação das disposições do Protocolo da forma estabelecida na Recomendação?*

Sim *Não*

Comentários:

Outra questão

18. *O Protocolo proposto deve conter uma cláusula que reconheça que o período de transição previsto na Convenção N.º 29 expirou há muito tempo e revogue as disposições transitórias do Artigo 1, par. 2 e 3 e Artigos 3-24?*

Sim *Não*

Comentários:

IV. Conteúdo de uma Recomendação proposta

Políticas e planos de ação nacionais

19. *A Recomendação proposta deve determinar que os Membros estabeleçam ou reforcem os órgãos de coordenação nacionais ou outros mecanismos institucionais, que envolvam agências governamentais competentes, organizações patronais e de trabalhadores, bem como outros grupos interessados, de modo a assegurar a implementação, controlo e avaliação das políticas e planos de ação nacionais para eliminar todas as formas de trabalho forçado?*

Sim *Não*

Comentários:

20. *Q Recomendação proposta deve estabelecer que os Membros recolham, analisem e disponibilizem regularmente informações pormenorizadas e dados estatísticos, discriminados por género e idade, sobre a natureza e a extensão do trabalho forçado?*

Sim *Não*

Comentários:

Prevenção

21. *A Recomendação proposta deve apelar a que os Membros implementem medidas preventivas, incluindo:*

- (a) *campanhas de sensibilização dirigidas aos grupos que estão mais expostos ao risco, para os informar, nomeadamente, sobre os seus direitos e responsabilidades como trabalhadores, o modo como podem proteger-se contra práticas de recrutamento e emprego fraudulentas ou abusivas, e como obter apoio em caso de necessidade?*

Sim *Não*

Comentários:

- (b) *programas de formação para grupos de população em risco, com vista a melhorar a sua empregabilidade e a capacidade de obtenção de rendimento e orientações aos trabalhadores migrantes, a fim de os preparar antes da sua partida para o estrangeiro?*

Sim *Não*

Comentários:

- (c) *programas contra a discriminação que aumenta a vulnerabilidade de determinadas categorias de trabalhadores ao trabalho forçado, incluindo mulheres, crianças, migrantes, povos indígenas, minorias étnicas e pessoas com deficiência?*

Sim *Não*

Comentários:

- (d) *programas para promover a liberdade de associação e negociação coletiva e apoiar a organização de grupos de risco em sindicatos e outras organizações relevantes?*

Sim *Não*

Comentários:

- (e) *medidas para garantir que as leis e regulamentos nacionais relativos à relação de emprego sejam efetivamente aplicados e que os termos e condições sejam especificadas num contrato de trabalho escrito numa linguagem que seja compreensível para o trabalhador?*

Sim *Não*

Comentários:

(f) *políticas de emprego e migração laboral coerentes, que combatam os riscos enfrentados por grupos específicos de trabalhadores migrantes, incluindo os que se encontrem em situação irregular?*

Sim *Não*

Comentários:

(g) *garantias de segurança social básicas que constituam normas de proteção social nacional mínimas?*

Sim *Não*

Comentários:

(h) *medidas para reduzir o comércio e a procura de bens e serviços que tenham sido produzidos ou entregues com recurso a trabalho forçado?*

Sim *Não*

Comentários:

22. *A Recomendação proposta deve instar a que as medidas para eliminar os abusos e práticas fraudulentas pelos serviços de recrutamento e de emprego incluam a instituição de procedimentos para a investigação de queixas e a imposição de sanções adequadas?*

Sim *Não*

Comentários:

Proteção

23. *A Recomendação proposta deve estabelecer que:*

(a) *sejam previstas medidas para as vítimas numa base consensual e informada?*

Sim *Não*

Comentários:

(b) *as medidas de proteção não devam ser condicionadas à disponibilidade da vítima para cooperar no processo penal?*

Sim *Não*

Comentários:

(c) *as vítimas de trabalho forçado não sejam responsabilizadas por crimes cometidos em consequência direta da situação de trabalho forçado em que se encontram, tais como infrações de imigração, posse ou uso de documentos de viagem ou de identidade fraudulentos e delitos relacionados com a sua participação noutras atividades ilícitas?*

Sim *Não*

Comentários:

24. *A Recomendação proposta deve indicar que os Membros assegurem que as medidas de proteção para atender às necessidades de todas as vítimas em termos de assistência imediata e recuperação a longo prazo incluam:*

(a) *alojamento adequado e suficiente?*

Sim *Não*

Comentários:

(b) *cuidados de saúde, incluindo assistência médica e psicológica?*

Sim *Não*

Comentários:

(c) *ajuda material?*

Sim *Não*

Comentários:

(d) *informações e conselhos sobre os seus direitos legais e os serviços disponíveis, numa linguagem que possam compreender, bem como apoio jurídico, de preferência gratuito, durante os processos judiciais?*

Sim *Não*

Comentários:

(e) *proteção da privacidade e da identidade?*

Sim *Não*

Comentários:

(f) *garantia de segurança das vítimas, bem como dos membros da família e das testemunhas, conforme o caso, em termos de intimidação e retaliação?*

Sim *Não*

Comentários:

(g) *medidas sociais e económicas, incluindo emprego e oportunidades de ensino e formação?*

Sim *Não*

Comentários:

25. *A Recomendação proposta deve aconselhar a que as medidas de proteção para crianças sujeitas a trabalho forçado, além de terem em consideração as necessidades especiais e o melhor interesse da criança, incluam:*

(a) *a nomeação de um tutor, se for apropriado?*

Sim *Não*

Comentários:

(b) *Quando não se sabe a idade exata da vítima, mas existem razões para acreditar que tenha menos de 18 anos, a presunção do estatuto de menor idade, pendente da verificação da idade?*

Sim *Não*

Comentários:

26. *A Recomendação proposta deve prever que as medidas de proteção para os trabalhadores migrantes submetidos ao trabalho forçado incluam:*

(a) *a concessão de um período de reflexão e de recuperação de pelo menos 30 dias, quando existirem motivos razoáveis para supor que a pessoa em causa é uma vítima, e durante o qual a mesma seja autorizada a permanecer no território do país em causa?*

Sim *Não*

Comentários:

(b) *a concessão de autorizações de residência temporária ou permanente e, conforme apropriado, o acesso ao mercado de trabalho no local de destino?*

Sim *Não*

Comentários:

(c) *a facilidade de repatriamento seguro e de preferência voluntário?*

Sim *Não*

Comentários:

Indemnização e acesso à justiça

27. *A Recomendação proposta deve prever que os Membros tomem medidas para garantir que todas as vítimas de trabalho forçado tenham acesso a soluções legais adequadas e eficazes, em particular uma indemnização por danos materiais e não materiais, incluindo:*

(a) *concessão de apoio jurídico, de preferência gratuito?*

Sim *Não*

Comentários:

(b) *garantia de que todas as vítimas, tanto nacionais como estrangeiras, possam procurar medidas administrativas, civis e penais no país em causa, independentemente da sua presença no território nacional?*

Sim *Não*

Comentários:

(c) *garantia de que as vítimas possam exercer o seu direito de receberem uma indemnização dos perpetradores?*

Sim *Não*

Comentários:

(d) *permissão para que um representante da vítima recorra à justiça, a fim de obter, por exemplo, uma indemnização em nome dela?*

Sim *Não*

Comentários:

(e) disponibilizar mecanismos alternativos de resolução de litígios, se apropriado, com requisitos processuais simplificados?

Sim Não

Comentários:

(f) instituir fundos de indemnização das vítimas?

Sim Não

Comentários:

Aplicação da lei

28. A Recomendação proposta deve estabelecer que os Membros:

(a) disponibilizem aos serviços de inspeção do trabalho todos recursos e a formação de que necessitem para lhes permitir cumprir o seu papel, em colaboração com outros organismos competentes, na prevenção, aplicação da lei e proteção das vítimas de trabalho forçado?

Sim Não

Comentários:

(b) além de sanções penais e em conformidade com as leis e regulamentos nacionais, estabeleçam a imposição de outras sanções, tais como a apreensão do produto do trabalho forçado e de outros bens?

Sim Não

Comentários:

(c) *no cumprimento do disposto no Artigo 25 da Convenção N.º 29, assegurem a responsabilização das pessoas coletivas pela violação da proibição do trabalho forçado?*

Sim *Não*

Comentários:

(d) *intensifiquem os esforços para identificar as vítimas, incluindo através do desenvolvimento de indicadores de trabalho forçado a utilizar pelos inspetores do trabalho, a polícia, o ministério público, as organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores, as organizações não-governamentais e outros atores pertinentes?*

Sim *Não*

Comentários:

Cooperação internacional

29. *A Recomendação proposta deve aconselhar a que os Membros reforcem a cooperação e coordenação a nível internacional, incluindo através de outras instituições multilaterais, e se ajudem mutuamente no sentido de garantir a eliminação efetiva do trabalho forçado, incluindo através de:*

(a) *mobilização de recursos para programas de ação nacionais e cooperação e assistência técnica internacionais?*

Sim *Não*

Comentários:

(b) *apoio jurídico mútuo?*

Sim *Não*

Comentários:

(c) *assistência técnica mútua, incluindo o intercâmbio de informações e a partilha de boas práticas e lições aprendidas no combate ao trabalho forçado?*

Sim *Não*

Comentários:

Anexo I

Número estimado e prevalência das vítimas de trabalho forçado, por região

Região	Número de vítimas	Prevalência por 1000 habitantes
África	3 700 000	4.0
Ásia e Pacífico	11 700 000	3.3
Europa Central e sudeste da Europa (não UE) e da Comunidade de Estados Independentes	1 600 000	4.2
Economias desenvolvidas e UE	1 500 000	1.5
América Latina e Caraíbas	1 800 000	3.1
Médio Oriente	600 000	3.4
Total	20 900 000	

Anexo II

Ratificações das Convenções da OIT e outros Instrumentos internacionais

Estado membro da OIT	Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930	Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957	Convenção (N.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999	Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, à Supressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, 2000		Convenção para a Supressão do Comércio de Escravos e da Escravatura, assinada em Genebra, em 25 de setembro de 1926 e alterada pelo Protocolo		Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, o Comércio de Escravos e as Instituições e Práticas Semelhantes à Escravatura, 1956	
	Ratificação	Ratificação	Ratificação	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Aceitação (A), ou Sucessão (d)	Assinatura, ou Participação (P)	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)
Afeganistão		x	x			x			a
Albânia	x	x	x	x	x		A		uma
Argélia	x	x	x	x	x		A		a
Angola	x	x	x						
Antígua e Barbuda	x	x	x		x	P			d
Argentina	x	x	x	x	x				a
Arménia	x	x	x	x	x				
Austrália	x	x	x	x	x	x		x	x
Áustria	x	x	x	x	x	x			a
Azerbaijão	x	x	x	x	x	x			a
Bahamas	x	x	x	x	x	x			d
Bahrein	x	x	x		a		A		a
Bangladesh	x	x	x			x			a
Barbados	x	x	x	x		x			d
Bielorrússia	x	x	x	x	x		A	x	x
Bélgica	x	x	x	x	x	x		x	x
Belize	x	x	x		a				
Benim	x	x	x	x	x				
Estado Plurinacional da Bolívia	x	x	x	x	x	x			a
Bósnia e Herzegovina	x	x	x	x	x		D		d
Botswana	x	x	x	x	x				
Brasil	x	x	x	x	x		A		a
Brunei Darussalam			x						

Intensificar a luta contra o trabalho forçado

Estado membro da OIT	Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930	Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957	Convenção (N.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999	Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, à Supressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, 2000		Convenção para a Supressão do Comércio de Escravos e da Escravatura, assinada em Genebra, em 25 de setembro de 1926 e alterada pelo Protocolo		Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, o Comércio de Escravos e as Instituições e Práticas Semelhantes à Escravatura, 1956	
	Ratificação	Ratificação	Ratificação	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Aceitação (A), ou Sucessão (d)	Assinatura, ou Participação (P)	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)
Bulgária	x	x	x	x	x			x	x
Burkina Faso	x	x	x	x	x				
Burundi	x	x	x	x	x				
Camboja	x	x	x	x	x				a
Camarões	x	x	x	x	x	x			a
Canadá	x	x	x	x	x	x		x	x
Cabo Verde	x	x	x	x	x				
República Centro-Africana	x	x	x		a				a
Chade	x	x	x		a				
Chile	x	x	x	x	x	x			a
China			x		a				
Colômbia	x	x	x	x	x				
Comores	x	x	x						
Congo	x	x	x	x					a
Costa Rica	x	x	x	x	x				
Costa do Marfim	x	x	x		a				a
Croácia	x	x	x	x	x		D		d
Cuba	x	x				x		x	x
Chipre	x	x	x	x	x		D		d
República Checa	x	x	x	x					d
República Democrática do Congo	x	x	x		a				a
Dinamarca	x	x	x	x	x	x		x	x
Djibuti	x	x	x		a				a
Dominica	x	x	x		a	x			d
República Dominicana	x	x	x	x	x				a
Equador	x	x	x	x	x	x			a
Egipto	x	x	x	x	x	x			a
El Salvador	x	x	x	x	x			x	
Guiné Equatorial	x	x	x	x	x				
Eritreia	x	x							
Estónia	x	x	x	x	x				
Etiópia	x	x	x		a		X		a

Estado membro da OIT	Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930	Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957	Convenção (N.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999	Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, à Supressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, 2000		Convenção para a Supressão do Comércio de Escravos e da Escravatura, assinada em Genebra, em 25 de setembro de 1926 e alterada pelo Protocolo		Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, o Comércio de Escravos e as Instituições e Práticas Semelhantes à Escravatura, 1956	
	Ratificação	Ratificação	Ratificação	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Aceitação (A), ou Sucessão (d)	Assinatura, ou Participação (P)	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)
Fiji	x	x	x			x			d
Finlândia	x	x	x	x	A	x			a
França	x	x	x	x	x	x		x	x
Gabão	x	x	x		a				
Gâmbia	x	x	x	x	x				
Geórgia	x	x	x	x	x				
Alemanha	x	x	x	x	x	x		x	x
Gana	x	x	x		a				a
Grécia	x	x	x	x	x	x		x	x
Granada	x	x	x		a				
Guatemala	x	x	x		a	x		x	x
Guiné	x	x	x		a	x			a
Guiné-Bissau	x	x	x	x	x				
Guiana	x	x	x		a				
Haiti	x	x	x	x	x			x	x
Honduras	x	x	x		a				
Hungria	x	x	x	x	x	x		x	x
Islândia	x	x	x	x	x				a
Índia	x	x		x	x	x		x	x
Indonésia	x	x	x	x	x				
República Islâmica do Irão	x	x	x						a
Iraque	x	x	x		a	x		x	x
Irlanda	x	x	x	x	x	x			a
Israel	x	x	x	x	x	x		x	x
Itália	x	x	x	x	x	x		x	x
Jamaica	x	x	x	x	x		D		d
Japão	x		x	x					
Jordânia	x	x	x		a		A		a
Cazaquistão	x	x	x		a	P			a
Quênia	x	x	x		a				
Kiribati	x	x	x		uma				
República da Coreia			x	x					

Intensificar a luta contra o trabalho forçado

Estado membro da OIT	Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930	Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957	Convenção (N.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999	Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, à Supressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, 2000		Convenção para a Supressão do Comércio de Escravos e da Escravatura, assinada em Genebra, em 25 de setembro de 1926 e alterada pelo Protocolo		Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, o Comércio de Escravos e as Instituições e Práticas Semelhantes à Escravatura, 1956	
	Ratificação	Ratificação	Ratificação	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Aceitação (A), ou Sucessão (d)	Assinatura, ou Participação (P)	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)
Kuwait	x	x	x		a		A		a
Quirguistão	x	x	x	x	x		A		a
República Democrática Popular do Laos	x		x		a				a
Letónia	x	x	x	x	x				a
Líbano	x	x	x	x	x				
Lesoto	x	x	x	x	x		D		d
Libéria	x	x	x		a	x		x	
Líbia	x	x	x	x	x		A		a
Lituânia	x	x	x	x	x				
Luxemburgo	x	x	x	x	x			x	x
Madagáscar	x	x	x	x	x		A		a
Malawi	x	x	x		a		A		a
Malásia	x	Denúncia	x		a				a
República das Maldivas	x	x	x						
Mali	x	x	x	x	x	x			d
Malta	x	x	x	x	x		D		d
Ilhas Marshall									
Mauritânia	x	x	x		a	x			a
Maurícias	x	x	x		a		D		d
México	x	x	x	x	x	x		x	x
República da Moldávia	x	x	x	x	x				
Mongólia	x	x	x		a		A		a
Montenegro	x	x	x		d		D		d
Marrocos	x	x	x		a	x			a
Moçambique	x	x	x	x	x				
Myanmar	x				uma	x			
Namíbia	x	x	x	x	x				
Nepal	x	x	x				A		a
Holanda	x	x	x	x	A	x		x	x
Nova Zelândia	x	x	x	x	x	x			a
Nicarágua	x	x	x		a	x			a
Níger	x	x	x	x	x	x			a

Anexo II

Estado membro da OIT	Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930	Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957	Convenção (N.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999	Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, à Supressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, 2000		Convenção para a Supressão do Comércio de Escravos e da Escravatura, assinada em Genebra, em 25 de setembro de 1926 e alterada pelo Protocolo		Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, o Comércio de Escravos e as Instituições e Práticas Semelhantes à Escravatura, 1956	
	Ratificação	Ratificação	Ratificação	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Aceitação (A), ou Sucessão (d)	Assinatura, ou Participação (P)	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)
Nigéria	x	x	x	x	x		D		d
Noruega	x	x	x	x	x	x		x	x
Omã	x	x	x		a				
Paquistão	x	x	x				A	x	x
Palau									
Panamá	x	x	x	x	x				
Papua Nova Guiné	x	x	x				A		
Paraguai	x	x	x	x	x	P			a
Peru	x	x	x	x	x			x	
Filipinas	x	x	x	x	x		A		a
Polónia	x	x	x	x	x			x	x
Portugal	x	x	x	x	x			x	x
Qatar	x	x	x		a				
Roménia	x	x	x	x	x	x		x	x
Federação Russa	x	x	x	x	x		A	x	x
Ruanda	x	x	x	x	x				a
São Cristóvão e Nevis	x	x	x		uma				
Santa Lúcia	x	x	x			x			d
S. Vicente e Granadinas	x	x	x	x	x		X		a
Samoa	x	x	x						
São Marino	x	x	x	x	x			x	x
S. Tomé e Príncipe	x	x	x		a				
Arábia Saudita	x	x	x	x	x		A		a
Senegal	x	x	x	x	x				a
Sérvia	x	x	x	x	x		D		d
Seychelles	x	x	x	x	x				a
Serra Leoa	x	x	x	x			D		d
Singapura	x	Denúncia	x						d
Eslováquia	x	x	x	x	x				d
Eslovénia	x	x	x	x	x				d
Ilhas Salomão	x	x	x			x			d
Somália	x	x							
África do Sul	x	x	x	x	x	x			

Intensificar a luta contra o trabalho forçado

Estado membro da OIT	Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930	Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957	Convenção (N.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999	Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, à Supressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, 2000		Convenção para a Supressão do Comércio de Escravos e da Escravatura, assinada em Genebra, em 25 de setembro de 1926 e alterada pelo Protocolo		Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, o Comércio de Escravos e as Instituições e Práticas Semelhantes à Escravatura, 1956	
	Ratificação	Ratificação	Ratificação	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Aceitação (A), ou Sucessão (d)	Assinatura, ou Participação (P)	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)
Sudão do Sul	x	x	x						
Espanha	x	x	x	x	x	x			a
Sri Lanka	x	x	x	x			A	x	x
Sudão	x	x	x				D	x	x
Suriname	x	x	x		a				d
Suazilândia	x	x	x	x	x				
Suécia	x	x	x	x	x	x			a
Suíça	x	x	x	x	x	x			a
República Árabe da Síria	x	x	x	x	x	x			uma
Tajiquistão	x	x	x		a				
República Unida da Tanzânia	x	x	x	x	x		A		a
Tailândia	x	x	x	x					
ex-República Jugoslava da Macedónia	x	x	x	x	x				d
Timor-Leste	x		x		a				
Togo	x	x	x	x	x				uma
Trinidad e Tobago	x	x	x	x	x		D		d
Tunísia	x	x	x	x	x		A		a
Turquia	x	x	x	x	x	x		x	x
Turquemenistão	x	x	x		a	x			a
Tuvalu									
Uganda	x	x	x	x			A		a
Ucrânia	x	x	x	x	x		A	x	x
Emiratos Árabes Unidos	x	x	x		a				
Reino Unido	x	x	x	x	x	x		x	x
Estados Unidos		x	x	x	x	x			a
Uruguai	x	x	x	x	x		A		a
Uzbequistão	x	x	x	x	x				
Vanuatu	x	x	x						
República Bolivariana da Venezuela	x	x	x	x	x				

Estado membro da OIT	Convenção (N.º 29) sobre o Trabalho Forçado, 1930	Convenção (N.º 105) sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957	Convenção (N.º 182) sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, 1999	Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, à Supressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, 2000		Convenção para a Supressão do Comércio de Escravos e da Escravatura, assinada em Genebra, em 25 de setembro de 1926 e alterada pelo Protocolo		Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, o Comércio de Escravos e as Instituições e Práticas Semelhantes à Escravatura, 1956	
	Ratificação	Ratificação	Ratificação	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Aceitação (A), ou Sucessão (d)	Assinatura, ou Participação (P)	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)	Assinatura	Ratificação, Adesão (a), ou Sucessão (d)
Vietname	x		x		a		A		
Iémen	x	x	x				A		
Zâmbia	x	x	x		a		D		d
Zimbabué	x	x	x						d

Anexo III

Conclusões adotadas pela Reunião Tripartida de Peritos sobre Trabalho Forçado e Tráfico para Exploração Laboral

(Genebra, 11-15 de fevereiro de 2013)

Contexto

Importa lembrar que a Conferência Internacional do Trabalho, na sua 101.ª Sessão (2012) relativamente ao debate recorrente sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho apelou à Organização Internacional do Trabalho para “efetuar uma análise aprofundada, incluindo através da possível convocação de reuniões de peritos para identificar lacunas na cobertura existente nas normas da OIT, com vista a determinar se existe ou não uma necessidade de definição de normas para: (i) complementar as Convenções da OIT relativas ao trabalho forçado, para abordar a prevenção e proteção das vítimas, incluindo indemnizações e; (ii) tratar do tráfico humano para exploração laboral. Por recomendação dos seus Funcionários, o Conselho de Administração aprovou a agenda da reunião, que incluía a formulação de recomendações ao Conselho de Administração sobre a eventual existência de margem para a definição de normas que complementassem a Convenção da OIT sobre o Trabalho Forçado, 1930 (N.º 29), a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957 (N.º 105). Os tópicos a tratar tinham sido identificados no Quadro de Ação, nomeadamente: (i) prevenção do trabalho forçado; (ii) proteção das vítimas, incluindo uma indemnização; e (iii) tráfico humano para exploração laboral.

Os peritos reuniram-se em Genebra de 11 a 15 de fevereiro de 2013.

Introdução

1. Os peritos enfatizaram que a não sujeição ao trabalho forçado é um direito humano. Reconhecem que os instrumentos da OIT relativos ao trabalho forçado, nomeadamente a Convenção sobre o Trabalho Forçado, 1930 (N.º 29), a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, 1957 (N.º 105), têm desempenhado um papel importante na obtenção de progressos para erradicar o trabalho forçado sob todas as suas formas. A elevada taxa de ratificação destas Convenções demonstra o compromisso dos Estados membros da OIT em relação à erradicação efetiva do trabalho forçado sob todas as suas formas. Quanto aos países que não ratificaram estas Convenções, a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998, reafirma

a obrigação dos Estados membros da OIT de respeitar, promover e implementar de boa-fé os princípios relativos aos direitos fundamentais consagrados nas Convenções em causa. Porém, existem atualmente novas manifestações do trabalho forçado e estima-se que 90% dos 20,9 milhões de vítimas de trabalho forçado são exploradas por particulares ou por entidades patronais que operam à margem do estado de direito, principalmente na economia informal. Esta situação é inaceitável e não poupa nenhuma região do mundo. O Pacto Global para o Emprego, adotado em 2009, lembrou a necessidade de intensificar a vigilância para conseguir a eliminação e a prevenção do aumento das formas de trabalho forçado. Algumas populações, como as crianças, os trabalhadores migrantes, os trabalhadores domésticos, os povos indígenas e os trabalhadores da economia informal são especialmente vulneráveis. Quase metade das vítimas tinha migrado internamente ou além-fronteiras. Neste mundo em rápida mutação, o desafio de erradicar o trabalho forçado é maior do que nunca.

2. Os peritos sublinharam que, tendo em conta as Convenções N.º 29 e 105 e o Protocolo das Nações Unidas para a Supressão, Prevenção e Punição do Tráfico de Seres Humanos, especialmente de mulheres e crianças, a OIT deve implementar abordagens complementares, em conformidade com o seu mandato e especialização, a fim de garantir a erradicação efetiva do trabalho forçado, incluindo a prática do mesmo em resultado do tráfico.

3. A OIT deve prosseguir e intensificar os seus esforços para combater as manifestações mais amplas do trabalho forçado, na atualidade, tendo em conta o número crescente de crianças, mulheres e homens que globalmente são vítimas de trabalho forçado.

4. Apesar do vasto alcance da Convenção N.º 29 e das medidas entretanto tomadas pelos Estados membros, os peritos consideraram que continuam a existir lacunas significativas na erradicação efetiva do trabalho forçado e que essas lacunas necessitam urgentemente de ser resolvidas em termos de prevenção, proteção e indemnização das vítimas, da aplicação da lei, da coerência das políticas e da cooperação internacional, conforme indicado abaixo.

5. Os peritos salientaram a importância de afetar recursos suficientes à implementação efetiva das medidas relativas à prevenção, proteção e indemnização das vítimas e à aplicação da lei.

Prevenção

Os peritos chegaram a consenso nas seguintes matérias:

6. As medidas preventivas para combater o trabalho forçado têm uma importância vital; de todas as medidas para eliminar o trabalho forçado, a prevenção deve ser sistematicamente considerada pelas autoridades nacionais e os parceiros sociais.

7. O papel preventivo da administração e da inspeção do trabalho e a necessidade de uma melhor coordenação com outros organismos e programas de formação para as autoridades judiciais, a polícia, os funcionários da imigração, os assistentes sociais e outras entidades competentes.

8. A importância de atividades de sensibilização regulares, tais como campanhas na comunicação social, brochuras informativas e programas escolares, visando as pessoas vulneráveis ao trabalho forçado e outras partes interessadas.

9. A recolha de dados, a partilha de conhecimento e a investigação são essenciais para dese-

nhar medidas de prevenção eficazes; os países devem assim intensificar os seus esforços nessa área.

10. A necessidade de combater o comércio de bens ou serviços que possam estar viciados pelo trabalho forçado.

Proteção e indemnização das vítimas

Os especialistas chegaram a consenso nas seguintes matérias:

11. É necessário melhorar a identificação das vítimas do trabalho forçado e implementar medidas apropriadas para proteger todas as vítimas e supostas vítimas de trabalho forçado, quer tenham sido traficadas ou não.

12. As medidas de proteção da vítima sólidas, como serviços sociais, podem ter um impacto positivo em termos de sucesso das medidas judiciais.

13. As disposições relacionadas com o trabalho, como o pagamento dos salários em atraso têm sido frequentemente descuradas, quando deviam fazer parte de uma abordagem abrangente e sistemática à proteção das vítimas.

14. Os governos devem explorar a viabilidade de mecanismos de indemnização diferentes, tais como a criação de um fundo estatal ou o reforço das medidas para obter uma indemnização por parte dos autores do crime.

Aplicação da lei

Os peritos chegaram a consenso nas seguintes matérias:

15. Devem ser tomadas medidas adequadas no sentido de reforçar a capacidade da inspeção do trabalho para combater o trabalho forçado, incluindo o tráfico para trabalho forçado, através da atribuição de recursos e formação adequados.

16. A importância da cooperação e da coordenação entre os serviços de inspeção do trabalho e outros organismos de execução de lei, incluindo a polícia, os magistrados do ministério público e as autoridades judiciais.

17. A necessidade de reforçar a capacidade da inspeção do trabalho para proteger os direitos das vítimas do trabalho forçado.

18. A necessidade de assegurar a transparência dos órgãos do ministério público, bem como a independência do poder judicial.

19. O acesso das vítimas à justiça deve ser facilitado e todos os procedimentos legais e administrativos apropriados devem ser simplificados para o efeito.

20. Outros meios de ação para combater o trabalho forçado podem incluir estratégias de coor-

denaçoão entre os vários departamentos da polícia, regimes de concessão de vistos para garantir que as vítimas do trabalho forçado possam permanecer no país durante o período de investigação e julgamento, bem como medidas dirigidas aos grupos mais vulneráveis.

21. A importância de impor sanções suficientemente eficazes e dissuasoras, em particular sanções penais, aos responsáveis pelos delitos de trabalho forçado e de garantir um sólido regime de justiça penal.

Coerência das políticas, coordenação e diálogo social

Os peritos chegaram a consenso nas seguintes matérias:

22. A promoção da coerência das políticas está no cerne do mandato da OIT e deve ser reforçada em relação ao trabalho forçado, incluindo o tráfico para trabalho forçado.

23. A cooperação aos níveis nacional, regional e internacional e no âmbito do sistema multilateral é de suma importância para a erradicação efetiva do trabalho forçado.

24. A utilidade da adoção de planos de ação nacionais orientados para os resultados contra o trabalho forçado.

25. O diálogo social e a participação dos parceiros sociais no desenvolvimento e implementação de medidas para combater o trabalho forçado, incluindo o tráfico de pessoas, são essenciais para reforçar a ação nacional e internacional contra o trabalho forçado.

Valor acrescentado de novos instrumentos da OIT.

26. À luz do consenso alcançado nas matérias acima mencionadas, os peritos consideraram que a adoção de medidas suplementares para colmatar as importantes lacunas de implementação ainda existentes, a fim de erradicar efetivamente o trabalho forçado em todas as suas formas, gera valor acrescentado.

27. Os peritos também chegaram a consenso de que as deficiências de implementação devem ser eliminadas através da definição de normas para avançar com medidas de prevenção, proteção e indemnização e conseguir de facto a erradicação global do trabalho forçado. Os peritos consideraram diferentes opções para o estabelecimento de normas, sob a forma de um Protocolo e/ou uma Recomendação, mas não chegaram a consenso nessa matéria. Os peritos não aceitaram a opção de uma nova Convenção.

