



NÃO AO TRABALHO FORÇADO



RELATÓRIO DO DIRETOR-GERAL

NÃO AO TRABALHO FORÇADO

*Relatório Global
do Seguimento da Declaração da OIT
relativa a Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*

**CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO
89ª Reunião 2001**

Relatório I (B)

SECRETARIA INTERNACIONAL DO TRABALHO
GENEVA

Este Relatório pode ser também consultado no site da OIT na Internet
(<http://www.ilo.org/declaration>)

ISBN: 92-2-811948-9

1ª edição 2001

As designações empregadas, conforme praxe adotada pelas Nações Unidas, e a forma em que são apresentados os dados nas publicações da OIT não implicam juízo algum por parte da Organização Internacional do Trabalho sobre a situação jurídica de nenhum dos países, zonas ou territórios citados ou de suas autoridades, tampouco com referência à delimitação de suas fronteiras.

As referências a firmas ou a processos ou produtos comerciais não implicam qualquer aprovação pela Organização Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionarem firmas ou processos ou produtos comerciais não significa qualquer desaprovção.

As publicações da OIT podem ser obtidas no escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, lote 35, 70.800-400, Brasília-DF, Brasil. Tel: (61) 426-0100 ou na Organização Internacional do Trabalho, CH-1211, Genebra 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações podem ser também solicitados no mesmo endereço.

Tradução: Edilson Alckimim Cunha
Impressão: Estação Gráfica Ltda
Impresso no Brasil

Sumário

Resumo.....	vii
Introdução.....	13
Parte I. Trabalho forçado e compulsório: uma visão dinâmica e global . . .	19
1. Trabalho forçado, uma realidade em evolução.....	21
2. Escravidão e raptos: um problema persistente.....	29
3. Participação compulsória em obras públicas.....	32
4. Trabalho forçado na agricultura e em zonas rurais remotas: práticas coercitivas de recrutamento.....	34
Combate ao trabalho forçado no Brasil rural.....	39
5. Trabalhadores domésticos em situações de trabalho forçado.....	44
6. Trabalho em regime de servidão e sua erradicação.....	46
Definição de trabalho em regime de servidão: questões conceituais e de políticas.....	46
Estrutura legal e institucional para a erradicação do trabalho em regime de servidão.....	48
Estimativa numérica.....	50
Erradicação do trabalho em regime de servidão: experiência prática.....	52
7. Um caso extremo: trabalho forçado exigido por militares.....	61
8. Trabalho forçado com relação ao tráfico de pessoas: o outro lado da globalização.....	65
Tráfico e trabalho forçado: aspectos demográficos e de gênero. .	67
Quais são as causas do tráfico?.....	72
Reação ao tráfico: medidas nacionais.....	76
9. Trabalho forçado penitenciário: dilemas contemporâneos.....	79
Parte II. Assessoria da OIT com vista à eliminação do trabalho forçado e compulsório: experiências até o momento.....	85
1. Introdução.....	86
2. Ação internacional contra o trabalho forçado O contexto do trabalho da OIT.....	88

3. Trabalho forçado e trabalhadores rurais: A experiência passada mostra o caminho a seguir.....	93
4. Assistência e cooperação técnica da OIT para a eliminação do trabalho forçado ou compulsório.....	98
5. Envolvimento dos parceiros sociais.....	111
6. Avaliação da eficácia: comentários finais.....	116
Parte III. Por um plano de ação contra o trabalho forçado.....	119
1. Necessidade de um plano de ação conjunta.....	120
2. Alcance de um plano de ação da OIT contra o trabalho forçado: considerações gerais.....	121
3. Trabalho forçado: uma responsabilidade global e comum.....	124
4. Problemas específicos de uma ação futura.....	125
Pesquisa e análise temáticas.....	125
Trabalho forçado e tráfico.....	126
Abordagem de trabalho forçado no desenvolvimento rural.....	127
Inspeção do trabalho e aplicação da lei.....	128
Estatísticas.....	129
Enfoque do trabalho doméstico.....	129
Alcançar os vulneráveis: desafios para os parceiros sociais.....	130
Programa especial contra o trabalho em servidão.....	130
5. Observações finais.....	132
Sugestões de tópicos para discussão.....	133
Anexos.....	135
1. Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento.....	137
2. Seguimento da Declaração (fluxograma): incentivar esforços para a observância dos princípios e direitos fundamentais no trabalho....	139
3. Quadro de ratificações das Convenções 29 e 105 da OIT e de relatórios anuais apresentados nos termos do seguimento da Declaração referente à eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório.....	143
4. Instrumentos internacionais referentes ao trabalho forçado.....	150

Resumo

O trabalho forçado é universalmente condenado. A eliminação, porém, de suas múltiplas formas - das ancestrais até as mais recentes, que vão da escravidão e do trabalho em regime de servidão ao tráfico de seres humanos - continua sendo um dos problemas mais complexos que enfrentam as comunidades locais, governos nacionais, organizações de empregadores e de trabalhadores e a comunidade internacional. Buscar uma forma de pôr fim a essa negação da liberdade humana supõe a aplicação de soluções multidimensionais para combater as diferentes formas que assume o trabalho forçado¹.

Não ao Trabalho Infantil é o segundo relatório global publicado no contexto do novo instrumento promocional da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o seguimento da Declaração de 1998 relativa a Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Este relatório examina detidamente a variada gama de formas que o trabalho forçado assume no mundo de hoje e as diversas reações que provoca, com o objetivo de mobilizar mais apoio para a sua erradicação. O Relatório conclui propondo um programa específico de ação, para discussão e aprovação pelos membros constituintes da OIT, que propõe uma abordagem holística para a eliminação dessa terrível prática.

Por meio de um amplo estudo de dados disponíveis, a Parte I do Relatório examina as formas mais comuns de trabalho forçado ainda existentes. Nos últimos anos, cresceu consideravelmente o interesse da opinião pública mundial pelo problema do trabalho forçado, graças a apelos internacionais a um determinado país (Myanmar) para pôr fim a esse problema persistente. Por outro lado, aumentou consideravelmente nestes dez últimos anos, em âmbito mundial, o tráfico de mulheres e crianças, principalmente para atender a redes de prostituição e ao serviço doméstico, mas também para o fornecimento de mão-de-obra clandestina. Na América do Norte, processos de grande repercussão contra indústrias que empregam trabalhadores em condições de exploração têm resultado em pesadas penalidades e contribuído para a

¹ Como é dito no Relatório, a expressão “trabalho forçado” tem um preciso significado jurídico, e não deveria ser confundido com a terminologia popular que às vezes lhe é dada para descrever trabalho mal-remunerado, perigoso ou realizado em condições gerais de exploração.

conscientização pública. Mas, milhões de pessoas, na Ásia Meridional e na América Central e do Sul, vivem e trabalham em regimes de servidão por dívida.

Não ao Trabalho Infantil passa em revista as iniciativas tomadas pela OIT e pelas Nações Unidas, desde a década dos 20, para fazer frente ao problema do trabalho forçado. Dando prosseguimento a atividades que havia empreendido, a pedido da Liga das Nações, a OIT adotou, em 1930, a Convenção 29 sobre trabalho forçado. Nos anos 50, dispensou renovada atenção a outras formas de trabalho forçado, imposto como forma de punição de opiniões políticas ou como vestígios de um feudalismo agrário ainda generalizado na época. Em 1956, as Nações Unidas reagiram com uma convenção para a abolição da escravidão, e a OIT, em 1957, com a Convenção 105, sobre a abolição do trabalho forçado. Embora universalmente condenada, nesses e em outros instrumentos, a prática do trabalho forçado não desapareceu.

O Relatório traz dados muito ilustrativos sobre os diversos fatores presentes em cada categoria identificada como trabalho forçado. Em muitos casos, a OIT e outras organizações internacionais têm contribuído com sucesso para a redução ou eliminação dessa prática. O Relatório mostra que o trabalho forçado pode ser abolido com a conjugação de vontade política e esforços da comunidade internacional, de diversos ministérios, de interlocutores sociais e de organizações não governamentais.

Como observa o Relatório, a escravidão ainda existe em alguns poucos países da África. O trabalho forçado, na forma de contratação coercitiva, está presente em muitos países da América Latina e em algumas regiões do Caribe, e em outras partes do mundo. Essa prática abusiva afeta particularmente populações indígenas. Um exame mais profundo da situação em três países da região, citados como exemplos, mostra como a assistência da OIT, juntamente com iniciativas de governos e da sociedade civil, pode contribuir para reduzir o problema (Brasil, República Dominicana e Haiti). A variante na África – trabalho comunal obrigatório – mostra que alguns governos atuais perpetuam práticas e leis dos tempos coloniais.

Trabalhadores domésticos costumam ser apanhados em situações de trabalho forçado (por exemplo, quando impedidos física ou legalmente de abandonar o domicílio do empregador), por meio de ameaças ou atos de violência física, ou de artifícios como a retenção de documentos de identidade, ou da remuneração. Os setores mais afetados por essa prática, existente em vários países, são, na sua absoluta maioria, mulheres e crianças, frequentemente ligadas às atividades do tráfico e da migração.

Não ao Trabalho Infantil dedica parte importante de sua análise à persistência do trabalho em regime de servidão na Ásia Meridional. Encontrados principalmente na agricultura e em certas indústrias, milhões de homens, mulheres e crianças em todo o subcontinente ficam presos a seus trabalhos por um círculo vicioso de dívidas. O Relatório analisa primeiramente os 25 anos de experiência da Índia em seus esforços para dimensionar e erradicar o problema com a aplicação de diversas medidas. Por exemplo, soluções encontradas no Estado de Andhra Pradesh, como a concessão de meios de produção e de créditos a pessoas até então sujeitas a trabalho forçado, tiveram resultados positivos na medida em que permitiram a essas pessoas escaparem de tal situação. Mas uma consequência não prevista foi o aumento do número de mulheres que

caíram no regime de servidão, por terem de assumir mais responsabilidades para fazer face ao pagamento das dívidas familiares. Isso leva o Relatório a levantar a questão dos motivos que obrigam as mulheres a herdar as dívidas e, por conseguinte, a obrigação do trabalho em regime de servidão assumida anteriormente por seu pai ou marido, e a razão pela qual nem sempre herdaram suas terras.

Passando ao Paquistão, o Relatório menciona graves abusos entre agricultores sem terra da região de Sindh, conforme revela a Comissão de Direitos Humanos do Paquistão. Pesquisa realizada entre cerca de mil trabalhadores revelou que três quartos deles tinham sido vítimas de restrições físicas, como cárcere privado, e que cerca de 90 por cento de seus filhos tinham sido obrigados a trabalhar. A Comissão de Direitos Humanos do Paquistão comprou terra e instalou acampamentos temporários para abrigar famílias.

Na região Sudoeste do Nepal vinha sendo praticado, havia várias décadas, o que constitui um exemplo clássico de trabalho agrícola forçado de tipo semifeudal. Famílias inteiras, em grande parte pertencentes a um grupo étnico de indígenas, foram apanhadas num ciclo de dívida e de servidão, situação que o Governo havia recentemente proibido por lei, tendo, inclusive, pedido o apoio da OIT para conseguir, na prática, sua eliminação. O uso de trabalho forçado por militares e outros órgãos, a pretexto de impulsionar projetos de desenvolvimento, deu origem à situação, já muito conhecida, que envolve Myanmar. Numa decisão sem precedentes nos 80 anos de história da Organização, os Estados-membros da OIT assumiram uma posição com base no artigo 33 da Constituição. Entre outras coisas, essa posição concretizou-se num apelo aos Estados-membros da OIT, assim como a organizações de empregadores e de trabalhadores e a outras organizações internacionais, para examinarem suas relações com aquele país.

Não ao Trabalho Infantil analisa também, detalhadamente, o novo e crescente fenômeno do tráfico de pessoas. É um problema de fato mundial: a maioria dos países são “países de origem”, “países de trânsito”, “países receptores” dessas pessoas, ou alguma combinação de todos esses. Embora o tráfico de pessoas seja uma prática muito antiga, só recentemente se chegou a uma definição internacionalmente aceita, num Protocolo de Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional Organizado, aberto a assinaturas em dezembro de 2000. A definição de “tráfico de pessoas” faz referência a seus elementos coercitivos, entre os quais figuram o trabalho forçado, a servidão por dívidas e práticas análogas à servidão. Na verdade, o Relatório estabelece um vínculo entre o tráfico moderno e as formas atuais de servidão por endividamento.

Grande parte da pesquisa e da publicidade referente a tráfico de pessoas foi concentrada no setor do comércio sexual. Embora seja às vezes voluntária, a prostituição, na esmagadora maioria dos casos, é forçada, e sempre o é quando se trata de menores. Levantamentos realizados revelam intenso tráfico regional e internacional de pessoas destinadas a essa indústria, que costuma ser controlada por organizações criminosas e, às vezes, conduzidas por redes familiares e comunitárias. Na África Ocidental, as crianças traficadas são em geral utilizadas no serviço doméstico (as meninas) ou na agricultura (meninos) e, às vezes, são também utilizadas como combatentes em conflitos armados.

A Europa vem assistindo a um vertiginoso crescimento do tráfico desde o colapso da então União Soviética. Embora seja estatisticamente difícil distinguir os cruzamentos ilegais de fronteiras do tráfico de migrantes, homens e mulheres da Europa Oriental e dos Bálcãs constituem a imensa maioria da população que se move nesse continente. *Não ao Trabalho Infantil* pede mais pesquisas sobre as condições do mercado de trabalho que favorecem essas práticas abusivas e sobre possíveis maneiras de eliminá-las.

O Relatório, a exemplo da Organização Internacional da Polícia Criminal (Interpol), levanta a questão: Por que o tráfico de drogas é punido com sanções muito mais severas do que as aplicadas ao tráfico de seres humanos? É uma questão especialmente inquietante à luz das conclusões de que poucos são os indivíduos ou organizações - de ambos os lados da equação da oferta e da procura - que são efetivamente punidos por suas atividades criminosas. Novas modalidades estão oferecendo programas de proteção a testemunhas e outras medidas dessa natureza, para ajudar vítimas do tráfico de mão-de-obra.

O trabalho penitenciário põe vários dilemas para os estados-membros da OIT. Neste relatório são levantadas duas questões de natureza muito diversa: primeiramente, a do trabalho penitenciário realizado para empresas privadas e, em segundo lugar, o trabalho penitenciário imposto pelo Estado pelo que considera atos anti-sociais. A primeira modalidade está-se generalizando com rapidez, beneficiando-se da tendência para a privatização; a segunda está diminuindo com relação ao número de regimes que punem desse modo a expressão de opiniões políticas. Ambas as práticas são objeto de sérias críticas.

Na Parte II, *Não ao Trabalho Infantil* analisa os esforços da OIT e de outros organismos internacionais para prevenir ou eliminar essas formas de trabalho forçado e para a reabilitação de suas vítimas. Alguns avanços têm sido registrados nesse campo, quer pela ação de órgãos supervisores da OIT ou por suas atividades de cooperação técnica (em geral em colaboração com outras organizações) ou em atuação conjunta com outros órgãos. O Relatório chega à conclusão de que, sem um enfoque holístico, que combine as capacidades de várias organizações, serão insuficientes as providências da comunidade internacional para a solução do problema.

Entre os diferentes tipos de trabalho forçado, o tráfico talvez tenha sido objeto de maior atenção nos últimos tempos, por parte de muitos e diversos organismos internacionais e governos nacionais. Ressaltando o importante papel da aplicação da lei, o Centro para a Prevenção Internacional do Crime (CICP) e o Instituto Inter-regional das Nações Unidas para Pesquisa sobre o Crime e a Justiça (UNICRI) elaboraram recentemente um programa mundial contra o tráfico de seres humanos. Por sua parte, a Organização Internacional para as Migrações (IOM) tem implementado, com a OIT, desde 1996, na sub-região do Mekong, um programa que combina retorno e reintegração de mulheres e crianças vítimas do tráfico ou que, por outros motivos, se encontravam em situações de vulnerabilidade.

No âmbito da OIT, o Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil (IPEC) tem sido mais ativo na solução de problemas do trabalho forçado infantil e do tráfico de crianças. Quer atuando em parceria com outras organizações internacionais, quer por si só, o IPEC trabalha intensamente com governos, sindicatos, organizações de empregadores e ONGs, despertando a conscientização do problema, tomando medidas concretas para

pôr fim a essa prática e reabilitando as crianças envolvidas. O Relatório descreve as medidas que foram tomadas na luta contra o tráfico de crianças na África e na Ásia. Cita, por exemplo, um importante programa em desenvolvimento na região do delta do Mekong, que visa mulheres e crianças. A participação da mulher, por meio da educação, formação profissional, créditos e outros instrumentos que favorecem o pleno exercício de seus direitos, é decisiva para o êxito de toda estratégia de combate ao tráfico de crianças.

Programas de microfinanciamento e do microcrédito podem ter uma importante função e contribuir para romper o ciclo da pobreza e servidão. Além da inclusão de um componente específico num projeto ora em execução no Nepal, do qual participam o IPEC e o Programa Infocus para a Promoção da Declaração (DECLARATION), a OIT está testando, em toda a região da Ásia Meridional, um método inovador, concebido pela Unidade de Finanças Sociais. O objetivo primordial desse projeto é incentivar, mediante pesquisas, atividades de promoção e mecanismos de financiamento inicial, órgãos de microfinanciamento existentes a produzirem, testarem e oferecer produtos de poupança e empréstimo especificamente destinados a famílias que correm o risco de serem envolvidas em situações de trabalho forçado. Tendo em vista a complexidade do problema, o projeto organizou também medidas de apoio nas áreas do ensino, da assistência médica primária e em atividades geradoras de renda.

Embora tenha um papel muito diferente da função atribuída ao mecanismo de supervisão relativo à aplicação das convenções da OIT, o seguimento da Declaração tem permitido, em geral, revelar os obstáculos que enfrentam os estados-membros na hora de pôr em prática as convenções sobre trabalho forçado, o que, por sua vez, tem estimulado a prestação de assistência técnica para a superação desses obstáculos. O presente Relatório não tem como objetivo reproduzir os resultados alcançados pelo mecanismo de supervisão, mas ressaltar seus sucessos em trazer alguns problemas à tona e seu papel de ajudar a resolvê-los. Uma aplicação prática de serviços de consultoria com relação ao princípio de eliminação do trabalho forçado surgiu na área dos projetos de obras públicas, que vêm sendo regularmente revistos para assegurar que o trabalho forçado não esteja sendo praticado. Instituições financeiras internacionais têm solicitado também a assessoria da OIT para evitar o trabalho forçado nos programas que patrocinam.

Organizações de trabalhadores e de empregadores, assim como algumas empresas isoladas, têm tomado algumas medidas concretas para resolver o problema. Por exemplo, o Pacto Global – acordo de parceria comercial no sistema das Nações Unidas – oferece fontes de informações sobre meios de administrar empresas comerciais ou agrícolas de modo que se evite o aparecimento da servidão por dívida. Os sindicatos, além de levantar diversos problemas junto aos mecanismos de supervisão, têm chamado a atenção para esse problema com suas próprias investigações, promoções e campanhas de filiação.

A Parte II de *Não ao Trabalho Infantil* oferece uma base para a avaliação da eficácia da assistência prestada pela OIT. Embora se tenham registrado alguns progressos nos anos anteriores e também recentemente, especialmente no âmbito rural, há necessidade de esforços mais conjuntos para se atuar seriamente contra as diversas formas de trabalho forçado. A Parte III do Relatório

explora a natureza desses esforços e como poderiam ser utilizados na luta contra esse flagelo.

Por último, o Relatório sugere uma série de questões para serem discutidas pela Conferência Internacional do Trabalho. Em anexos, o texto da Declaração e seu Seguimento, o fluxograma que mostra as diferentes etapas do Seguimento, um quadro de ratificações das Convenções 29 e 105 e relatórios anuais da Declaração apresentados sobre a eliminação do trabalho forçado e informações sobre instrumentos internacionais pertinentes.

Este primeiro Relatório Global sobre o trabalho forçado é um convite ao aprofundamento da compreensão do problema e a redobrados esforços para a eliminação de todas as formas deste mal terrível que atenta contra a liberdade humana.

Introdução

1. Seria o trabalho forçado uma relíquia do passado? Infelizmente não. Embora condenado em todo o mundo, o trabalho forçado vem revelando novas e inquietantes facetas ao longo dos tempos. Formas tradicionais de trabalho forçado, como a escravidão e a servidão por dívida, ainda perduram em algumas regiões, e práticas antigas desse tipo continuam nos perseguindo até hoje. Nas novas e atuais circunstâncias econômicas estão surgindo, por toda parte, formas preocupantes como a do trabalho forçado em conexão com o tráfico de seres humanos.

Antigas e novas formas de trabalho forçado

2. O controle abusivo de um ser humano sobre outro é a antítese do trabalho decente. Embora possam variar em suas manifestações, as diversas modalidades de trabalho forçado têm sempre em comum as duas seguintes características: o recurso à coação e a negação da liberdade. Foi em reconhecimento dessa afronta ao espírito humano que a Declaração da OIT, relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento, incluíram a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório¹. Este Relatório levanta basicamente duas questões relativas a esse princípio fundamental: quais são atualmente as principais modalidades de trabalho forçado e o que pode fazer a OIT, em colaboração com seus membros e instituições associadas, para evitá-lo e erradicá-lo?

O trabalho forçado é a antítese do trabalho decente

3. A adoção da Declaração da OIT, de 1998, relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento, assinalou uma renovada decisão internacional de relegar o trabalho forçado à história. De acordo com a Declaração da OIT, todos os estados-membros têm a obrigação de “respeitar, promover e efetuar” a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório, como parte de uma série de princípios fundamentais que se fortalecem mutuamente². A Declaração recomenda à OIT apoiar os esforços

A oportunidade da Declaração da OIT

¹ Embora a Declaração e seu Seguimento façam referência à eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório, este Relatório utiliza a expressão abreviada *trabalho forçado*.

² As três outras categorias de princípios e direitos cobertos pela Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho são: liberdade de associação e o efetivo reconhecimento do direito à negociação coletiva; a efetiva abolição do trabalho infantil e a

dos países para alcançar esse objetivo e buscar a colaboração de outras instituições, fortalecendo assim sua própria capacidade de atender a pedidos de estados-membros que desejem progredir nessa direção.

4. A erradicação do trabalho forçado é uma oportunidade singular de pôr em prática a natureza promocional da Declaração da OIT e seu Seguimento. Isso requer, porém, uma compreensão mais clara do que implica esse princípio e da razão pela qual o trabalho forçado persiste nos dias de hoje com tanta força. Como primeira “visão global e dinâmica”³ da matéria, este Relatório levantará talvez tantas questões quanto as que responde. Ao identificar amplos sistemas de trabalho forçado, o Relatório monta uma plataforma para ampliar o conhecimento como base de ação. Quando a cooperação técnica pôde atender à manifesta vontade de governos de fazer frente ao problema, o Relatório aponta para promissores enfoques globais para livrar o mundo de uma prática que prejudica irreparavelmente o desenvolvimento humano e nacional.

Em busca de experiências

5. Os aspectos legais do trabalho forçado têm sido exaustivamente explorados pelos órgãos de supervisão da OIT, especialmente três estudos gerais e relatórios anuais da Comissão de Peritos, assim como discussões na Comissão sobre a Aplicação de Normas da Conferência e representações e queixas com base nos artigos 24 e 26 da Constituição. Este Relatório não pretende cobrir todas as questões e complexidades do trabalho forçado, especialmente devido à escassez de informação e de análises estatísticas do fenômeno de uma perspectiva socioeconômica. Mas faz uso dos conhecimentos resultantes do esforço da OIT e de outras organizações internacionais sobre a matéria. Além disso, questiona por que estariam surgindo agora novas modalidades de trabalho forçado à luz das recentes tendências econômicas e demográficas mundiais e por que as antigas formas persistem insistentemente. O Relatório examina as iniciativas já empreendidas e busca também ensinamentos que possam ajudar a conceber um futuro programa de ação em matéria de cooperação técnica contra o trabalho forçado.

Diversas modalidades atuais do trabalho forçado

6. Após examinar os antecedentes históricos da proibição do trabalho forçado, o Relatório estuda mais detidamente suas formas principais tais como se apresentam atualmente:

- escravidão e raptos;
- participação obrigatória em projetos de obras públicas;
- trabalho forçado na agricultura e em regiões rurais remotas (sistemas de recrutamento coercitivo);

eliminação da discriminação com relação a emprego e ocupação. Cada uma delas é objeto de um relatório global, elaborado a cada quatro anos; o primeiro Relatório Global é de 2000. OIT: *Your voice at work*, Relatório do Diretor Geral, Conferência Internacional do Trabalho, 88ª Sessão, 2000.

³ De acordo com o Seguimento da Declaração, todo ano deve ser elaborado, sob a responsabilidade do Diretor-Geral, um relatório global que se refira, sucessivamente, a cada uma das quatro categorias de princípios e direitos fundamentais. A finalidade desse Relatório global é oferecer uma “visão global e dinâmica” da situação, que sirva de base para a avaliação da eficácia da assistência e da cooperação técnica prestadas pela OIT, e de base para que o Conselho de Administração da OIT estabeleça as prioridades em matéria de cooperação técnica e planos de ação para o quadriênio seguinte.

- trabalhadores domésticos em situação de trabalho forçado;
- trabalho em servidão por dívida;
- trabalho forçado imposto por militares;
- trabalho forçado no tráfico de pessoas; e
- alguns aspectos do trabalho em penitenciárias e da reabilitação por meio do trabalho.

Alguns grupos – como mulheres, minorias étnicas ou raciais, migrantes, crianças e, sobretudo, pessoas pobres – são particularmente vulneráveis a essas formas contemporâneas de trabalho forçado. Além disso, situações de conflito armado podem agravar os problemas. Algumas modalidades de trabalho forçado são mais acessíveis à cooperação técnica da OIT. Isso ressalta a necessidade de um esforço complementar por uma gama de instituições e atores para fazer frente às deficiências em matéria de política que representa o trabalho forçado.

7. A proscrição da escravidão e de sistemas análogos, como o trabalho forçado, é norma peremptória no direito internacional, não admitindo derrogações⁴. Os estados têm feito consideráveis progressos com a promulgação de leis para eliminar essas práticas e empreendido programas especiais para combatê-las. Mas, por se tratar de ações ilegais, sua existência às vezes é negada. Por conseguinte, o real desafio é duplo. Em primeiro lugar, é preciso maior conscientização dos meios econômico, político e social para extirpar as práticas tradicionais de trabalho forçado e erradicar as novas no nascedouro. O processo de reforma jurídica que a OIT vem perseguindo ao longo dos anos, com considerável sucesso, é um ponto de partida, mas resta muito ainda a ser feito.

A prática está proibida, mas persistem a negação e a impunidade

8. Em segundo lugar, é preciso romper o ciclo de impunidade que, com muita frequência, acompanha o trabalho forçado. Felizmente, a ocorrência de fatos novos em escala internacional pode ajudar a alcançar esse objetivo. Um deles é que a questão do exercício da boa governança ocupe lugar prioritário na agenda da comunidade em desenvolvimento. Conseguir melhor aplicação da legislação que proíbe o trabalho forçado é uma forma natural de conseguir reparar a falta de boa governança que caracteriza muitas manifestações do trabalho forçado. A Convenção 29 exige dos estados que a ratificam que punam a imposição ilegal do trabalho forçado, como delito penal, e apliquem a lei rigorosamente.

9. Além disso, a aplicação ao desenvolvimento de uma estratégia com base nos direitos, por meio de iniciativas práticas em âmbito nacional, traz muita esperança de se conseguir conjugar simultaneamente os objetivos de desenvolvimento com o de direitos humanos, a fim de eliminar o trabalho forçado⁵. Essa estratégia rejeita políticas, projetos ou atividades em matéria de desenvolvimento que resultem em violação de direitos, e promove as que

⁴ Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd (Segunda fase) (Bélgica versus Espanha), 1970, Relatórios da Corte Internacional de Justiça 3, 32 e 304 (5 de fevereiro), parecer em separado do juiz Ammon; ver também a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), artigo 53.

⁵ Em novembro de 2000, a Subcomissão das Nações Unidas para a Promoção dos Direitos Humanos apresentou ao Grupo de Trabalho sobre a Dimensão Social da Globalização, do Conselho de Administração da OIT, detalhada descrição da estratégia de desenvolvimento baseada nos direitos.

incorporam princípios tais como a eliminação do trabalho forçado, como parte integrante de estratégias de desenvolvimento. A estratégia parte da idéia de que, se o desenvolvimento humano e os direitos humanos crescem juntos, eles se fortalecem mutuamente para ampliar as potencialidades das pessoas.

10. Por último, instrumentos recentemente adotados no campo do direito penal internacional alimentam esperanças na luta contra o trabalho forçado, na medida em que assume certas formas. Casos extremos de trabalho forçado, se considerados como crimes de lesa-humanidade ou crimes de guerra, poderão estar sujeitos à jurisdição da Corte Penal Internacional tão logo entre em vigor o instrumento que cria esse organismo⁶. Com a adoção do Protocolo para Prevenir, Reprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, a comunidade internacional reforçou também sua determinação de combater fenômenos que possam conter elementos de trabalho forçado⁷.

Ação sem precedente da OIT ressalta a gravidade do trabalho forçado

11. Não será tarefa fácil melhorar as condições socioeconômicas que permitem o florescimento do trabalho forçado ou descobrir e punir os culpados que exploram essas práticas, ajudar as vítimas que protestam e lhes oferecer alternativas – sobretudo quando as pessoas ou instituições responsáveis pela imposição do trabalho forçado encontram-se em regiões remotas, exercem função política em escala local ou nacional ou fazem parte do submundo do crime. Só recentemente foi posta em evidência a gravidade do crime do trabalho forçado, quando a OIT procedeu à utilização, sem precedentes, de uma disposição constitucional. Nos termos do artigo 33 de sua Constituição, a Conferência Internacional do Trabalho instou seus membros tripartites, assim como as demais organizações internacionais interessadas, a que adotassem medidas contra o recurso ao trabalho forçado, de forma generalizada e sistemática sob os auspícios do próprio Estado, praticado por um determinado país (**Myanmar**)⁸.

O passado persegue o presente

12. Nestes últimos cem anos, as práticas coercitivas de trabalho forçado estavam primeiramente associadas aos regimes coloniais no início do século XX e às tradições de servidão. Surgiram depois campos de concentração, campos de trabalho e outras formas de trabalho compulsório, que macularam o período do meado do século e continuam nos perseguindo até hoje na forma de contínuas reclamações de indenizações que envolvem países e empresas. Com a

⁶ O Estatuto de Roma, adotado em julho de 1998, previu o estabelecimento dessa Corte, que se ocuparia, entre os outros delitos, da escravidão sexual e da prostituição forçada. A minuta do texto definitivo dos elementos dos crimes, adotada em 2000, especificou que esses crimes poderiam incluir, em algumas circunstâncias, a imposição do trabalho forçado. Comissão Preparatória da Corte Penal Internacional (PCNICC): *Finalized draft text of the Elements of Crimes* (Nova Iorque, Nações Unidas, 2000) documento PCNICC/2000/1/Add.

⁷ Esse Protocolo, acompanhado do “Protocolo contra o Tráfico Clandestino de Migrantes por Terra, Mar e Ar”, complementa a “Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional”. A Convenção e ambos os protocolos foram adotados pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 15 de novembro de 2000, e abertas a subscrições um mês depois (aída não entrou em vigor).

⁸ OIT: documento GB 279/6/1, 279ª Reunião do Conselho de Administração (novembro de 2000), Conferência Internacional do Trabalho, 88ª Reunião (Genebra, 2000), *Provisional Record* n° 4, 6-4 e 8, e documentos ali referidos.

consolidação contemporânea dos regimes democráticos, juntamente com o aparecimento de economias abertas e renovados compromissos com o combate à pobreza e ao crime transnacional, há novas esperanças de que o trabalho forçado possa de fato ser relegado ao passado.

13. Há, todavia, aspectos do trabalho forçado e compulsório que continuam persistentes. Alguns envolvem sistemas semelhantes à escravidão, como a servidão por dívida, tradicionalmente encontrada nas zonas rurais, especialmente em sistemas agrícolas, em que os donos da terra são a única fonte de crédito financeiro. Todavia, há também provas evidentes do surgimento atual de novas formas de servidão dentro e fora do setor agrícola, que atingem trabalhadores migrantes e trabalhadores em novas fronteiras de desenvolvimento como também em lares urbanos, e que, às vezes, implicam práticas de servidão por períodos relativamente curtos e não por toda a vida. Trata-se, no fundo, de um abuso de controle de mão-de-obra.

Surgimento de novas formas de servidão

14. Paradoxalmente, há ainda alguma incerteza entre os membros da OIT sobre o fato de certas práticas caracterizarem ou não o trabalho forçado⁹. Em virtude disso, este Relatório começa pelo exame dos componentes básicos de uma definição de trabalho forçado. Mais pesquisas se fazem necessárias para a análise dos fatores sociológicos, culturais e econômicos, inclusive dos problemas de gênero, que alimentam ou enfraquecem as práticas de trabalho forçado.

15. Embora tenha a OIT a responsabilidade primária pelo trabalho forçado, sua erradicação exige uma ação conjunta de toda a comunidade internacional. A OIT pode e deve assumir a liderança em certos aspectos do problema, como o fez efetivamente no passado. Mas, tanto na apresentação da visão global e dinâmica do trabalho forçado como na elaboração de futuros programas de ação com vista à sua erradicação, é importante verificar de que maneira outros organismos internacionais têm enfrentado esses problemas em suas respectivas esferas de competência.

Uma responsabilidade comum

16. Convém mencionar desde já algumas dificuldades iniciais na coleta de dados e de estatísticas. Quantas pessoas são hoje atingidas pelo trabalho forçado? Quem são essas pessoas? Quem são as principais vítimas? Como funciona exatamente o trabalho forçado para homens, mulheres, meninos, meninas, jovens, trabalhadores migrantes ou diferentes grupos raciais? Qual é o perfil de quem se beneficia diretamente da sujeição de pessoas à servidão humana? Embora essas questões aflorem neste Relatório, não é possível, nesta fase, avaliar com precisão o número de pessoas afetadas em escala mundial, ou mesmo considerar detalhadamente as diversas experiências das diferentes categorias como base para uma ação objetiva. Por quê? Porque o trabalho forçado é cada vez mais imposto na economia clandestina, ilícita. Estas são as áreas que costumam escapar do controle das estatísticas nacionais. Além disso, as estatísticas disponíveis não são suficientemente precisas para se conseguir adequado controle

Grave deficiência de dados

⁹ Na dita Convenção, a servidão por dívida é definida como “o estado ou condição que resulta do fato de um devedor ter-se comprometido a prestar seus serviços pessoais, ou os serviços de alguma pessoa sobre a qual exerce autoridade, como garantia de uma dívida, se o valor desses serviços razoavelmente avaliados, não for aplicado na liquidação da dívida, ou se não se define o prazo e a natureza dos ditos serviços” (artigo 1º, a).

do trabalho forçado. Embora o mais recente Relatório sobre Desenvolvimento Humano, do PNUD, identifique sete tipos de liberdade como sinais do desenvolvimento humano, os indicadores estatísticos nele utilizados não apreendem formas de trabalho forçado ou compulsório¹⁰. As formas contemporâneas de trabalho forçado requerem urgentemente mais pesquisas e atenção, para preparar o terreno para indicadores e avaliações mais precisos e com perspectiva de gênero como base para uma definição política e ação futura¹¹.

Futuros caminhos a seguir

17. Nos futuros relatórios globais sobre trabalho forçado, talvez seja possível pesquisar com mais profundidade sua relação com o desenvolvimento, a pobreza e a desigualdade. No fundo, o trabalho forçado desafia o valor do trabalho, solapa a formação de capital humano e contribui para o ciclo de pobreza. Todavia, sua persistência em algumas circunstâncias exige uma análise mais profunda de como o trabalho forçado desenvolve realmente sua espiral descendente e de seus efeitos sobre pessoas e comunidades. A deterioração da qualidade do emprego e o aumento da economia não registrada e informal têm certamente por efeito facilitar o exercício dessas práticas. É preciso também examinar, de uma maneira mais atenta, as possíveis sinergias negativas entre trabalho forçado, trabalho infantil, discriminação e falta de liberdade sindical. Espera-se que este Relatório inicial incentive essa atividade no futuro.

Problema grave exige solução definitiva

18. Com ou sem um quadro estatístico completo ou uma detalhada análise socioeconômica, o fato é que há evidência suficiente da existência de um grave problema. Ao longo dos anos, a atividade da OIT vem permitindo que essa situação venha à tona. Felizmente, alguns tipos tradicionais de trabalho forçado têm sido erradicados com sucesso, por meio de reformas agrárias, trabalhistas, dos direitos civis e de outras reformas sociais e legislativas. Os fatores desse êxito reclamam um exame mais profundo. No espírito promocional do Seguimento da Declaração da OIT, este Relatório faz um veemente apelo para que se intensifiquem as ações internacionais e nacionais de ajuda aos países de todo o mundo, para que a esse flagelo, que é o trabalho forçado, seja dado, de vez, um basta final e definitivo.

¹⁰ *Human Development Report, Human Rights and Human Development* (Nova Iorque, 2000).

¹¹ Na OIT, avanços podem ser feitos pelo trabalho que vem sendo executado pelo Instituto Internacional de Estudos do Trabalho, pelo Grupo Consultivo sobre Estatísticas e o Programa Infocus sobre Segurança Social e Econômica.




Parte I. Trabalho forçado ou compulsório: visão dinâmica e global



1. Trabalho forçado, uma realidade em evolução

19. Ao se falar de trabalho forçado, é preciso ter muito cuidado com a terminologia utilizada. É comum os meios de comunicação a ele se referirem como “escravidão moderna”, associando o conceito a condições abusivas de trabalho ou a salários muito baixos¹. Debates políticos sobre os aspectos econômicos e extra-econômicos das práticas coercitivas de trabalho vêm acontecendo há muito tempo.

Trabalho forçado: um termo preciso

20. *Trabalho forçado* é expressão jurídica, mas também um fenômeno econômico. Não será possível “respeitar, promover e tornar realidade” o princípio da eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório sem se conhecer o exato significado dessa expressão. Sua definição completa contempla exclusões, mas a idéia básica é bastante clara. Foi enunciada na primeira convenção da OIT sobre a matéria², a Convenção 29, de 1930, no

¹ Do ponto de vista de um governo, em seu relatório anual relativo à Declaração, “o trabalho pode ser forçado não só devido à força física (...) mas também devido à fome e à pobreza que obrigam um trabalhador a aceitar um emprego por uma remuneração inferior ao salário mínimo legal”. Relatórios do Governo da Índia, OIT: *Review of annual reports under the Declaration*, Parte II (Genebra, 2000), documento GB 277/3/2 do Conselho de Administração, p. 200.

² Quando da adoção da Declaração, o Assessor Jurídico da OIT declarou que para os efeitos desse princípio, era perfeitamente legítimo, na definição do que se entendia pela expressão, referir-se à definição contida na convenção, a qual excluía algumas situações. OIT: *Provisional Record* nº 20, parágrafo 219, Conferência Internacional do Trabalho, 86ª Sessão, Genebra, 1998. As exclusões na Convenção 29 são: “(a) todo trabalho ou serviço imposto em virtude de leis de serviço militar compulsório para trabalho de natureza puramente militar; (b) todo trabalho ou serviço que faça parte das obrigações cívicas normais de cidadãos de um país plenamente independente; (c) todo trabalho ou serviço que se exija de um indivíduo em virtude de sentença judiciária, desde que o dito trabalho ou serviço seja executado sob a vigilância ou controle de autoridades públicas e que o dito indivíduo não seja cedido ou posto à disposição de particulares, companhias ou associações de natureza privada; (d) todo trabalho ou serviço exigido em casos de força maior, quer dizer, na eventualidade de uma guerra, acidentes ou ameaça de calamidades, como incêndios, inundações, terremotos, epidemias e epizootias violentas, invasões de animais, de insetos ou de parasitas vegetais e, em geral, em quaisquer circunstâncias que ponham em risco a vida ou o bem-estar de toda a população ou de parte dela; (e) pequenos trabalhos municipais, desde que se trate de trabalhos realizados pelos membros da comunidade em

artigo 2 (1): “a expressão trabalho forçado ou compulsório significará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob a ameaça de alguma punição e para o qual o dito indivíduo não se apresentou voluntariamente”. A referida “punição” não precisa ser imposta na forma de sanções penais, mas poderia ser também perda significativa de direitos ou privilégios.

O instável contexto do trabalho forçado

21. Todavia, embora a noção jurídica seja constante, o contexto do trabalho forçado ou compulsório evolui com o tempo. Mesmo com o risco de uma super-simplificação, as seguintes caracterizações amplas das principais preocupações da comunidade internacional com o princípio do trabalho forçado, durante diferentes períodos da história, mostram como novos problemas deram origem a novas soluções.

Primeiras convenções sobre escravidão e trabalho forçado

22. No final do século XIX, a escravidão e o comércio de escravos estavam proibidos em todo o mundo. A década de 1920 assistiu à adoção da Convenção da Liga das Nações, de 1926, sobre escravidão, seguida pela Convenção 29 da OIT (1930), sobre trabalho forçado. Naquela época, os problemas mais preocupantes eram a imposição de trabalho forçado ou compulsório a populações indígenas durante o período colonial. Em muitas regiões do mundo, as administrações coloniais utilizavam várias formas de coação para conseguir mão-de-obra para o desenvolvimento das comunicações e da infra-estrutura econômica geral e para trabalho nas minas, plantações e outras atividades³. As discussões desenvolviam-se em torno das salvaguardas a serem adotadas e das medidas necessárias para assegurar a abolição do trabalho forçado, tão logo possível.

23. A Convenção sobre a Escravidão, da Liga das Nações, proibia todos os aspectos do comércio de escravos, inclusive “todos os atos envolvidos na captura, aquisição ou cessão de uma pessoa com o propósito de reduzi-la à escravidão⁴. Seus signatários comprometiam-se, além disso, a “tomar as medidas necessárias para evitar que o trabalho forçado ou compulsório se desenvolvesse em condições análogas à escravidão”. A Liga das Nações pediu à OIT que empreendesse o trabalho que, em 1930⁵, levou à adoção da Convenção 29, instrumento cuja contínua atualidade foi recentemente ressaltada⁶. A Convenção exigia a supressão, o mais breve possível, do trabalho forçado ou compulsório em todas as suas formas.

benefício direto da dita comunidade podem ser, por conseguinte, considerados como obrigações cívicas normais que incumbem aos membros da comunidade, contanto que 21 membros da comunidade ou seus representantes diretos tenham o direito de ser consultados sobre a necessidade desses serviços” (artigo 2º (2)).

³ OIT: *Forced Labour*, conclusões gerais sobre relatórios concernentes a convenções e recomendações internacionais do trabalho que tratam do trabalho forçado e da imposição de trabalho, Conferência Internacional de Trabalho, 46ª Reunião, Genebra, 1962.

⁴ A Convenção de 1926 definia a escravidão como “o estado ou a condição de uma pessoa sobre o qual se exercem alguns ou todos os poderes relativos ao direito de propriedade”.

⁵ Ver *Forced Labour*, op.cit., parágrafo 19, e N.Valticos: *International Labour Law* (Kluser, Deventer, Países Baixos, 1979).

⁶ *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Relatório III (Parte 1ª) Conferência Internacional do Trabalho, 89ª Reunião, Genebra, 2001, parágrafos 84-85.

Convenções seguintes sobre escravidão e trabalho forçado

24. O segundo e importante período de atividade normativa aconteceu durante a década de 1950, quando a era colonial estava chegando ao fim e aumentava a preocupação com a imposição de trabalho forçado para fins políticos. No período entre as guerras e durante a Segunda Guerra Mundial, o mundo foi testemunha da imposição maciça do trabalho forçado tanto fora como dentro do cenário colonial. Esses fatos serviram, sem dúvida, de inspiração para o texto da Declaração de Filadélfia (1944) de que “todos os seres humanos (...) têm o direito de buscar seu bem-estar material e seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade e dignidade, de segurança econômica e em igualdade de oportunidades⁷. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) reafirmou o princípio de que “ninguém será mantido em escravidão ou servidão”, assim como o direito à “livre escolha do emprego”⁸.

25. Nos anos 50, novos e graves problemas foram enfrentados, muitos deles de natureza política ou ideológica, por causa de trabalho forçado imposto a milhões de pessoas confinadas em campos de trabalho por motivos políticos. Além disso, quando muitos países na Ásia e na América Latina partiram para a reforma agrária e da posse da terra, houve uma nova oportunidade para pôr um fim aos sistemas de trabalho servil – vestígios do “feudalismo agrário” até então, naquela época, muito generalizado nos países em desenvolvimento. Foi nesse contexto que as Nações Unidas adotaram, em 1956, a Convenção Suplementar sobre Abolição da Escravidão, Tráfico de Escravos e Instituições e Práticas Análogas à Escravidão, na qual se exortavam os Estados-membros a abolirem práticas como a servidão por dívida⁹ e a servidão¹⁰. Um ano depois, a OIT aprovava sua Convenção 105, de 1957, sobre a abolição do trabalho forçado, cujos membros signatários obrigam-se a suprimir e não fazer uso de nenhuma forma de trabalho forçado ou obrigatório como meio de coerção ou de educação política, como medida de disciplina no trabalho, como medida de discriminação, social, nacional ou religiosa, como método de mobilização e utilização da mão-de-obra com fins de fomento econômico ou como castigo por haver participado de greves¹¹.

Novos problemas a enfrentar

26. Nas décadas de 1950, 1960 e 1970 surgiram novos problemas com relação à liberdade de emprego ou à obrigação de trabalhar. Durante a Guerra Fria, leis da vadiagem, que implicavam a obrigação de trabalhar, nos países do bloco comunista e em alguns estados recém-independentes, principalmente na África, foram motivo de constante preocupação.

27. Esse foi também um período muito importante de reformas sociais nos países em desenvolvimento, que envolviam principalmente reformas agrárias e de posse da terra, muitas vezes acompanhadas da expansão dos direitos trabalhistas e de alguns benefícios sociais. As reformas agrárias e da posse da

⁷ Parágrafo II, (a). A Declaração de Filadélfia, adotada em 1944, tornou-se parte da Constituição da OIT.

⁸ Artigos 4º e 23,1.

¹⁰ A mesma Convenção define a servidão como “a condição da pessoa que está obrigada por lei, pelo costume ou por um acordo a viver e a trabalhar numa terra que pertence a outra pessoa e a prestar determinado serviço a essa outra pessoa com ou sem remuneração e sem liberdade de mudar sua condição” (artigo 1, b)).

¹¹ Mais informações sobre as Convenções 29 e 105 no Anexo 4.

terra, empreendidas em geral para acabar com os grandes latifúndios feudais e transferir os direitos de propriedade para antigos arrendatários ou trabalhadores rurais, muito contribuíram para erradicar a prática do trabalho obrigatório, até então muito generalizado nas tradicionais propriedades agrícolas da América Latina. Reformas semelhantes foram feitas na Ásia, mas ao que parece, foram menos eficazes na erradicação dos sistemas de servidão por dívida e da servidão feudal naquele continente. O objetivo em toda parte era erradicar o sistema de trabalho servil e não remunerado, a que se opunham os reformadores, tanto por razões humanitárias como econômicas, e substituí-los por sistemas de trabalho livre e assalariado em benefício de maior equidade social e eficiência produtiva.

28. O espírito da época refletia-se bem na identificação do “emprego pleno, produtivo e livremente escolhido” como importante objetivo político na década de 1960¹². O princípio da proibição do trabalho forçado apoiou-se também no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966. Questões começaram a ser levantadas com relação à adequação de graus de obrigação que podiam ser usados nos programas de emprego e de formação, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento.

29. Nas décadas de 80 e 90, houve um aumento no grau de conscientização das questões de gênero. Ficou mais clara a maneira pela qual de como as mulheres podiam ver-se submetidas ao trabalho forçado, em situações que iam do trabalho como empregadas domésticas ao tráfico para a exploração sexual. Análises das questões de gênero pediam também a exploração de situações em que os homens estavam mais sujeitos à imposição de trabalho forçado, como ocorria em alguns tipos de trabalho e de trabalho penitenciário.

30. O movimento de âmbito mundial contra a exploração do trabalho infantil já revelou a existência de práticas de trabalho forçado que chocaram a consciência humana, em situações que vão do trabalho doméstico, nas cidades do mundo desenvolvido e em desenvolvimento, até a servidão nos fornos de olarias. Não é por acaso que a Convenção 182, de 1999, sobre as piores formas de trabalho infantil, enumera “todas as formas de escravidão ou práticas análogas à escravidão, como a venda e o tráfico de crianças, a servidão por dívida, a servidão e o trabalho forçado ou compulsório, inclusive o recrutamento forçado ou compulsório de crianças para serem utilizadas em conflitos armados” como uma série de práticas proibidas pela Convenção¹³. Esse instrumento ajuda a enfocar novas formas de envolver crianças no trabalho forçado, como também as formas tradicionais de exploração, como a prática, agora proibida, dos *trokosi*¹⁴.

¹² Convenção 122, de 1964, sobre a política do emprego. O período caracterizou-se também por uma intensa atividade normativa de políticas ativas de mercado de trabalho, que incluíam o desenvolvimento de recursos humanos e de políticas sociais mais amplas, como também de instrumentos para promover os direitos de arrendatários e de meeiros e de organizações de trabalhadores rurais.

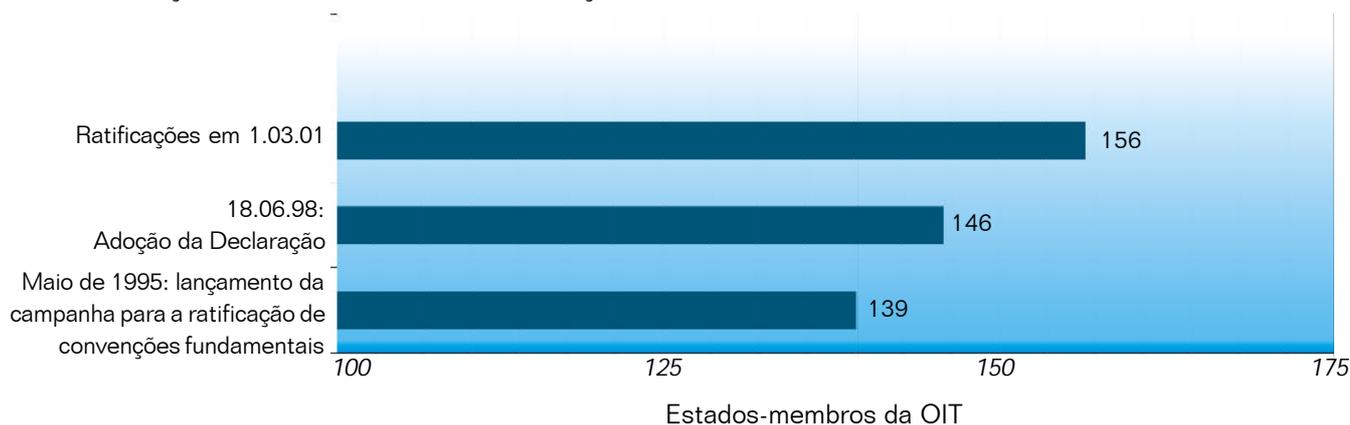
¹³ Artigo 3º (a). Os princípios e direitos que derivam dessa Convenção e da Convenção 138, de 1973, sobre a idade mínima serão o tema do próximo Relatório global, a ser discutido na 90ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho em 2002.

¹⁴ Gana informou que o Código Penal foi reformado em 1998 para proibir essa prática tradicional segundo a qual uma menina se torna propriedade do sacerdote e trabalha para ele para expiar as faltas cometidas por um membro de sua família. (Relatório de governo incluído

Maior conscientização dos problemas de gênero e do trabalho infantil

31. Os últimos anos retrataram também o predomínio das instituições de Bretton Woods com relação às reformas econômicas e do mercado de trabalho, ajuste estrutural, estratégias para a redução da pobreza, descentralização dos governos e questões correlatas. Não se sabe ao certo se essas prescrições políticas melhoraram ou pioraram a situação com relação às diferentes formas de trabalho forçado, uma vez que não se fez nenhum estudo sério a respeito. Uma cooperação mais estreita entre a OIT e as instituições financeiras internacionais poderia criar espaço para um exame mais acurado sobre como a eliminação do trabalho forçado contribui para o desenvolvimento. Recentes observações do Banco Mundial sobre “boa governança” e a importância da “voz do pobre” abririam novas perspectivas para a eliminação de todas as formas de trabalho forçado, como parte de um desenvolvimento sadio e sustentável. De fato, certas instituições ligadas ao Banco Mundial, com a assessoria da OIT, baixaram diretrizes para evitar que seus clientes recorram a práticas de trabalho forçado¹⁵. Do mesmo modo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento manifestou recentemente seu apoio às normas fundamentais de trabalho, inclusive a proibição do trabalho forçado¹⁶.

Figura 1.1. Aumentam as ratificações
Convenção 29, de 1930, sobre trabalho forçado



em *Review of annual reports under the Declaration*, da OIT. Parte II (Genebra, 2001) documento GB.280/3/2 do Conselho de Administração.

¹⁵ A Corporação Financeira Internacional e o Órgão Multilateral de Garantia de Investimentos tomaram essa providência. Ver, por exemplo, a Declaração de Política da CFI, de março de 1998, em www.ifc.org/enviro/enrivo/childlabor/child.htm (visitado em 12 de janeiro de 2001).

¹⁶ A Corporação Interamericana de Investimentos e o Departamento do Setor Privado do Banco Interamericano de Desenvolvimento adotaram políticas dessa natureza em 1999.

Sólido consenso em torno do princípio

32. A proscrição da escravidão e de práticas análogas à escravidão, norma imperativa do direito internacional, é um princípio reconhecido por toda a comunidade mundial. A julgar pelas ratificações dos instrumentos relevantes da OIT, o princípio da eliminação do trabalho forçado ou compulsório, conforme expresso nas Convenções 29 e 105, teve alto grau de aceitação internacional. Das convenções fundamentais, estas são as que obtiveram maior número de ratificações (Figura 1.1)¹⁷. Não há dúvida de que esse consenso pode levar a uma renovada e firme decisão de suprimir as novas e antigas formas tradicionais dessa prática.

33. A Declaração da OIT trata de princípios e direitos e não de disposições específicas de convenções. No contexto do trabalho forçado, vários instrumentos da OIT podem oferecer orientação política para a criação de condições que favoreçam a eliminação de todas as suas formas. Essas condições vão desde a promoção do emprego livremente escolhido ao incentivo de boas práticas de recrutamento (ver o Anexo 4).

Atores estatais e não estatais

34. Com a coação no cerne do trabalho forçado, o princípio de sua eliminação funciona independentemente de os responsáveis atuarem oficialmente, como agentes do Estado, ou a título individual. As duas convenções da OIT sobre trabalho forçado foram adotadas num contexto global, no qual se considerava o Estado como o principal implicado na imposição de trabalho forçado, embora não excluam de sua abrangência situações em que agentes não estatais possam estar envolvidos¹⁸. No clima atual de preocupação internacional com certas práticas coercitivas de trabalho, os atores de práticas de trabalho forçado não são, em geral, o Estado ou suas instituições, mas indivíduos ou empresas que agem sem punição do Estado e de suas instituições responsáveis pela aplicação da lei. Mas o Estado é sempre responsável, quer como ator direto quer por consentir com o comportamento de indivíduos que estão sob sua jurisdição. A evolução contemporânea do direito internacional dá mais apoio a um processo judicial. Com base nas leis nacionais, procuradores e tribunais têm desempenhado importante papel na punição de pessoas envolvidas na imposição de trabalho forçado e na indenização de suas vítimas (ver o Quadro 1.1).

35. Outra importante evolução mais recente é menos encorajadora: uma explosão do número de pessoas traficadas através de fronteiras nacionais e de continentes, que, em seguida, são obrigadas a trabalhar em fábricas, no serviço doméstico e até na prostituição¹⁹. Trata-se, em geral, de uma forma contemporânea de servidão por dívida, quando as pessoas envolvidas – e às

¹⁷ Dos 175 Estados-membros da OIT, só 10 (Armênia, China, República da Coreia, Guiné Equatorial, Cazaquistão, Quiribati, Mongólia, Nepal, São Tomé e Príncipe e Vietnã) não haviam ratificado até aquela data nem a Convenção 29 (155 ratificações naquela data) nem a Convenção 105 (152 ratificações até a data). Ver o Anexo 3 para detalhes.

¹⁸ A Convenção 29 dispõe que as autoridades competentes não imporão ou permitirão que se imponha trabalho forçado em proveito de indivíduos, companhias ou associações de caráter privado. Estabelece, além disso, que a imposição ilegal de trabalho forçado será punível como crime e que todo Estado-membro estará obrigado a assegurar que as sanções impostas pela lei sejam realmente adequadas e rigorosamente aplicadas.

¹⁹ O reconhecimento de que pessoas podem ser obrigadas a se entregarem à prostituição como atividade econômica não significa em absoluto o endosso da OIT.

vezes suas famílias – têm de pagar adiantamentos que lhes foram feitos para despesas com transporte e imigração ilegais. A preocupação internacional com o tráfico de pessoas não é novidade, mas sim a magnitude do problema.

População rural e trabalhadores domésticos, grupos de alto risco

36. Formas semelhantes de coação têm sido utilizadas em outros tipos de atividade, em geral no setor rural. Feito o adiantamento de dinheiro, podem ocorrer vários tipos de restrição da liberdade do trabalhador de deixar o emprego, ou mesmo o local de trabalho. Essas práticas coercivas podem não ser absolutamente novas. Os adiantamentos feitos pelos agentes de recrutamento a trabalhadores rurais pobres, com vista a uma mão-de-obra barata na época da colheita ou para trabalhar em residências urbanas, têm sido, há muito tempo, um aspecto característico dos sistemas agrários de alguns países em via de desenvolvimento. A prática de confiscar documentos de identidade dos trabalhadores domésticos, para evitar que escapem do duro e excessivo trabalho que lhes é imposto, já foi condenada, há muito, como prática de trabalho abusiva.

Quadro 1.1 **Tribunais nacionais para proteção de vítimas do trabalho forçado: alguns exemplos entre milhões**

Numa sentença condenatória de administradores de uma empresa de processamento de peixe, o Supremo Tribunal da Índia, em Bombaim, considerou que estes haviam tratado uma trabalhadora em regime de servidão por tê-la confinado às instalações da fábrica e tê-la inclusive arrastado de volta à fábrica quando tentou escapar. Era uma mulher que emigrara da zona rural para uma área urbana. A experiência dessa mulher levou a uma pesquisa das condições de trabalho no local de trabalho, quando então foram constatados outros casos de trabalho forçado. A trabalhadora recebeu uma indenização e o Tribunal ordenou contínuo acompanhamento da situação e o acesso de uma organização de trabalhadores ao local de trabalho.

Nos Estados Unidos, um tribunal federal condenou traficantes por introduzirem clandestina-

mente pessoas no país e por haver submetido à servidão involuntária cerca de 70 trabalhadoras trazidas da Tailândia. As trabalhadoras, originárias de meios muito pobres e de baixo nível cultural, haviam sido encarceradas numa fábrica de roupas clandestina, cercada por muros altos encimados com arame farpado e patrulhados por sentinelas. O fruto de seu trabalho destinava-se ao pagamento de supostas dívidas. Os autores do delito foram condenados a penas de prisão de até sete anos, e o tribunal concedeu às vítimas uma indenização de 4,5 milhões de dólares americanos.

Embora seja reconfortante saber que vítimas de trabalho forçado podem obter reparação nos tribunais, para o conseguir é preciso muito tempo e muita perseverança. Seria muito melhor que, em primeiro lugar, se procurasse evitar que ocorressem casos de trabalho forçado.

37. É preocupante a sobrevivência dessas práticas numa economia salarial moderna e que, em certos casos, cheguem mesmo a aumentar. Quando áreas isoladas de um país são abertas à exploração agrícola, florestal ou mineral, para lá são transportados trabalhadores procedentes de regiões mais pobres, muitos deles atraídos por um adiantamento em dinheiro. Isso pode resultar em servidão por dívida. Alguns governos têm sido obrigados a recorrer a programas especiais para resgatar e liberar vítimas nessas áreas rurais isoladas. Todavia, apesar da existência de leis nacionais, que punem os culpados dessas práticas, muito raramente se consegue condená-los.

38. As espécies de trabalho forçado acima descritas poderiam ser atribuídas a diferentes falhas nos mercados de trabalho e financeiros e à falta de informações. A incapacidade do Estado de fazer cumprir sua própria legislação

Por que se pune com mais severidade o tráfico de drogas do que o tráfico de seres humanos?

pode ser remediada, em parte, com o fortalecimento da inspeção do trabalho. Mas quando o trabalho forçado é imposto de maneira ilícita e violenta, por meio de várias formas de atividade criminosa, é evidente que a resposta adequada excede a competência das autoridades do trabalho. A Segunda Conferência Internacional sobre o Tráfico de Mulheres e a Imigração Ilegal, reunida pela Interpol, em novembro de 2000, instava a que se tomasse uma série de medidas nas fronteiras para aumentar a eficácia das ações judiciais contra os culpados envolvidos. Foi feita também uma pergunta perturbadora: por que ao tráfico de drogas se impõem penas mais rigorosas do que ao tráfico de seres humanos? E quando as vítimas do dito tráfico são tratadas elas próprias como criminosas, é mais difícil que se apresentem para fazer denúncias.

39. A imposição de outras formas contemporâneas de trabalho forçado podem, entretanto, envolver responsabilidade do Estado mais direta do que simplesmente fazer cumprir-se a lei. A imposição de trabalho forçado para punir dissidentes políticos e pessoas que exercem o direito de liberdade de associação não é coisa do passado. Regimes não democráticos podem recorrer ao trabalho forçado para o desenvolvimento da infra-estrutura. Estados, como o **Iraque**, podem impor limitações à liberdade de abandono de emprego. Estudantes que não podem custear sua formação profissional podem recorrer ao financiamento prestado por futuros empregadores para os quais serão obrigados a trabalhar até a quitação da dívida²⁰. E, por último, tanto em prisões públicas como em prisões geridas por empresas privadas, ocorrem circunstâncias e condições em que pessoas condenadas pelo Estado podem trabalhar para empresas privadas ou indivíduos, problema que levanta suas próprias indagações em termos de implicações no mercado de trabalho. Esses casos fazem parte, todos eles, da dinâmica visão mundial do trabalho forçado.

Enfoque dos aspectos estruturais

40. Dada a natureza promocional da Declaração, o presente Relatório enfatiza principalmente os aspectos estruturais que poderiam ser atacados com futuros programas de assistência técnica. Isto presente, a tipologia do trabalho forçado aqui utilizada é temática, embora alguns problemas pareçam mais graves em algumas regiões. Há, em todo o mundo, necessidade de dados mais completos que levem em conta fatores de gênero, dimensões étnicas e raciais, e de uma análise mais profunda das diferentes formas de trabalho forçado e sua relação com o desenvolvimento. O Relatório ressalta medidas positivas tomadas por alguns países e organizações intergovernamentais para identificar e atacar os problemas do trabalho forçado. Essas medidas, por sua vez, constituem um trampolim para a identificação de possíveis elementos de um programa de ação com vista à erradicação do trabalho forçado em todo o mundo.

²⁰ B.C.Amoussou, *Etude nationale pour l'identification des obstacles de la mise en oeuvre effective des principes et droits fondamentaux au travail au Bénin* (Cotonou, 2000), p.32.

2. Escravidão e rapto, um problema persistente

41. O rapto de pessoas para fins de trabalho forçado não é, certamente, tão freqüente no mundo moderno como o era antes da abolição da escravidão. Embora relativamente raros, casos contemporâneos têm sido detectados, especialmente na África. Três exemplos são citados neste Relatório – **Libéria, Mauritânia e Sudão** – embora outros raptos se tenham também produzido em outras sociedades assoladas por conflitos. Os raptos podem acontecer num contexto de rivalidades tradicionais, como na Mauritânia, ou de graves conflitos armados, como na Libéria, Sudão e em outros países. O resgate e a reabilitação dos ex-escravos constituem, pois, um elemento decisivo para a reconciliação nacional. O rompimento do ciclo do trabalho forçado, numa situação de conflito, pode também influir em seu curso, já que o fruto desse trabalho talvez esteja favorecendo a continuidade dos enfrentamentos. Medidas internacionais para fazer cessar o comércio de diamantes extraídos por mineradores, obrigados a trabalhar para as partes em conflito, em **Serra Leoa**, contribuiriam, por exemplo, para que se chegasse a uma paz duradoura e a uma rápida libertação dos escravos?

O problema de raptos

42. Na **Mauritânia**, membros de tribos árabes ou berberes tradicionalmente capturavam escravos negros no Sul e os levavam para o Norte para trabalharem penosamente na agricultura e no serviço doméstico. Embora alguns já tivessem sido libertados durante o período colonial e outros tivessem escapado ou comprado sua liberdade, calcula-se que centenas de milhares de mauritânios continuavam na condição de escravos na época da independência, em 1961. A nova Constituição aboliu, então, a escravidão. Outra Declaração, de julho de 1980, proclamava a abolição da escravatura. Todavia, não há um órgão específico do Governo que coordene a luta contra a escravidão, nem o devido controle da situação dos escravos libertados; daí, as suspeitas de que a escravidão e outras práticas análogas à escravidão ainda continuavam a existir em 1997²¹.

A estrutura jurídica precisa de apoio

²¹ OIT: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* (doravante aqui referido como Relatório do Comitê de Peritos) Relatório III (Parte IA), Conferência Internacional do Trabalho, 88ª Reunião, Genebra, 2000, pp. 104 e 105. Uma comunicação da Conferência Mundial do Trabalho (CMT) menciona a persistência de práticas equivalentes à escravidão, apesar da Declaração de 1980 que proclama sua abolição.

43. O Governo tem-se referido a uma política de integração social dos descendentes de ex-escravos, assim como a medidas para combater o analfabetismo e incentivar a frequência escolar, o acesso à posse da terra e a integração na hierarquia política e administrativa do Estado.²² Recentemente, no contexto de um projeto de cooperação técnica, da Declaração da OIT, financiado pela **França**, foi feita uma avaliação da legislação do país com relação às quatro categorias de princípios e direitos fundamentais no trabalho, para dar ao Governo e seus interlocutores sociais um quadro real da situação e das medidas que devem ser tomadas.

Reaparecimento em épocas de conflitos armados

44. Ocorrem alguns paralelos históricos entre o **Sudão** e a **Mauritânia**, no fato de formas tradicionais de escravidão poderem ser atribuídas a antigas tensões entre os habitantes do Norte e do Sul do país. Um relator especial das Nações Unidas falou de “uma antiquíssima forma de rivalidade e confronto” entre os diferentes grupos étnicos; nos combates, “ambos os lados tradicionalmente capturavam prisioneiros que eram escravizados, a menos que, ou até que fossem redimidos por um resgate”²³. A principal preocupação é que essas práticas têm sido redivivas desde o começo do atual conflito político do Sudão.

45. O UNICEF calculou, em maio de 2000, que cerca de 5 a 10 mil pessoas haviam sido raptadas no Sudão desde o começo do conflito em 1993. Nos últimos dois anos, tanto a Confederação Mundial do Trabalho (CMT) como a Conferência Internacional de Organizações Sindicais Livres (ICFTU) soaram o alarme com repetidos relatórios de raptos e escravidão²⁴.

46. O Governo do Sudão, em seguida a críticas de que teria permitido que membros de uma tribo árabe raptassem e escravizassem civis na região Sul devastada pela guerra, criou um Comitê para a erradicação de raptos de mulheres e crianças (CEAWC) em maio de 1999 (ver o Quadro 2.1). Os ministérios de Assuntos Exteriores do **Canadá** e do Sudão realizaram também, em janeiro de 2000, uma missão de avaliação para examinar a segurança humana nesse país africano. O relatório identificou autores de raptos, tanto oficiais como não oficiais²⁵. A OIT identificou indícios de que o Governo deseja prosseguir na solução de problemas persistentes.

Recomendações para reconciliação na Libéria

47. Em outubro de 1998, a ICFTU publicou um relatório elaborado por duas organizações nacionais, Focus e a Comissão de Justiça e Paz (JPC), relativo ao trabalho forçado, envolvendo crianças na região Sul-Oriental da **Libéria**. O trabalho forçado foi identificado como “subproduto dos graves abusos que caracterizaram a guerra civil”, com ex-combatentes e comandantes de antigas facções beligerantes tirando vantagem da difícil situação econômica na região. Segundo o relatório, crianças socialmente abandonadas eram tomadas como reféns por adultos e utilizadas como trabalhadores forçados e em cativeiro.

²² Ibid, 1994, pp.114

²³ Nações Unidas, *Situation of Human Rights in Sudan* (Nova Iorque, E/CN4/1999/38/Add.1, 17 de maio de 1999), parágrafo 62.

²⁴ *Report of the Committee of Experts*, 88ª e 89ª Reuniões, Genebra, 2000 e 2001.

²⁵ Ibid. 89ª Reunião, 2001

Quadro 2.1 Providências contra raptos no Sudão

O objetivo do Comitê para a Erradicação do Rapto de Mulheres e Crianças (CEAWC) é pôr fim aos raptos e erradicar as causas primeiras do problema. As providências incluem a compilação de um detalhado registro de casos, para identificar, localizar determinado grupo de mulheres e crianças e devolvê-las a suas famílias, num breve espaço de tempo. O CEAWC está autorizado a prender suspeitos de delinquência e levá-los a julgamento, e proceder a investigações e buscas. O CEAWC, entretanto, tem optado por um processo participativo que inclua representantes das

comunidades que tenham praticado raptos. Para facilitar sua tarefa, nomeou como agentes de ligação altos oficiais das forças armadas e da polícia, de órgãos de segurança e procuradores, além de autoridades locais. Em seu relatório referente ao período de maio de 1999 a junho de 2000, o Comitê declara ter documentado 1.230 casos de mulheres e crianças raptadas, das quais 353 foram restituídas a suas famílias²⁶. Outras 500 pessoas teriam sido recuperadas e transferidas para centros de trânsito. Mas há quem questione esses números.

48. Em maio de 1998, o Governo designou uma comissão especial para investigar as alegações. Embora não tivesse encontrado prova concludente de trabalho forçado na região, a comissão recomendou a criação de uma comissão nacional para localizar e reunir mulheres e crianças deslocadas, capturadas durante a guerra, e que alegações de trabalho forçado e de pessoas tomadas como reféns fossem investigadas, com profundidade, em alguns distritos. E para reforçar os programas de conciliação e reunificação nacional, as autoridades locais deveriam ser instruídas a incentivar os cidadãos a denunciar qualquer ato alegado de trabalho forçado²⁷. Num recente relatório, o Governo declarou que as recomendações haviam sido cumpridas e esperava fosse em breve aprovado o projeto de lei que caracterizava como crime o trabalho forçado. Considerando que a região estava agora ligada, por rodovia, a outras partes do país, informava que estavam aumentando rapidamente as atividades comerciais e agrícolas²⁸. De fato, a criação dessas alternativas pode reduzir o risco do retorno da população à condição de trabalhadores forçados.

49. A coincidência de formas tradicionais de escravidão com as divisões étnicas sugere uma relação entre a erradicação do trabalho forçado e a eliminação da discriminação nas sociedades. Além dos exemplos citados, foram lembradas outras formas tradicionais de escravidão que envolvem trabalhos forçados entre pigmeus e bantus no **Congo**²⁹. A erradicação do trabalho forçado e a solução de conflitos devem vir juntas, pois a melhor compreensão de uma pode facilitar a solução da outra.

Conflito, origem étnica e trabalho forçado

²⁶ CEAWC: *Human rights of women and children in the Sudan*, (Kartum, 2000).

²⁷ *Report of the Committee of Experts*, 2000, pp-110-112.

²⁸ Relatório do Governo da Libéria, em OIT: *Review of annual reports under the Declaration*, Parte II, 2001.

²⁹ *Report of the Committee of Experts*, 2001.

3. Participação compulsória em obras públicas

Práticas comunitárias tradicionais

50. Em algumas sociedades, exige-se de indivíduos fisicamente aptos que participem de certos aspectos do desenvolvimento comunitário ou mesmo nacional. Em qualquer discussão sobre trabalho forçado e desenvolvimento, é imperativo que se aborde o papel de sistemas tradicionais de autoridade. Muitas comunidades têm uma longa e sólida tradição de trabalhos voluntários participativos, especialmente em acordos recíprocos, segundo os quais as famílias se ajudam em tarefas agrícolas e outras. A relevância contemporânea dessas situações é manifesta especialmente na maioria dos países da África e da Ásia, embora possa ocorrer também em outras partes. Todavia, chamar essas práticas de “serviços comunitários de pequeno porte” ou de “obrigações cívicas normais” não deve mascarar situações reais de trabalho forçado.

Trabalho forçado e desenvolvimento econômico na Ásia

51. Em algumas regiões da Ásia, tem-se registrado a participação compulsória em obras públicas. Às vezes se argumenta tratar-se de uma aceitação cultural da prática como contribuição para um rápido desenvolvimento econômico. Esse ponto de vista foi expresso pelo Governo de **Myanmar**, por exemplo, ao contestar conclusões da Comissão de Inquérito da OIT sobre o recurso generalizado e sistemático ao trabalho forçado naquele país.

52. Em seu primeiro relatório anual, referente ao seguimento da Declaração, o Governo do **Vietnã** observou que “há, entre o Governo e a OIT, diferenças quanto à definição de trabalho forçado e de contribuição dos cidadãos vietnamitas para obras públicas do Vietnã. De acordo com a legislação aprovada em janeiro de 2000, todos os homens adultos abaixo dos 45 anos de idade e todas as mulheres adultas abaixo dos 35 devem contribuir com 10 dias de serviços comunitários anuais. Em seguida a críticas levantadas ao uso de recrutas de serviços comunitários na construção de estradas, o Vietnã baixou novas normas, em outubro de 2000, obrigando o pagamento de salários mínimos e de contribuições da seguridade social para todos os participantes na construção de estradas no programa de serviços comunitários; isso não altera, porém, o problema subjacente da natureza compulsória do trabalho.

53. Ocorrências semelhantes foram registradas no **Cambodja**. Uma providência adotada, em fevereiro de 1994, havia estabelecido em até 15 dias por ano, o trabalho compulsório em obras de irrigação. Em julho de 2000, a medida foi revogada por disposições que estabeleciam um dia de trabalho por ano em obras hidrológicas para todos os cidadãos adultos, mas em regime voluntário. A compreensão de que o desenvolvimento econômico é mais prejudicado do que beneficiado através da imposição de trabalho forçado, sob a ameaça de punição, vem aumentando gradativamente.

54. Em alguns países africanos, a legislação nacional ou disposições locais continuam prevendo algum tipo de cultivo compulsório ou outras formas de trabalhos e serviços compulsórios. Este é o caso, por exemplo, da **República Centro-Africana**³⁰, do **Quênia**³¹, de **Serra Leoa**³² e da **República Unida da Tanzânia**, em cuja Constituição de 1985, que proíbe o trabalho forçado, se estabelece também uma obrigação geral de trabalhar. O Governo da Tanzânia começou a lidar com algumas das preocupações expressas sobre a matéria e propôs reformas legislativas. Na **Suazilândia**, um decreto da Administração suázi, de 1998, prevê cultivo compulsório, trabalho de contenção de erosão e em estradas, com pesadas punições por seu descumprimento. O Governo foi solicitado a adequar o decreto aos termos da Convenção 29, que ratificou.

Cultivo compulsório na África

³⁰ Embora a legislação de há quarenta anos (Lei nº 60/109, de 26 de maio de 1960) preconize o estabelecimento de uma área mínima para cultivo para cada comunidade rural, o Governo tem afirmado que, na prática, já não há o cultivo compulsório.

³¹ De acordo com a lei sobre a autoridade do chefe, homens aptos entre 18 e 45 anos podem ser obrigados a fazer trabalhos ou serviços relacionados com a conservação dos recursos naturais, no máximo durante 60 dias por ano. O Governo tem manifestado sua intenção de revogar a lei.

³² O cultivo obrigatório pode ser imposto em virtude da Lei de Conselhos de Chefia, embora o Governo tenha declarado que essa lei, na prática, já não se aplica.

4. Trabalho forçado na agricultura e em zonas rurais remotas: práticas coercitivas de recrutamento

Reaparecimento da servidão por dívidas

55. Sistemas de peonagem e de servidão, na sua maioria, têm sido erradicados, com êxito, nas últimas décadas. Outras formas de coerção e compulsão têm sido detectadas. Trabalhadores rurais podem ser ainda privados de sua liberdade por dívidas contraídas com adiantamentos por agentes de recrutamento e transporte, muitas vezes fornecedores autônomos de mão-de-obra para proprietários de terras ou para outras formas de empresa rural. Em regiões isoladas, os trabalhadores não têm alternativa senão o endividamento para a aquisição de alimentação e outros artigos de primeira necessidade que lhes são fornecidos pelo proprietário ou pelo recrutador, ou aceitar bens em vez de salários (o chamado “sistema de pagamento em mercadorias”). Retenção física e a força são empregadas, muitas vezes, contra trabalhadores rurais apanhados nessas situações de servidão por dívida. As dívidas se acumulam às vezes com o financiamento para pagamentos de dotes, casamentos e funerais, e outras cerimônias que têm que ser pagas com a futura colheita³³.

O isolamento favorece os abusos

56. Há graves problemas em regiões distantes; por exemplo, florestas tropicais são abertas à exploração agrícola, mineral ou florestal. Povos indígenas e tribais são normalmente susceptíveis de sofrer abusos. É fato comum costuma esses trabalhadores serem enviados para regiões muito distantes de seus lares, muitas vezes em áreas tropicais inóspitas e de difícil acesso. Esse isolamento aumenta sua vulnerabilidade aos abusos e reduz a possibilidade de obterem ajuda efetiva de instituições do setor formal, responsáveis pelo cumprimento da lei, da representação sindical ou de redes comunitárias. Por conseguinte, os problemas de coerção costumam estar ligados à migração da mão-de-obra sazonal, tanto dentro como fora das fronteiras nacionais. A migração pode ser para trabalhos na agricultura, na silvicultura, no processamento de produtos ou de artigos

³³ B.C.Amoussou, op. cit.

alimentícios, ou para trabalhos domésticos, mas, em todos os casos, corre-se o risco de resultar na servidão por dívida.

57. Tem havido relatos muito generalizados de trabalhos forçados nas plantações da África Ocidental, que afetam especialmente as crianças. Na **Costa do Marfim**, por exemplo, há informações de que crianças são obrigadas a trabalhar em plantações. Isso afeta sobretudo crianças oriundas de certos grupos étnicos do país, como também de **Mali** e **Burkina Fasso**³⁴. Calcula-se que entre 10 mil a 15 mil crianças de Mali estejam trabalhando em plantações na **Côte d'Ivoire**³⁵, mas os problemas estão mais generalizados em toda a região. **Benin** e **Togo** são outros países onde têm sido também detectados casos de trabalho forçado infantil. Às vezes, o desejo de uma vida melhor para seus filhos leva os pais a confiarem suas filhas a outra família que, em vez de mandá-las à escola, utilizam-nas no trabalho doméstico. Esse sistema recebe diferentes nomes, como *restavek* no **Haiti** e *vidomegon* no **Benin**. Isso podendo, para esses fins, envolver o tráfico de crianças para fora das fronteiras. Há notícias também de abusos, segundo as quais, meninas matriculadas em escolas corânicas informais da África, são obrigadas, por mestres que haviam prometido dar-lhes instrução religiosa, a trabalhar durante longas horas e a mendigar nas ruas³⁶. É a América Latina, entretanto, a que oferece a mais rica fonte de informações sobre trabalho forçado em zonas rurais.

Crianças afetadas

58. Embora a servidão rural tenha sido em geral erradicada, continuam sendo detectados bolsões de trabalho virtualmente não remunerados com a obrigação de prestar serviços, por exemplo, em algumas zonas da **Guatemala** e **México** e na região amazônica do **Peru**. No México, o Instituto Indigenista Nacional (IIN) tem-se referido a graves abusos, principalmente contra trabalhadores indígenas no setor rural, que incluem alegações de forma coercitiva de recrutamento chamado de *enganche*, segundo a qual os trabalhadores indígenas são providos dos meios de subsistência por meio de uma dívida a ser paga com a produção de bens e a prestação de serviços³⁷.

Trabalho forçado e povos indígenas da América Latina

59. Nos países andinos, os povos indígenas são particularmente vítimas do trabalho forçado nas zonas rurais. No **Peru**, por exemplo, detectou-se sua existência em algumas regiões da bacia amazônica. A Confederação Mundial do Trabalho tem-se referido a práticas de escravidão e de servidão por dívida

³⁴ *Report of the Committee of Experts*, 1999 e 2001.

³⁵ UNICEF: *Report of the sub-regional workshop on trafficking in child domestic service in west and central Africa* (Abidjan, UNICEF), p.199.

³⁶ UNICEF/Banco Mundial: *Le placement des enfants au Bénin: entre tradition et "modernité"*. (Abomey, 2000); relatório do Governo de Gâmbia em *ILO Review of annual report under the Declaration*, Parte II, 2000; informação de escritórios da OIT com relação ao Benin, Burkina Fasso, Costa do Marfim, Níger, Senegal e Togo.

³⁷ *Report of the Committee of Experts*, 1996.

que afetam povos indígenas, especialmente nas regiões de Atalaya e Ucayali³⁸. No Amazonas peruano, um programa de inspeção executado sob a coordenação conjunta do Judiciário, da polícia e alguns órgãos governamentais, verificou que a maioria dos povos indígenas das zonas ribeirinhas tem sido empregados na derrubada de árvores, por empregadores que lhes pagam seus serviços com roupa e comida. O Governo informou à OIT que está aplicando sanções adequadas a essas infrações e que continua o controle por parte das autoridades do trabalho. Mas é possível que, ainda mais importantes, tenham sido os programas de titulação de terras realizados na região, que deram aos povos indígenas perspectivas de sobrevivência garantida a longo prazo (ver Quadro 4.1)

Quadro 4.1 Titulação de terras: “da escravidão para a democracia”

Recente estudo, encomendado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, observa que um projeto de demarcação e titulação de terras, em grande escala, na região de Ucayali, no Peru, assegurou a posse de terras a mais de 160 comunidades nativas, em 1995. Esse projeto abrangeu mais de 1,5 milhão de hectares de áreas

territoriais contíguas e beneficiou mais de 20.000 indígenas³⁹. E estudos independentes mostram como os programas de titulação de terras têm preparado o terreno para um desenvolvimento econômico e social sustentável, o que um analista chamou de transição “da escravidão para a democracia”⁴⁰.

Práticas abusivas de recrutamento

60. A julgar pelos dados disponíveis sobre os mercados rurais de trabalho na América Latina, pareceria que os sistemas atuais de recrutamento, por meio de intermediários, representa uma evolução das formas tradicionais de recrutamento por *enganche* que existiram em diversas formas na região, durante várias décadas. Estudo da OIT sobre trabalhadores rurais sazonais na América Latina⁴¹ sugere que o fator endividamento pode ser hoje muito menos importante do que antes nesses sistemas de recrutamento. Mas adiantamentos continuam sendo feitos a trabalhadores indígenas, para gerar dívida antes da estação da colheita.

61. Ao que parece, estão sendo utilizados métodos de recrutamento semelhantes em vários países da América Latina, onde os povos indígenas fazem grande parte do trabalho sazonal da agricultura comercial. Proprietários de terra recorrem a agentes autônomos de recrutamento de mão-de-obra

³⁸ Para saldar suas dívidas (que podem ser de curto prazo ou mais permanente) contraídas quando do recrutamento, os trabalhadores são obrigados a viver confinados numa fazenda. Um comitê multissetorial (criado pela Resolução 083-88-PCM sobre a situação das comunidades indígenas em Atalaya) constatou que algumas comunidades estavam submetidas à servidão por dívida em propriedades agrícolas e florestais de médio e grande porte, e constituíam uma força de trabalho não remunerada ou só parcialmente remunerada. Mais uma vez, os mecanismos de servidão consistiam em adiantamentos pelo sistema de *enganche*.

³⁹ R. Plant e S. Hvalkof: *Land Titling and Indigenous Peoples* (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2000).

⁴⁰ S. Hvalkof: *From slavery to democracy: The indigenous process of upper Ucayali and Gran Pajonal*, em P. García Hierro, S. Hvalkof e A. Gray, *Liberation through Land Rights in Peruvian Amazon* (Copenhague, 1998, International Work Group for Indigenous Affairs).

⁴¹ S. Gómez e E. Klein, *Los Pobres del Campo: el Trabajador Eventual* (Santiago, 1993, FLACSO/PREALC).

(*contratistas*), que dão adiantamentos em épocas de escassez nas comunidades rurais. Na **Guatemala**, investigação realizada em meados dos anos 90 verificou que a maior parte do recrutamento era feita dessa maneira. Às vezes, os próprios povos indígenas recebiam comissões por trabalhador recrutado, apesar de ser essa prática proibida por lei; pagamentos adiantados eram muito correntes⁴².

62. Na **Bolívia**, pesquisa da OIT em curso, sobre o trabalho de migrantes indígenas (internos) no corte da cana-de-açúcar revela modelo parecido, no qual os trabalhadores se vêem envolvidos num ciclo de servidão por dívida. Os contratos são verbais e, embora sejam expressamente proibidos por lei, os agentes de recrutamento (*contratistas* ou *enganchadores*) continuam sendo os intermediários-chave. Os cortadores de cana podem pedir emprestado o equivalente, em dinheiro, a 40 toneladas de açúcar no começo do corte, dívida difícil de saldar ao final de uma safra de quatro meses. Trabalhadores indígenas costumam pedir outro empréstimo, no final do corte, com a promessa de voltar no ano seguinte⁴³.

63. A produção de cana-de-açúcar foi também cenário de um dos exemplos mais amplamente documentados de contratação de trabalho coercitivo das duas últimas décadas: o de trabalhadores migrantes haitianos na **República Dominicana**. O país provedor, o **Haiti**, é, há muito tempo, o país mais pobre do Hemisfério Ocidental, e os camponeses das regiões mais prejudicadas pela erosão e mais pobres do país precisam desesperadamente de renda monetária. No país receptor, a **República Dominicana**, ao grande maioria da produção de cana-de-açúcar – até sua recente privatização – era proveniente de plantações de propriedade do Estado e de usinas de açúcar geridas pelo Conselho Estatal do Açúcar (CEA). Como os dois países partilham a ilha caribenha de São Domingos, é muito intensa a movimentação ilegal de um lado para outro de suas fronteiras comuns. Em fevereiro de 2000, os dois governos firmaram um acordo para resolver os problemas que vêm sendo causados (ver o Quadro 4.2).

Trabalhadores haitianos na República Dominicana

Quadro 4.2 Novo acordo República Dominicana-Haiti sobre o agenciamento de mão-de-obra

No dia 23 de fevereiro de 2000, os governos da República Dominicana e do Haiti firmaram uma declaração conjunta sobre as condições de recrutamento aplicáveis a seus nacionais, com vista à supressão do recrutamento clandestino e da migração ilegal. Determina que a instituição de contratos de emprego esteja de acordo com a legislação nacional do país receptor e com as convenções internacionais aplicáveis. O acordo

prevê também um sistema de autorização de trabalho e medidas para combater a imigração ilegal. As partes acordam proteger os trabalhadores migrantes em condições de igualdade com os nacionais. Além disso, concordaram em promover campanhas de informação para evitar que estes trabalhadores se tornem presas de exploração, tráfico ou atividades ilegais.

64. No começo dos anos 80, uma Comissão de Inquérito da OIT concluiu que se havia exigido trabalho forçado de todas as categorias de trabalhadores haitianos e que, no caso de trabalhadores anualmente contratados, a responsabilidade

Práticas descobertas pelos procedimentos de supervisão da OIT

⁴² R.Plant: *Rebuilding Civil Society: Rural Workers' Organizations in Guatemala*, documento de discussão nº 5 sobre questões de desenvolvimento (Genebra, OIT, 1995).

⁴³ M.Villaviciencio: *Trabajo forzado u obligatorio entre los trabajadores de las areas rurales de Bolivia* (documento de antecedentes preparado para a OIT, outubro de 2000).

tanto do Governo do **Haiti** como da **República Dominicana**.⁴⁴ Constatou-se que, se os trabalhadores haitianos abandonassem a plantação que lhes tinha sido atribuída, antes de terminar a temporada de corte, as medidas adotadas pelo empregador e pelas autoridades consistiam em geral em obrigá-los a voltar a seu local de trabalho. No final de 1996, organizações sindicais dominicanas continuavam denunciando práticas de trabalho forçado⁴⁵.

65. O Governo da **República Dominicana** adotou uma série de medidas para melhorar a situação:

- agir contra intermediários envolvidos em recrutamento impróprio;
- introduzir contratos de trabalho por escrito;
- acordar com os sindicatos a presença de observadores no momento de pesar a cana-de-açúcar;
- mudar o sistema de vales, de mensal para semanal;
- designar inspetores de trabalho especificamente para as seis plantações em questão, com ênfase na supervisão das horas de trabalho e no pagamento de salários;
- rever o Código de Trabalho, com assistência da OIT, tendo em vista as dificuldades enfrentadas no passado.

No final do ano de 2000 era evidente que o número de haitianos que entravam na **República Dominicana** na base de contratos anuais para o corte estava diminuindo, em comparação com um enorme fluxo de migrantes sem documentos. Na maioria das opiniões, tem havido, nos últimos anos, uma redução da coação direta de trabalhadores migrantes haitianos. Isso pode ser atribuído, em parte, à importância cada vez menor da indústria açucareira como fonte de divisas e também a mudanças estruturais⁴⁶. Mas algumas mudanças parecem ter sido propiciadas, em grande parte, pela preocupação demonstrada pela OIT e seus membros com a identificação do problema e pela pressão para a eliminação do trabalho forçado nessa ilha caribenha. A vontade política dos governos envolvidos tem sido fundamental para continuação do processo como parte de seus esforços de desenvolvimento.

⁴⁴ A partir de uma queixa inicial contra os dois governos, em 1981, na qual se alegava o descumprimento de ambas as convenções da OIT relativas ao trabalho forçado, esse caso chamou a atenção dos órgãos de supervisão da OIT. As alegações abrangiam várias e diferentes categorias de trabalhadores migrantes haitianos na República Dominicana, a saber: trabalhadores haitianos com contratos de recrutamento concluídos anualmente com o Conselho Estatal do Açúcar da República Dominicana e o Governo do Haiti; trabalhadores haitianos que entraram ilegalmente na República Dominicana em busca de trabalho e trabalhadores haitianos residentes na República Dominicana, na maioria dos casos em situação precária. Ver "Report of the Commission of Inquiry to examine the observance of certain international labour Conventions by the Dominican Republic and Haiti with respect to the employment of Haitian workers on the sugar plantations of the Dominican Republic", da OIT, *Official Bulletin*, suplemento especial, vol. LXVI, Série B (Genebra, 1983).

⁴⁵ Ver *Report of the Committee of Experts*, 1998, referente aos comentários sobre a aplicação da Convenção 105 apresentados por vários sindicatos dominicanos.

⁴⁶ O Governo dominicano comunicou que muitos trabalhadores migrantes haitianos estão agora empregados nos setores da construção e da agricultura.

Combate ao trabalho forçado no Brasil rural

66. O trabalho forçado concentra-se em determinados setores. O Governo do **Brasil** está entre aqueles que demonstram levar a sério o problema do trabalho forçado. Na última década, o Brasil tem dispensado muita atenção a denúncias de trabalho forçado. Em muitos casos, a prática pode ser atribuída ao abuso de sistemas de recrutamento de mão-de-obra num país em que se recorre, de uma maneira generalizada, a um tipo de intermediário (também chamado de *gato*). Desde os anos 80, tanto os sindicatos brasileiros como os internacionais vêm alegando, em várias ocasiões, que milhares de trabalhadores, inclusive crianças e adolescentes, estão submetidos a trabalhos forçados em diversos setores da economia.

67. Casos de trabalho forçado têm sido localizados na mineração e no trabalho sazonal de desmatamento, na produção de carvão vegetal e numa série de atividades agrícolas entre as quais o corte da cana, a plantação de capim e a colheita de algodão e de café. O trabalho sazonal assume várias formas. Primeiro, são os movimentos migratórios de um estado para outro dentro do Brasil, nos quais trabalhadores são efetivamente traficados, pelos *gatos* intermediários, de regiões com graves bolsões de pobreza, afetadas pelo desemprego sazonal ou pela seca. São transportados em caminhões ou ônibus para destinos a centenas ou milhares de quilômetros distantes de seus lares.

68. Segundo, há trabalhadores rurais não qualificados (conhecidos no Brasil como *peões de trecho*) que, apanhados num ciclo de servidão por dívida, perdem o contato com suas famílias e passam a viver em trânsito constante de uma situação de exploração de trabalho para outra. Tornam-se dependentes de hospedarias, em que se alojam entre um trabalho e outro e onde o consumo de álcool é muito comum. Essas hospedarias podem servir como ponto de recrutamento, funcionando em conluio com os *gatos*; além disso, podem vender as dívidas dos trabalhadores aos *gatos*, que os levam para propriedades agrícolas. Romper o ciclo do *peão de trecho* tem sido particularmente difícil. Muitos trabalhadores resgatados de situações de trabalho forçado não tiveram alternativa senão a de voltar às hospedarias e aceitar semelhantes ofertas dos *gatos*.

69. Um terceiro tipo envolve famílias inteiras na produção de carvão. Essas famílias se instalam em regiões de derrubada de árvores, constroem fornos para queimar madeira e transformá-la em carvão vegetal, que, em seguida, é vendido a intermediários para a produção de ferro gusa e aço. Por se tratar de regiões remotas, em que as famílias dependem de intermediários para a alimentação e transporte, cria-se de novo as condições para a fraude e a servidão por dívida. A mobilidade dos trabalhadores do carvão dificulta principalmente serviços de inspeção para fiscalização de suas condições de trabalho.

70. Por último, os povos indígenas são particularmente vulneráveis às condições coercitivas de trabalho quando fora de suas próprias comunidades. Embora os povos indígenas representem uma proporção infinitamente menor da força de trabalho do Brasil em comparação com alguns países vizinhos da América Latina, suas condições de recrutamento têm sido motivo de preocupação para os serviços de inspeção do trabalho.

**Povos indígenas
em situação de
alto risco**

71. O principal aspecto do trabalho forçado nas áreas rurais brasileiras é o uso do endividamento para imobilizar trabalhadores nas propriedades até a quitação de suas dívidas, em geral contraídas de modo fraudulento. É uma atividade clandestina e ilegal, difícil de ser combatida por diversos fatores, entre os quais a imensa extensão do país e as dificuldades de comunicação. Entre as limitações impostas a trabalhadores rurais, incluem-se a imposição de dívidas pelo transporte, alimentação e ferramentas de trabalho; a retenção de documentos de identidade e carteiras de trabalho, além do recurso a ameaças físicas e a castigos por parte de guardas armados, inclusive o assassinato daqueles que tentam fugir.

72. Além disso, segundo equipes federais de inspeção, cerca de 80 por cento das pessoas resgatadas de situações de trabalho forçado não têm documentos oficiais, certidão de nascimento ou documentos de identidade. Alguns não figuram nas estatísticas oficiais da população ou não são objeto de qualquer programa social do Governo e, geralmente, são analfabetos.

73. Há estatísticas oficiais disponíveis de trabalhadores resgatados de situações de trabalho forçado no Brasil, durante operações da inspeção federal do trabalho. Infelizmente, essas estatísticas não podem apreender toda a dimensão do problema. A Tabela 4.1 mostra as operações realizadas pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel de 1995 a 2000 e detalha o número de operações realizadas, de trabalhadores resgatados e de prisões efetuadas.

Dimensões do trabalho forçado: estatísticas disponíveis

Tabela 4.1: Brasil: Operações do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (1995 – 2000)

Ano	Nº. de operações	Nº. de operações com trabalhadores resgatados	Nº. de trabalhadores resgatados	Nº. de arrestos
1995	12	3	150	11
1996	28	2	288	0
1997	21	1	220	0
1998	18	6	119	2
1999	19	7	639	2
jan/jul 2000	11	4	418	0
Total	109	23	1.834	15

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil, agosto de 2000.

74. Entre 1980 e 1991, a Associação Brasileira de Inspectores do Trabalho (AGITRA) documentou 3.144 casos de pessoas submetidas a trabalho forçado em 32 propriedades na região Sul do Estado do Pará. A AGITRA observou, na ocasião, que o trabalho forçado aumentava consideravelmente no país, enquanto a inspeção do trabalho estava diminuindo. Em que pese as deficiências das estatísticas oficiais, o número geral de pessoas submetidas a trabalho forçado pode ter-se reduzido na última década. As atuais operações para libertar trabalhadores de situações de trabalho forçado em desmatamentos, por exemplo, têm detectado muito menos trabalhadores que no passado. Os numerosos

obstáculos a vencer para se fazer uma queixa podem explicar porque as estatísticas oficiais sobre trabalhadores resgatados podem subestimar a gravidade de um fenômeno de gravidade muito maior.

75. Desde o início dos anos 90, o Governo do **Brasil** vem adotando uma série de medidas para combater o trabalho forçado em atividades agrícolas e florestais da Amazônia e de outras regiões distantes. Em 1992, foi criado o Programa para a Erradicação do Trabalho Forçado (PERFOR), em cujo âmbito foram firmados acordos de cooperação entre diferentes instituições. Em 1995 foi lançado um programa de ação mais sistemática com a criação do órgão interministerial Grupo Executivo de Combate ao Trabalho Forçado (GERTRAF).⁴⁷

Uma série de iniciativas governamentais para combater o trabalho forçado

76. Outra iniciativa do Governo foi a criação de um Grupo Especial de Fiscalização Móvel em âmbito nacional, para atender a denúncias de trabalho forçado. Esse grupo móvel foi criado após a constatação de pressões políticas sobre equipes locais de inspeção regional, que as impediam de reagir adequadamente às denúncias. Inspetores locais do trabalho eram considerados mais vulneráveis a riscos de segurança ao investigarem denúncias de trabalho forçado.

77. O Grupo Especial de Fiscalização Móvel foi criado no âmbito da Secretaria de Inspeção do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego⁴⁸. Avaliações regulares das operações desse Grupo têm apontado dois critérios principais para a eficácia:

- a organização centralizada e
- segredo absoluto no planejamento.

Todas as tentativas de descentralizar atividades não foram bem sucedidas, porque as notícias de operações de inspeção aos proprietários de terras, invariavelmente com antecedência, o que lhes permitia dispersar os trabalhadores ou dissimular de uma maneira ou outra a situação.

78. O trabalho de investigação do Grupo de Fiscalização Móvel tem sido também realizado nos âmbitos locais e estaduais. O Município de Vila Rica, no Estado do Mato Grosso do Sul, criou uma comissão com a participação da Prefeitura e da Câmara municipais, assim como de organizações de produtores agrícolas e de trabalhadores rurais. Após receber denúncias de trabalho forçado, a Comissão negociou com proprietários e intermediários locais. A simples ameaça de chamar a Fiscalização Móvel e a previsão de multas facilitaram as

Iniciativas locais e estaduais complementam esforços federais

⁴⁷ O GETRAF é coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e conta com representantes de outros organismos governamentais e da Polícia Federal. Embora a missão do GETRAF inclua a coordenação de importantes programas para a prevenção do trabalho forçado, suas atividades e reuniões parecem ter diminuído nos últimos anos.

⁴⁸ Sediado na Capital Federal, o Grupo conta atualmente com quatro coordenadores regionais responsáveis pelo planejamento e condução de operações. Esses coordenadores, por sua vez, selecionam inspetores de trabalho de escritórios de todo o país para participarem de operações, que podem ser de dois tipos: em primeiro lugar, há inspeções de determinadas áreas ou setores geográficos concretos, baseadas em casos anteriores de trabalho forçado e previstas no planejamento anual. Em segundo lugar, realizam-se operações de emergência em resposta a denúncias. Devido a limitações anuais de recurso e de capacidade, a prioridade tem sido dada a operações de emergência.

negociações. Só se recorreria ao Grupo se as negociações fracassassem. Os esforços em âmbito estadual no combate ao trabalho forçado têm sido também importantes (ver o Quadro 4.3).

Quadro 4.3 **Iniciativas locais de combate ao trabalho forçado:** **visando a produção de carvão**

No Estado do Mato Grosso do Sul, a Comissão Permanente de Investigação, Inspeção e Controle das Condições de Trabalho, criada em 1993, conseguiu reduzir significativamente a incidência de servidão por dívida nas áreas de produção de carvão. É composta de organizações governamentais, sindicatos, igrejas e organizações não governamentais. A metodologia da Comissão tem combinado investigação de situações de

servidão por dívida com conscientização, mobilização social e acompanhamento judicial⁴⁹. Seu sucesso tem sido devido à combinação de inspeção e cumprimento da lei com intervenções coordenadas para melhorar a renda familiar e a educação dos filhos. Desde 1995, a Comissão vem recebendo apoio do Programa IPEC da OIT em seu trabalho de erradicação do trabalho infantil.

Contribuições de organizações de trabalhadores

79. Os sindicatos brasileiros têm também contribuído para promover a conscientização sobre o trabalho forçado e a criação de mecanismos de apoio. Um estudo da migração rural, realizado pela Federação de Trabalhadores Agrícolas, em 1995-1996, com o apoio do Ministério do Trabalho e Emprego e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), revelou o risco que correm trabalhadores migrantes de serem apanhados em situações de trabalho forçado. No Estado do Piauí, o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Pimenteiras, após resgatar cerca de 50 trabalhadores em condições de trabalho forçado numa plantação de cana-de-açúcar, no final dos anos 80, tomou providências para que o fato não voltasse a acontecer. Negociou com os agentes de recrutamento, os *gatos*, que ninguém deixaria a cidade sem ter seus nomes e números de identidade, assim como dados informativos dos próprios *gatos*, registrados na polícia. No começo dos anos 90, o Sindicato de Trabalhadores Rurais de Feira de Santana (Estado da Bahia) tentou fazer semelhante controle dos pontos de partida e dos veículos que deixavam a região; isso aconteceu logo depois do resgate de trabalhadores dessa região, em condições de trabalho forçado, em plantações de cana-de-açúcar no Estado do Mato Grosso do Sul.

Quadro 4.4 **“Fique de olho no trabalho escravo”**

Em vários estados do norte do Brasil, a Comissão Pastoral da Terra da Igreja Católica distribuiu um pequeno folheto intitulado *Fique de Olho no Trabalho Escravo*. O folheto usa uma história em quadrinhos para expor condições análogas à escravidão, e no folheto figuram números

de telefones do Ministério do Trabalho e Emprego, da Polícia Militar e de sindicatos de trabalhadores rurais locais. O Grupo de Fiscalização Móvel acaba de adotar prática semelhante, distribuindo folhetos entre trabalhadores encontrados em suas operações de inspeção.

80. No plano nacional, em meados dos anos 90, depois de o presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT) manifestar, através dos meios de comunicação, sua preocupação com o trabalho forçado, a Central criou, em

⁴⁹ Entre 1997 e 1998, a Comissão realizou mais de 130 visitas de inspeção à produção de carvão, a destilarias de cana-de-açúcar e a colheitas de algodão e de sementes de capim, e participou também de muitas negociações e reuniões complementares.

âmbito nacional “uma linha direta sobre a escravidão” para que os trabalhadores telefonassem denunciando situações de trabalho forçado. As poucas denúncias recebidas foram encaminhadas ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Polícia Federal, para investigação. Todavia, por falta de medidas objetivas em escala local e falta de capacidade de acompanhar medidas tomadas pelas autoridades, essa “linha direta” não produziu os resultados esperados e, finalmente, foi desativada. A CUT e seus sindicatos filiados, mantiveram, todavia, suas ações em matéria de trabalho forçado nos Estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul. A sociedade civil e grupos religiosos também lançaram campanhas contra o trabalho forçado no Brasil (ver o Quadro 4.4).

81. O Governo brasileiro promulgou recentemente novas disposições legais para punir mais eficazmente vários aspectos do “trabalho degradante”, que inclui o conceito de trabalho forçado⁵⁰. Mas, apesar dessas medidas, muito poucas pessoas que se servem do trabalho forçado têm sido punidas. Embora em 1999 mais de 600 pessoas tenham sido resgatadas de condições de trabalho forçado por equipes do Grupo de Fiscalização Móvel, no mesmo ano só se registra a prisão de duas pessoas responsáveis por esse tipo de trabalho. Embora o Governo tenha mencionado a necessidade de sanções realmente severas, nada indica que isso esteja acontecendo. A impunidade desfrutada pelos responsáveis, a lentidão dos processos judiciais e a falta de coordenação entre órgãos governamentais acabam favorecendo os infratores no **Brasil** e em outros lugares. Além disso, nos poucos casos de condenação dos responsáveis por esse tipo de delito, trata-se, ao que parece, de intermediários ou de pequenos proprietários, ao invés de donos de grandes fazendas ou empresas.

*Leis mais
severas, mas de
aplicação
ilusória*

82. O descumprimento da lei que limita o percentual da remuneração que um trabalhador pode receber em espécie ou o montante do crédito que pode ser obtido no armazém do empregador acaba também às vezes em situações de trabalho forçado. Isso tem acontecido, por exemplo, com membros do grupo étnico *enxet* no **Paraguai**, em sua maioria analfabetos e que não sabem contar, que se viram envolvidos em situações de servidão por dívida com os donos de fazendas. No início de 1994, alguns processaram seus empregadores por falta de pagamento ou por pagamento incompleto de salários. Embora os tribunais estejam em condições de decidir por algum tipo de compensação, a prioridade máxima deve ser a criação de condições econômicas e sociais que impeçam e desestimulem, antes de tudo, a ocorrência de trabalho forçado.

⁵⁰ A Lei nº 9777, de dezembro de 1998, modifica alguns artigos do Código Penal Brasileiro, que estabeleceu sanções por submeter a uma pessoa à “condição análoga à escravidão”. As penas de prisão são aumentadas para quem põe em risco a vida ou a saúde de outra pessoa como consequência do transporte ilegal de trabalhadores com o fim de submetê-los a práticas ilegais de trabalho. Penas de prisão são impostas a quem obrigue trabalhadores a se utilizarem ou a consumirem certo produto ou os obrigue a contrair uma dívida para impedi-los de deixar o emprego quando assim o desejassem. Estipulam-se, entre outras, penas para quem recruta fraudulentamente trabalhadores fora da localidade em que se realizará o trabalho ou deixem de levar o trabalhador ou a trabalhadora a seu local de origem.

5. Trabalhadores domésticos em situações de trabalho forçado

Trabalhadores domésticos podem ser vítimas de trabalho forçado

83. Trabalhadores cujo trabalho costuma ser feito no âmbito privado de residências, “experimentam um grau de vulnerabilidade sem comparação com o de outros trabalhadores”⁵¹. O trabalho doméstico, em si, evidentemente não é um trabalho forçado. Pode, todavia, degenerar-se em trabalho forçado quando envolve servidão por dívida ou tráfico, ou quando o trabalhador é impedido fisicamente de deixar a casa do empregador ou quando se retêm seus documentos de identidade. Em diversos países, as duras condições das trabalhadoras domésticas, que vivem em situações de trabalho forçado, têm ganhado manchetes, principalmente casos de trabalhadores domésticos empregados no Oriente Médio⁵². As piores situações incluem violência e, em alguns casos, chega-se à violação e/ou à tortura.

84. Quando os trabalhadores domésticos são migrantes internacionais, os problemas complicam-se ainda mais⁵³. Alguns casos isolados, mas vergonhosos, de diplomatas e funcionários internacionais que recorrem a essas práticas impróprias têm servido, pelo menos, para chamar a atenção dos meios de comunicação para as duras condições de empregados domésticos mantidos em situações similares à escravidão. Na **França**, por exemplo, o Comitê contra a

⁵¹ a Blackett: *Making domestic work visible: The case for specific regulation*, Departamento de Legislação e Administração do Trabalho (OIT, Genebra, 1998), p.5. Ver também M.L.Vea Ruiz – “Relación laboral al servicio del hogar familiar en América Latina”, em *Relasur* (Montevideu, N° 3, 1994, PP.35-51).

⁵² OIT: *Migrant workers*, Relatório III (Parte 1b), Estudo geral dos relatórios sobre a Convenção 97, sobre trabalhadores migrantes (revista), a Recomendação 86 (revista), de 1999 e a Convenção 143, de 1975, e a Recomendação 151, de 1975, sobre trabalhadores migrantes (disposições complementares), Conferência Internacional do Trabalho, 87ª Reunião, Genebra, 1999; P. Stalker: *The work of strangers: A survey of international labour migration* (Genebra, OIT, 1994), pp. 109-110.

⁵³ E. Chaney e M.García Castro: *Muchahas no more* (Filadelfia, Templeo, 1989); R. Torrealba: *Trabajadores migrantes en el servicio doméstico en Venezuela*. Programa Mundial do Emprego, Genebra, documento de trabalho MIGWP 71S, 1992; OIT: “Filipine Migrant women in domestic work in Italy” Programa Mundial do Emprego, Genebra, documento de trabalho MIG WP 53, 1991.

Escavidão Moderna, que coopera com a Confederação Democrática Francesa do Trabalho (CFDT), revelou “uma situação que estava oculta e lhe deu um nome”⁵⁴. Mesmo em circunstâncias menos graves, o trabalho forçado pode ser particularmente prejudicial, sobretudo nos países em desenvolvimento, quando, por exemplo, crianças (com mais frequência do sexo feminino) fazem largas jornadas de trabalho em casas particulares em vez de irem à escola. Esse fenômeno costuma ser muito mais comum nas áreas urbanas, para as quais têm sido atraídas crianças das zonas rurais pobres, conforme registrado em **Benin** (100.000 crianças), **Côte d’Ivoire** (não há números) e **Haiti** (250.000 crianças)⁵⁵. Até trabalhadores domésticos adultos estão sujeitos às mesmas práticas de recrutamento fraudulentas e coercitivas como as enfrentadas por trabalhadores rurais e, de fato, eles próprios vêm do campo.

85. Uma vez no emprego, os trabalhadores domésticos costumam trabalhar isolados, o que propicia a inobservância da legislação trabalhista no que lhes é aplicável. De fato, os trabalhadores domésticos são prejudicados porque, em geral, são excluídos da cobertura da legislação trabalhista (tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento) e pelos obstáculos que enfrentam para exercer a liberdade sindical⁵⁶. Nesse conjunto de circunstâncias adversas, lhes é mais difícil sair de situações que envolvem trabalho forçado. Alguns países, como a **Suíça**, têm adotado uma legislação especial ou medidas administrativas com vistas a proporcionar contratos de trabalho apropriados aos trabalhadores domésticos, com o intuito de lhes poupar essa sorte⁵⁷.

⁵⁴ CIOSL: “Slavery in the year 2000”, em *Trade Union World* (Bruxelas), nº 11, novembro de 2000, p.6.

⁵⁵ OIT: *Review of annual reports under the Declaration, 2001*, e Ministério de Ação Humanitária e Direitos Humanos (França) e a OIT: *Vie d’esclaves* (Genebra, 1994) (videocassete).

⁵⁶ O primeiro Relatório Global relativo ao Seguimento da Declaração da OIT: *Your voice at work*, Relatório do Diretor-Geral, Conferência Internacional do trabalho, 88ª Reunião, Genebra, 2000, enfocou este problema.

⁵⁷ Blackett, op.cit e “Contrat-type de travail pour les travailleurs de l’économie domestique”, em *Recueil systématique de la législation genevoise* (Genebra), JI 50.3, de 18 de janeiro de 2000.

6. Trabalho em regime de servidão e sua erradicação

Definição de trabalho em regime de servidão: questões conceituais e de política

86. Outra forma de trabalho forçado ainda amplamente utilizada é o trabalho forçado em regime de servidão. Antes de tudo, quem é o trabalhador em servidão? A expressão refere-se a um trabalhador que presta serviço em condições de servidão decorrente de considerações econômicas, principalmente por endividamento por empréstimo ou adiantamento. Quando a dívida é a causa matriz da servidão, a implicação é de que o trabalhador (ou dependentes ou herdeiros) fica preso a um determinado credor, por período determinado ou indeterminado, até a quitação da dívida. Desse modo, é preciso uma intervenção judicial para declarar essa servidão ilegal e punir proprietários de terras ou outros empregadores que mantêm seus trabalhadores em regime de servidão. E providências suplementares são normalmente requeridas, inclusive assistência econômica e reabilitação, para ajudar trabalhadores resgatados a prover sua subsistência e, por conseguinte, evitar seu retorno à condição de servidão.

87. A identificação de trabalhadores em servidão tem encontrado algumas dificuldades principalmente no continente asiático. Definições legais tanto *de trabalhador em regime de servidão* como *de sistema de trabalho em servidão* podem ser consideradas muito claras em países como a **Índia** e o **Paquistão**, que têm adotado legislação específica sobre a matéria, mas, em outros países, onde o problema persiste (por exemplo o **Nepal**), ainda não foi dado o primeiro passo.

88. Longos debates acadêmicos têm ocorrido acerca de certos sistemas de relação de trabalho rural, se deveriam ser classificados como “livres” ou “não livres”, à luz das mudanças agrárias e sociais que têm afetado a região nas últimas décadas. Alguns analistas associam trabalho em regime de servidão a sistemas tradicionais de propriedade da terra, inclusive o trabalho servil baseado em casta, ou de servidão pessoal gerada por dívida e que, freqüentemente, pode

**Lutando por
uma
compreensão
contemporânea**

estender-se por gerações. Outros argumentam que o trabalho em regime de servidão tem sido também um aspecto de recentes tendências na agricultura comercial, tanto de grande como de pequeno porte, envolvendo a dependência com base na dívida de trabalhadores eventuais e migrantes. Conforme se reconhece no âmbito da Comissão das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a agricultura sustentável não será viável sem a observância dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Além disso, grande parte da recente atenção tem-se voltado para o surgimento de formas de trabalho em regime de servidão *fora* do setor agrícola. Minas, olarias, couro, processamento de pescado e fábrica de tapetes estão entre as indústrias em que tem sido detectado o trabalho em servidão fora da agricultura. A questão fundamental é saber se a coerção extra-econômica, na forma de restrições físicas e de exigência de prestar serviços remunerados ou não remunerados, é condição necessária para se classificar um trabalhador em regime de servidão ou se conviria também levar em consideração fatores de coerção econômica.

89. As formas precárias de posse da terra, como o sistema de meação, podem também apresentar dificuldades. Os meeiros são remunerados, em espécie, com uma proporção da colheita, que pode variar consideravelmente. Em acordos mais favoráveis, podem receber até a metade ou mais da colheita, sem qualquer obrigação de participar com ferramentas, sementes ou outros insumos. No caso de acordos menos favoráveis, podem ter de fornecer insumos, recebem talvez menos da metade da produção e têm também de prestar diferentes espécies de serviços não remunerados ao proprietário da terra, de acordo com a necessidade⁵⁸. Nesse último caso, o sistema de meação pode ter muito em comum com a servidão rural que, até há pouco tempo, era generalizada no subcontinente indiano e em outras regiões em desenvolvimento, e que é, às vezes, considerada como forma de trabalho em regime de servidão.

90. Mas, mesmo a meação, como outras formas de partilha da posse de terras, pode não ser necessariamente equiparada a deficientes condições de trabalho ou a formas de coerção econômica e extra-econômica. Na era das reformas agrárias após a independência, os programas “terra para o lavrador”, no Sul da Ásia, procuravam proteger o arrendatário e aplicar certas limitações à propriedade agrária privada, com a imposição de limites à dimensão das terras de propriedade individual. Como na **Índia**, as reformas agrárias promulgadas em diferentes estados, após os anos 50, visavam: primeiro, abolir os sistemas intermediários de posse da terra, como o sistema de *zamindari*; segundo, assegurar aos arrendatários a garantia da posse da terra e, terceiro, impor limite à posse da terra. Arrendatários diretos de propriedades *zamindari* tornaram-se novos proprietários, enquanto outras camadas complexas de subarrendatários não foram alcançadas pelas reformas. Todavia, embora se tenha verificado, por vezes, uma tendência de a análise política equiparar a meação à perpetuação de condições “semifeudais”, essas opiniões foram amplamente questionadas. À medida que a reforma agrária distributiva foi se arrefecendo na maioria das agendas de desenvolvimento, o arrendamento e a meação têm sido considerados

A meação pode ter uma variedade de aspectos

⁵⁸ O Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) estimou que, em geral em toda a Ásia, o meeiro paga 50 ou mesmo 100 por cento do custo dos insumos mais 100 por cento do custo da mão-de-obra (inclusive a sua própria) e recebe entre 35 e 50 por cento da produção. Ver *The state of world rural poverty* (Roma, FIDA, 1992).

mais favoráveis, como degraus da “escada agrícola” para a plena propriedade da terra.

Estrutura legal e institucional para a erradicação do trabalho em regime de servidão

Exemplos ilustrativos de três países

91. Três países da região mais afetada pelo trabalho em regime de servidão, a **Índia**, o **Nepal** e o **Paquistão**, têm adotado várias e importantes iniciativas para atacar o problema: medidas legais, tentativas para conseguir dimensionar o número de pessoas nessa situação e avaliação das estratégias utilizadas para seu resgate e reabilitação. Além desses países, **Bangladesh** tem mostrado que suas iniciativas de luta contra a pobreza incluem a intenção de aplicar rigorosamente uma legislação que sancione o trabalho forçado ou compulsório, e o **Sri Lanka** tem manifestado sua disposição de avaliar a compatibilidade da legislação nacional com as normas internacionais em matéria de trabalho forçado⁵⁹. A título de exemplo, são examinadas mais detidamente três dessas iniciativas.

A Índia adotou em 1976 sua lei fundamental sobre trabalho forçado

92. Na **Índia**, o artigo 23 da Constituição proíbe o tráfico de seres humanos, *begar*⁶⁰ e outras formas de trabalho forçado. Após sua adoção, foram promulgadas, originalmente nos estados, leis para a erradicar sistemas de trabalho em regime de servidão. Ulteriormente, foi adotada, em fevereiro de 1976⁶¹, importante lei federal, a lei da abolição do sistema de trabalho em servidão. Sua aplicação está a cargo de cada estado. Comitês de vigilância, criados em virtude da lei, tanto nos distritos como em jurisdições menores, têm desempenhado importante papel na reabilitação econômica e social, monitorando o número de crimes dos quais têm tomado conhecimento em virtude da lei, realizando pesquisas sobre a incidência desses crimes e assumindo o papel da defesa de toda causa movida contra trabalhador resgatado da servidão com vista à recuperação da dívida que gerou sua servidão⁶². Os comitês de vigilância têm feito também levantamentos para detectar e quantificar trabalhadores em servidão.

93. No início dos anos 80, várias sentenças da Corte Suprema da Índia ampliaram a interpretação dos conceitos de trabalho forçado e de trabalho em regime de servidão⁶³. Em geral, a lógica dessas decisões parece ser a de que ninguém trabalharia por remuneração inferior ao salário mínimo legal, a não ser pela existência de um fator de coação. Com isso, abrem o caminho para um

⁵⁹ Relatório do Governo enviado à OIT: *Review of annual reports under the Declaration*, 2001.

⁶⁰ O termo *begar* não foi definido como tal na Constituição da Índia. Num caso posterior, a Corte Suprema observou que a prática denominada *begar* era uma “forma de trabalho forçado em virtude da qual se obriga uma pessoa a trabalhar sem nenhuma remuneração”.

⁶¹ Esta define o sistema de trabalho em servidão como “sistema de trabalho forçado ou parcialmente forçado” no qual o devedor conclui, ou se presume tenha concluído, acordo com o credor e por cujos termos o devedor renuncia a certos direitos básicos”.

⁶² Para um exame mais detalhado da lei e de seus procedimentos de aplicação, ver L. Mishra: *Burden of bondage* (Nova Delhi, Manak Publications, 1977), e Y.Reddy: *Bonded labour system in India* (Nova Delhi, Deep and Deep Publications, 1995).

⁶³ Uma sentença de 1982 estabelece um vínculo entre o conceito de trabalho forçado e o fato de não se pagar o salário mínimo. O tribunal opinou que a prestação de trabalho ou serviço.

considerável aumento de pessoas que podem ser tidas como trabalhadores em regime de servidão para os efeitos da lei que abole o sistema de trabalho em servidão. É possível também que tenham inspirado outras decisões relacionadas ao trabalho forçado infantil.

94. No **Paquistão**, a Constituição proíbe também todas as formas de trabalho forçado e de tráfico de seres humanos. O trabalho em regime de servidão foi abolido por uma legislação específica, com a adoção da lei (da Abolição) do Sistema de Trabalho em Servidão pelo poder legislativo, em 1992, que entrou em vigor imediatamente. Em 1995, o Governo Federal a regulamentou com as Normas (de Abolição) do Sistema de Trabalho em Regime de Servidão. A lei tem muitas disposições semelhantes às da Índia. Também estabelece sanções pela utilização ou imposição de trabalho em regime de servidão, pela não devolução, ao trabalhador forçado, da posse de seus bens e pela instigação ao crime.

95. Os comitês de vigilância instalados nos distritos, por força da lei, são compostos de representantes eleitos da área, de representantes da administração do distrito, de associações, de advogados, da imprensa, de serviços sociais reconhecidos e de departamentos de trabalho dos governos federal e provinciais. Suas funções consistem em orientar a administração do distrito na aplicação da lei, ajudar na reabilitação de trabalhadores resgatados do regime de servidão, acompanhar a aplicação da lei e oferecer a trabalhadores em regime de servidão, a assistência necessária para alcançar os objetivos da lei.

96. Até há pouco tempo, não tinha havido, no **Nepal**, nenhuma iniciativa para a adoção de uma legislação específica sobre o trabalho em regime de servidão, embora a Constituição de 1991 proibisse a escravidão, a servidão e o trabalho forçado em qualquer forma. Em seguida a uma forte pressão da sociedade civil, a partir dos anos 90, o Governo do Nepal, por uma decisão do Gabinete, declarou abolido, em 17 de julho de 2000, com efeito imediato, o sistema de servidão por dívida chamado *kamaiya*. O sistema *kamaiya* compreende uma relação de trabalho rural, a longo prazo, entre um agricultor e o dono da terra, e só afeta o grupo étnico desfavorecido dos *tarus*, em vários distritos da região Terai do Nepal Ocidental. Uma semana mais tarde, o Governo constituiu um comitê central de coordenação e supervisão sob a presidência do vice-

O Paquistão adotou sua lei sobre trabalho forçado em 1992.

O Nepal deu um basta, em julho de 2000, ao sistema *kamaiya* de trabalho forçado

a outra pessoa por remuneração inferior ao salário mínimo implica a inclusão desse trabalho ou serviço no âmbito do conceito de *trabalho forçado*, de acordo com a Constituição. A União dos Povos pelos Direitos Democráticos contra a União da Índia, AIR 1982, S.C.1473) (conhecido como *Asiad Workers' Case*). Numa sentença de 1984, atendendo a uma petição relativa a trabalho em servidão em pedreiras, o tribunal determinou que “toda vez que se demonstrar que um trabalhador foi obrigado a prestar trabalho forçado, o tribunal suporá a presunção de que foi obrigado a fazê-lo por força de um adiantamento ou de outra compensação econômica recebida e que se trata, portanto, de trabalhador em regime de servidão”. O empregador ou o governo poderá negar essa presunção, mas se não oferecer provas satisfatórias, o tribunal procederá reconhecendo que o trabalhador foi vítima de servidão e, por isso, tem o direito de se amparar nas disposições da lei Bandghus Mukti Morcha contra a União da Índia, AIR 1984, S.C.802. Em outra sentença, no mesmo ano, a Corte Suprema determinou que toda vez que se obriga uma pessoa a fazer um trabalho sem remuneração ou com uma remuneração simbólica, a presunção é de que se trata de trabalho em servidão, a menos que o empregador ou o governo possa demonstrar o contrário”. Neerja Cheudary contra o Estado de Madyha Pradesch, AIR 1984, S.C. 1099.

Primeiro Ministro, assim como comitês de coordenação e supervisão no âmbito dos distritos, para detectar e reabilitar *kamaiyas* emancipados⁶⁴. No momento, o Governo está trabalhando em novas medidas legislativas, dentre outras.

Estimativa numérica

Qual o alcance dessa estimativa?

97. A primeira dificuldade em definir a população a ser contada está no fato de serem os sistemas de posse e de uso da terra comuns tanto aos trabalhadores em regime de servidão como aos demais. Um estudo muito preliminar realizado no Paquistão, que examinou regiões da província de Sind, que se caracteriza pelos sistemas de meação na agricultura, levanta alguns problemas na identificação e localização do trabalho em servidão⁶⁵. Por exemplo, há uma prática muito comum entre os agricultores arrendatários do sistema chamado *begar*, que consiste na troca de pagamento por serviço. Esse sistema existe em outras regiões da Ásia Meridional, embora sob outros nomes. Essa prática implica tipicamente trabalho não remunerado por parte do arrendatário em benefício do proprietário, no pico sazonal, ligado a determinadas operações como colheita ou capina, e pode ser objeto de acordo prévio. Esse trabalho, entretanto, é realizado tanto pelos trabalhadores sujeitos aos proprietários em regime de servidão como por aqueles não sujeitos ao regime. A questão complica-se ainda mais pelo fato de, por estar em débito com o proprietário, não ser criado automaticamente um vínculo de servidão, vínculo tampouco criado por uma dívida não institucional. É de suma importância determinar a origem, a finalidade e as condições da dívida. Por isso, recorrer a expedientes aparentemente simples, como o uso da dívida entre agricultores arrendatários como indicador de trabalho em regime de servidão, seria muito arriscado. Restam poucas opções, além das pesquisas em que se faz uma contagem direta dos trabalhadores em servidão, utilizando-se rigorosa metodologia que leve em consideração algumas questões aqui levantadas, bem como em outras seções deste Relatório⁶⁶.

Números oficiais e não oficiais

98. Na **Índia**, as pesquisas realizadas em âmbito nacional ou nos estados têm produzido alguns resultados oficiais. Um levantamento feito em comum pela Fundação Gandhi para a Paz e o Instituto Nacional do Trabalho, em 1978-1979, estimou em 2.617.000 o número de trabalhadores em regime de servidão nos dez estados abrangidos pelo levantamento. Um relatório mais recente da Comissão sobre o Trabalho em Servidão em Tamil Nadu à Corte Suprema, em outubro de 1995, calculara que, só no Estado de Tamil Nadu, havia cerca de 1.250.000 trabalhadores em regime de servidão.

Discrepâncias nos números

99. Em 1989, a Comissão Nacional de Mão-de-Obra Rural encomendou a um grupo de estudo sobre o trabalho em servidão, organizado pela Academia Nacional de Administração, o exame de várias questões relacionadas ao sistema

⁶⁴ OIT: *Review of annual reports under the Declaration*, 2000, p. 218. Ver também o documento GB.279/LILS/4, anexo 2, 279ª Reunião do Conselho de Administração (Genebra, 2000).

⁶⁵ E. Ercelawn e M. Nauman: *Bounded labour in Pakistan: an overview* (documento básico preparado para a OIT, agosto de 2000).

⁶⁶ Ibid.

de trabalho em servidão, inclusive problemas estatísticos⁶⁷. Esse grupo comentou as grandes discrepâncias entre os números elevados das estimativas do levantamento por amostragem da Fundação Gandhi para a Paz e os números muito menores das estimativas de levantamentos de governos estaduais⁶⁸. Todavia, a incidência do trabalho em servidão, registrada pelos governos estaduais, fez mais que dobrar entre 1980 e 1989. Vários estados, entre eles, Gujarat, Haryana e Maharashtra, que, até 1980 negavam a existência de trabalho em servidão, passaram posteriormente a reconhecê-la. Trabalhadores em regime de servidão foram detectados nesses três estados, principalmente pelos esforços de ONGs atuantes.

100. O Governo Federal da **Índia** tem produzido regularmente estatísticas sobre trabalhadores em regime de servidão localizados, resgatados e reabilitados por seus respectivos estados. Até março de 1999, os governos estaduais haviam detectado 290.340 trabalhadores em servidão; destes, 243.375 foram postos em liberdade e reabilitados, cerca de 20.000 tinham morrido ou migrado para outras regiões e 17.000 estavam sendo reabilitados. Medidas vêm sendo tomadas por força da Lei de Abolição do Trabalho em Servidão, de 1976, e das diretrizes da Corte Suprema. O Governo da Índia, entretanto, tem reconhecido abertamente a dificuldade de coletar dados estatísticos confiáveis sobre o trabalho em regime de servidão.

101. No **Nepal**, os levantamentos estatísticos do Governo sobre trabalho em regime de servidão têm-se concentrado no sistema *kamaiya* do Nepal Ocidental. Um *kamaiya* aceita trabalhar para um determinado proprietário mediante contrato verbal, em geral de um ano. A remuneração pode ser tanto em espécie como uma determinada quantidade fixa de grãos, complementada por outros produtos como lentilhas, sementes oleaginosas e sal, ou assumir a forma de participação da produção da terra em parceria (a participação do *kamaiya* costuma ser de um terço da colheita).

102. Pode haver também contratos inter-relacionados. Num contrato verbal para a execução de um trabalho, espera-se que o *kamaiya* traga outros membros de sua família para trabalhar para o proprietário. O segundo contrato verbal é para fazer face a emergências, a escassez de alimentos ou a necessidades de consumo do *kamaiya*. O *kamaiya* pode ficar sujeito a um proprietário durante anos ou décadas, por acumulação da dívida. Além disso, outro proprietário pode se oferecer para comprar a dívida e se utilizar dos serviços do *kamaiya*. O terceiro tipo de contrato é para arrendamento de terras, apesar de nenhum *kamaiya* ter tido acesso a uma terra para seu próprio uso⁶⁹.

103. A primeira reforma agrária do Nepal, nos anos 70, estabeleceu um limite máximo de posse da terra na principal zona agrícola onde vivem os tarus.

⁶⁷ Grupo de Estudo sobre o Trabalho em Servidão, conduzido pela Academia Nacional de Administração, Mussoorie, para a Comissão Nacional sobre Trabalho Rural, abril de 1991.

⁶⁸ Em estados que incluem Andhra Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan, Tamil Nadu e Uttar Pradesh, os números fornecidos pelos governos estaduais eram inferiores em cerca de 15% aos obtidos pelo levantamento da Fundação Gandhi para a Paz.

⁶⁹ Para uma exposição mais detalhada, ver S. Sharma e outros autores: *The kamaiya system in Nepal* (Nova Delhi, OIT, Equipe Consultiva Multidisciplinar para Ásia Meridional, 1998).

A tarefa de identificar no Nepal, trabalhadores em regime de servidão

Em curso novos levantamentos dos kamaiyas

Embora as reformas pareçam ter dado lugar a uma redistribuição muito limitada da terra (só 1,5 por cento de toda a terra agricultável)⁷⁰, o fato é que, em geral, não são grandes as propriedades agrárias que utilizam trabalho em servidão. O grupo étnico taru envolvido no sistema *kamaiya* somava cerca de 1,2 milhão de pessoas nos princípios dos anos 90. Uma vez que nem todos contraem dívidas, a servidão como tal não é universal entre os *kamaiyas*. Um estudo da OIT estimou que cerca da metade dos *kamaiyas* trabalha em regime de servidão por dívida, enquanto quase 10 por cento deles vivem há gerações em regime de servidão⁷¹. Levantamentos já mencionados revelam o quadro de um povo sem terra, com alto índice de analfabetismo, facilmente exposto ao risco de contrair novas dívidas.

104. Em colaboração com o Programa IPEC da OIT, o Governo empreendeu um levantamento abrangente do sistema *kamaiya* e da população em 1995, baseado em visitas de porta em porta⁷². O Governo, todavia, observou, nos meados de 2000, que o levantamento de 1995 talvez tenha subestimado o número real de *kamaiyas*, e estão em curso novo levantamento e a identificação de *kamaiyas* emancipados⁷³, para complementar outros levantamentos⁷⁴. Outra questão é saber se há trabalho em servidão em outras distintas regiões do Nepal Ocidental, nas quais tem sido detectado e estudado o sistema *kamaiya*. Há razões para suspeitar de que o sistema de servidão por dívida afeta algumas castas em muitas comunidades rurais baseadas em castas.

Erradicação do trabalho em regime de servidão: experiência prática

105. O país com a mais longa experiência é a **Índia**, onde, há um quarto de século, foi adotada a primeira lei federal para abolir o trabalho em servidão. O **Paquistão** tem uma década de experiência e no **Nepal** as iniciativas estão sendo tomadas com seriedade. Há lições a tirar da experiência de cada um desses três países que já adotaram providências.

⁷⁰ Ver Cooperação Técnica da Alemanha (GTZ): *Land tenure in Nepal: Status and main issues* (1999).

⁷¹ S.Sharma, op.cit.

⁷² Esse levantamento identificou 15.152 famílias *kamaiyas*, ou uma população total de 83.375, dos quais 62,7 por cento foram presas de dívidas conhecidos no local como *sauki*.

⁷³ Ministério da Reforma e da Gestão Agrária: *Proposal on immediate action for rescue and rehabilitation of recently emancipated kamaiya labourers of Western Nepal* (Katmandu, Nepal, 2000) (documento inédito).

⁷⁴ Com base num levantamento por amostragem, de cerca de 3 mil *kamaiyas* de oito distritos, em meados de 1997, informou o Centro de Serviços do Setor Informal (INSEC) que, naquela época, havia 26.000 homens adultos, 1.500 mulheres e 5.000 crianças trabalhando no sistema *kamaiya*. S.Sharma e M.Thakurathi: *A revisit to the kamaiya system of Nepal* (Katmandu, INSEC, 1998). Em 1995, o Departamento de Estudo da Reforma Agrária verificou que cerca de 14,1% da população taru nos cinco distritos abrangidos pelo levantamento eram *kamaiyas*; 62,7 dos *kamaiyas* haviam contraído dívidas, que, em média, equivalia a cerca de 75 dólares. 83,9 por cento dos *kamaiyas* eram analfabetos e 72 por cento não tinham terras para cultivar.

Experiência na Índia, 1976-2000

106. O Governo da **Índia** tem exposto extensamente, em declarações feitas na Conferência Internacional do Trabalho, seus contínuos esforços para erradicar o trabalho em servidão. Isto inclui: fazer novos levantamentos para detectar o trabalho em servidão; tomar providências após a identificação; repatriar as vítimas quando se trata de trabalhadores migrantes; mover ações, nos termos da lei, ⁷⁵ contra os empregadores responsáveis e reabilitar os trabalhadores em servidão .

107. No que se refere à reabilitação, foi recentemente dobrado o volume de assistência per capita para a reabilitação de trabalhadores resgatados da servidão. Reuniram-se recursos procedentes de diferentes programas (inclusive de programas de luta contra a pobreza, de emprego rural e treinamento de jovens rurais), com vista a uma metodologia integrada para uma reabilitação eficaz e permanente. Além disso, o Governo lançou um programa patrocinado pelo Estado para dar assistência a trabalhadores em servidão, e criou, no Ministério do Trabalho, uma divisão para monitorar, coordenar e supervisionar a execução do programa. Simplificou também os procedimentos para aprovar auxílios e subsídios, delegando poderes às províncias.

108. Apesar dessas providências, o Governo da Índia tem reconhecido dificuldades no trato dos problemas do trabalho em servidão e a necessidade de intensificar seus esforços. As razões que invoca para isso incluem a falta de sensibilidade e de vontade de enfrentar o problema – sobretudo nos níveis mais baixos da administração pública – e a escassez de recursos em todos os níveis para a total erradicação do trabalho em servidão.

109. Os esforços para a erradicação do trabalho em regime de servidão na Índia parecem ter passado por diferentes fases no último quarto de século; de fato, em alguns períodos, mais do que em outros, têm ocupado um lugar de destaque nas agendas econômica, política e também jurídica. Em seguida à adoção da Lei de 1976, o movimento contra o trabalho em servidão recebeu grande impulso a partir do enfoque adotado pela Corte Suprema, no início da década dos 80, com base em litígios de interesse público. Importantes sentenças proferidas propiciaram novas reflexões sobre a natureza e a magnitude do problema. A subsequente criação de um grupo de trabalho, por meio da Comissão Nacional de Direitos Humanos, acelerou o processo de detecção, resgate e reabilitação de trabalhadores em servidão. Em 1997, a corte Suprema solicitou à Comissão Nacional de Direitos Humanos que examinasse e supervisionasse a aplicação da Lei de 1976 e os progressos realizados pelos governos estaduais.⁷⁶

Divisão especial estabelecida para uma metodologia integrada

A Corte Suprema da Índia tem desempenhado papel decisivo

⁷⁵ Entre 1998 e 1999, 5.960 trabalhadores em regime de servidão foram reabilitados no contexto de um plano patrocinado pelos Governos centrais dos Estados de Bihar, Orissa, Tamil Nadu e Uttar Pradesh. No decorrer de 1998 e 1999, alguns funcionários foram enviados a algumas regiões para examinar e supervisionar os progressos que estavam sendo alcançados pelos governos estaduais na aplicação da Lei da Abolição do Sistema de Trabalho em Servidão, de 1976, e do Programa de Reabilitação do Trabalho em Servidão, de 1978.

⁷⁶ Ordem baixada no dia 11 de novembro de 1997 em cumprimento do mandado judicial nº 3922/85.

O Comissariado para Castas e Tribos Reconhecidas foi muito atuante na promoção da conscientização

110. Nos anos 80, o Comissariado para Castas e Tribos Reconhecidas desempenhou também importante papel em matéria de conscientização. Os relatórios do Comissariado costumavam ter uma seção especial sobre trabalho em regime de servidão, sobretudo quando afetadas castas e tribos reconhecidas, e fazia recomendações tanto ao Governo como à sociedade em geral⁷⁷. Entre 1987 e 1991, a Comissão Nacional de Mão-de-Obra Rural constituiu também grupos de estudo sobre trabalho em servidão e o endividamento rural. Esses estudos contribuíram consideravelmente para se conhecer a extensão e a natureza da dívida rural, sua finalidade e origens, assim como sua especial incidência entre castas e tribos reconhecidas⁷⁸. A eliminação da servidão por dívida tem sido considerada em grande parte como uma questão de desenvolvimento.

Conclusões da Comissão Nacional sobre a Mão-de-Obra Rural

111. O Grupo de Estudo sobre Trabalho em Servidão, da Comissão Nacional sobre a Mão-de-Obra Rural, apontou algumas deficiências nos planos de reabilitação aplicados anteriormente. Verificaram-se falsas identificações de trabalhadores em servidão, para fins de obtenção de fundos de reabilitação. Além disso, os planos de reabilitação não tinham melhorado as condições de trabalhadores em servidão, já que muitos ex-trabalhadores em servidão continuavam pagando, a seus antigos patrões, o remanescente da dívida que haviam contraído e que, segundo a lei, tinha-se extinguido.

112. Os comitês de vigilância, embora representem poderoso mecanismo para erradicar o trabalho em regime de servidão, não funcionaram a contento, segundo conclusões do grupo de estudo. Em geral, dissolveram-se ao cabo de dois anos e durante muito tempo não foram reconstituídos. Os estados com alto índice de trabalho em servidão não tinham ainda acionado esses comitês de vigilância. Além disso, nos últimos anos foi praticamente cessada a identificação de novos casos de trabalhadores em regime de servidão.

Quadro 6.1

Recomendação do Grupo de Estudo sobre Trabalho em Regime de Servidão

Em seu relatório de 1990, o Grupo de Estudo sobre Trabalho em Regime de Servidão fez uma série de recomendações à Comissão Nacional sobre Mão-de-Obra Rural na Índia, a seguir resumidas:

- (1) promover um levantamento em todo o país, utilizando os mecanismos oficiais, centrais e estaduais, ONGs, ativistas e instituições de pesquisa, para um quadro preciso da natureza, incidência e difusão do trabalho em servidão na Índia, com especial atenção a trabalhadores migrantes e a trabalhadores em ocupações não agrícolas;
- (2) promover um movimento de conscientização e de pressão por meio de um programa, em âmbito

nacional, de educação, mobilização e organização de trabalhadores em regimes de servidão;

- (3) transferir trabalhadores em servidão identificados para acampamentos protegidos logo após seu resgate e ali mantê-los, por conta do Governo, à espera de programas concretos de reabilitação. Os processos de resgate devem ser conduzidos publicamente nas aldeias onde forem identificados trabalhadores em servidão;
- (4) aumentar o valor das indenizações previstas na lei. O governo estadual deve pagar todos os salários atrasados dos trabalhadores em servidão, para depois recuperar a importância do ex-patrão;

⁷⁷ Ver, por exemplo, o Relatório do Comissariado para Castas e Tribos Reconhecidas, 29º Relatório, 1987/1989. Esse relatório trata de questões que incluem a aplicação parcial da lei, direito agrário e trabalho em servidão, trabalho em servidão nas plantações e trabalho em servidão nas minas. Parece que esses relatórios não foram elaborados numa base regular na década passada.

⁷⁸ Grupo de Estudo sobre a Servidão por Dívida nas Zonas Rurais, Centros de Estudos em Ciências Sociais, Calcutá, novembro de 1990.

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> 5) envolver comitês de vigilância ampliados e fortalecidos nas diversas etapas do processo; 6) envidar esforços para organizar os trabalhadores em regime de servidão em vários níveis e elaborar programas de formação; 7) como parte da reabilitação, dar maior proteção à terra e a outros bens a que os trabalhadores em servidão tenham tido acesso. Estender a proibição de despejo de trabalhadores em servidão de toda terra que cultivem e de desapropriação de outros bens como fornos de olarias, e impedir a transferência, para terceiros, de propriedade de trabalhadores em servidão; 8) uma vez que a causa principal do trabalho em | <p>servidão é o endividamento de trabalhadores pobres na zona rural, sobretudo para atender a necessidades de consumo, instruir os bancos públicos a conceder empréstimos para consumo a trabalhadores resgatados da servidão e a trabalhadores ainda sujeitos a esse sistema;</p> <ul style="list-style-type: none"> 9) dar garantias de emprego a trabalhadores servis resgatados; 10) melhorar os planos de reabilitação baseados ou não na posse da terra. Para trabalhadores na agricultura em regime de servidão, a solução definitiva é garantir sua reabilitação pela posse da terra. |
|---|---|

113. O Grupo de Estudo chegou também à conclusão de que, embora tenham sido identificados oficialmente cerca de 240 mil trabalhadores em regime de servidão no país, somente 773 detentores de trabalhadores em servidão foram para a prisão. O número de sanções aplicadas após os respectivos julgamentos foi ainda menor. O Grupo de Estudo sobre o Trabalho em Regime de Servidão formulou uma série significativa de recomendações que permanecem muito pertinentes (ver Quadro 6.1).

114. O Grupo de Estudo observou que planos de reabilitação que não iam além de um alívio temporário, por meio de auxílio financeiro ou, na melhor das hipóteses, de algumas vantagens temporárias, simplesmente atraíam elementos indesejáveis que se aproveitavam desses benefícios. Só a garantia de emprego e terra para os agricultores poderiam proporcionar proteção duradoura a trabalhadores resgatados da servidão. O Governo do Estado de Andhra Pradesh lançou um novo programa de compra de terras cultiváveis, dotando-as de sistemas de irrigação e cedendo-as aos agricultores resgatados do regime de servidão. Essas medidas foram complementadas por benefícios oferecidos por outros programas de luta contra a pobreza⁷⁹.

Só o emprego proporciona uma liberdade duradoura

115. Quanto às tendências mais recentes em matéria de trabalho em servidão, há indícios de que sua incidência pode ser particularmente grave em indústrias pequenas e informais, como as olarias⁸⁰.

116. Há também indícios de que mulheres estão sendo cada vez mais atingidas pelo trabalho em servidão na agricultura. Recente estudo em Andhra Pradesh revela que os trabalhadores agrícolas masculinos eram os principais beneficiários de políticas de estímulo à invasão de terras incultas do Governo, de subsídios de créditos, de bens de produção e de alimentos, bem como da geração de empregos não agrícolas. Dessa maneira, os empregadores tinham menos controle sobre o consumo e a residência de trabalhadores masculinos, o que permitia aos homens escapar das tradicionais relações de trabalho forçado por dívida. Os homens transferiam também o pagamento da dívida para as mulheres,

Alerta para a dimensão do gênero no trabalho em servidão

⁷⁹ Grupo de Estudo sobre o Trabalho em Servidão, conduzido pela La Bahaduar Shastri, Academia Nacional de Administração, Mussoorie, para a Comissão Nacional sobre Mão-de-Obra Rural, abril de 1991.

⁸⁰ Nações Unidas: *Contemporary forms of slavery*, relatório do Grupo de Trabalho sobre Formas Contemporâneas de Escravidão, 25ª Sessão, Nova Iorque, junho de 2000.

tanto direta como indiretamente, atribuindo-lhes maior responsabilidade pelo provimento da família. As mulheres têm sido, por conseguinte, obrigadas a fazer trabalhos agrícolas, por quaisquer salários e condições que lhes são oferecidos. As mulheres têm sido também obrigadas a tomar empréstimos para pagar dívidas dos homens que fogem para não pagar as dívidas com trabalho, e para atender às expectativas de lealdade dos empregadores e assim poder, no futuro, ter acesso a outros créditos para consumo. O estudo levantou ainda que isso envolvia uma obrigação das mulheres de trabalhar em fazendas de empregadores ou de credores por salários mais baixos, ou de fazer tarefas não remuneradas durante toda a temporada⁸¹. Embora se trate de conclusões de apenas um estudo recém-realizado num único estado da Índia, a tese é de importância suficiente para justificar análises mais apuradas.

Experiência no Paquistão, 1992-2000

Crianças em foco

117. Dados oficiais sobre esforços envidados pelo **Paquistão** para erradicar o trabalho em servidão nos últimos dez anos, têm enfatizado os graves problemas do trabalho infantil em regime de servidão nesse país, onde importantes programas de pesquisa e de ação têm sido desenvolvidos com a assistência da OIT. Exemplo disso é o acordo firmado entre a União Européia e a OIT, em maio de 1997, para o financiamento de projetos de cooperação técnica com vista a uma maior conscientização relativa a práticas de exploração de trabalho infantil perigoso e em regime de servidão; a maior capacidade de resgatar crianças da servidão e de evitar que caiam nessa situação, e a incluir crianças trabalhadoras em regime de servidão e suas famílias no contexto global de programas de reabilitação global. Os textos legais sobre crianças e trabalho em servidão foram também traduzidos para o urdu e o sindhi.

O papel dos comitês de vigilância

118. No que se refere à aplicação prática da Lei de Abolição do Sistema de Trabalho em Servidão, de 1992, e das Normas de 1995 sobre a matéria, o Governo informou que os comitês de vigilância tinham sido ampliados e reforçados. Todavia, como foi observado na 82ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho (1995), alguns desses comitês precisariam talvez ser reforçados. A Federação dos Sindicatos Unidos de Todo o Paquistão (APFUTU) solicitou a todos os sindicatos que participem dos comitês de vigilância, que estão sob a supervisão dos departamentos provinciais.

Quadro 6.2 Tratamento abusivo de meeiros *haris*

É cruel a situação dos meeiros *hari*. Conforme levantamento efetuado em meados de 2000, quase todas as mil pessoas ouvidas declararam que homens e mulheres adultos tinham sido obrigados a fazer trabalho forçado (*begar*). Quanto a crianças de ambos os sexos, quase 90 por cento eram *begar*. Mais de três quartos dos entrevistados declararam que tinham sido submetidos a restrições físicas, por exemplo, eram recolhidos à noite e mantidos sob

vigilância. E quase todos os *haris* nos acampamentos declararam que à noite os homens eram separados dos demais membros de sua família. Houve também referências generalizadas a práticas de prisão de *haris* em cárceres privados por períodos de seis a doze meses, ou até mais, e de acorrentá-los ou de amarrá-los com cordas, além de abuso sexual de mulheres.

⁸¹ L. Da Corta e D. Venkateshwarlu: "Unfree relations and the feminization of agricultural labour in Andhra Pradesh, 1970-1995", em *Journal of Peasant Studies* (Ilford, Essex, Reino Unido), vol. 26, nº 2/3, jan/abril de 1999.

119. Por falta de levantamentos sistemáticos tanto do Governo federal quanto de governos provinciais, que definam a magnitude e a intensidade do trabalho em servidão, a maior parte dos dados disponíveis vem de institutos acadêmicos de pesquisa que, por sua vez, costumam consultar as ONGs. Há uma concordância geral de que os problemas mais graves de trabalho em servidão são encontrados entre os meeiros na Província de Sindh e entre os fabricantes de tijolos no Punjab⁸². Os analistas estão também preocupados com o fato de o trabalho em servidão estar ganhando terreno em outros setores como pescarias e fabricação de tapetes. O temor é de que o rápido crescimento do setor manufatureiro informal, especialmente nas zonas rurais, embora reduza o número de desempregados, leve à criação de mais trabalho em servidão.

**Novos setores:
uma área de
preocupação**

120. As condições mais graves de trabalho em servidão têm sido detectadas entre meeiros sem terra (conhecidos como *haris*) no Baixo Sindh. Levantamento realizado, em meados de 2000, em sete acampamentos *haris* do Sindh, tende a confirmar a gravidade das condições encontradas por trabalhadores agrícolas em servidão nessa região. A Comissão de Direitos Humanos do Paquistão (HRCP) documentou práticas chocantes, segundo as quais, só em 1999, 2,3 mil pessoas tinham sido libertadas de cárceres privados (Ver o Quadro 6.2).

**Os haris
enfrentam uma
cruel situação**

121. As zonas rurais do Sindh parecem, por isso, ser exemplo clássico de um sistema feudal, em que os proprietários agrícolas passaram à ofensiva para defender o sistema de trabalho por servidão como parte integrante da cultura do Sindh, uma sociedade agrária. Segundo consta, não concordam em que as relações com seus posseiros sejam regidas pela legislação sobre o trabalho em servidão e insistem em que as questões de dívidas devam ser tratadas por tribunais agrários, nos termos da Lei da Posse da Terra. Um fator que talvez tenha contribuído para essa atitude foram as pressões econômicas adversas enfrentadas recentemente pelos donos de terras, inclusive o aumento dos preços dos insumos, simultaneamente com a redução de subsídios.

**A persistência de
práticas feudais**

122. Iniciativas do Governo têm permitido que *haris* resgatados se abriguem em terras do Estado. Esses acampamentos são temporários e sua segurança depende da boa vontade da administração local e dos habitantes da vizinhança. Até o momento, as atividades de planejamento para o desenvolvimento, como a estratégia nacional de luta contra a pobreza, não classificaram o trabalho em servidão como uma categoria especial de trabalho. Embora tenham sido criados comitês de vigilância (em alguns casos, pela primeira vez, em 1999, e só em alguns poucos distritos), estes têm a tendência de só agir após o recebimento de queixas. O Governo anunciou publicamente sua intenção de financiar programas específicos com vista ao trabalho em servidão e ao trabalho infantil.

123. Enquanto isso, organizações de direitos humanos, sindicatos e outros grupos ativistas têm manifestado preocupação com o problema ou adotado iniciativas de prestação de assistência judiciária para a emancipação de trabalhadores em servidão. Todavia, a inexistência de negociação coletiva entre trabalhadores do setor rural é um obstáculo à ação dos sindicatos.

⁸² Por exemplo, a Frente de Libertação do Trabalho em Servidão (BLLF) estima que, entre janeiro de 1999 e maio de 2000, cerca de 2 mil trabalhadores em servidão e suas famílias foram resgatados, graças a sua ajuda, do trabalho em servidão em olarias.

Criação de um refúgio seguro

124. Para prover um refúgio seguro para os *haris* que fogem da servidão, a Comissão de Direitos Humanos do Paquistão comprou uma pequena área na Província de Sindh. Nos meados de 2000, cerca de 200 famílias – num total de mais de mil pessoas – haviam-se refugiado no acampamento. Quando os *haris* criam seus próprios refúgios tradicionais, a Comissão de Direitos Humanos do Paquistão tem contribuído com a instalação de bombas manuais para a captação de água potável. Grupos religiosos no Sindh têm também ajudado a arranjar área para acampamento de *haris*, além de ajuda financeira para socorro imediato.

125. Essas medidas, porém, são apenas um começo. Um recente estudo da OIT concluiu que a eliminação total do trabalho em servidão em todo o Paquistão só se fará com um rápido crescimento econômico, que inclui empregos e salários mais altos juntamente com a urbanização⁸³. Enquanto isso, a intensificação de iniciativas públicas voltadas especificamente para o trabalho em servidão poderiam produzir significativas melhorias.

Experiência no Nepal, 1995-2000

Seguimento da proibição do sistema *kamaiya*

126. Com relação aos esforços para erradicar o trabalho em servidão, a recente experiência no **Nepal** é única. Em seguida a uma campanha de ONGs, no início da década dos 90, que chamou a atenção nacional para o sistema *kamaiya* no Nepal Ocidental, o Governo tem demonstrado firme compromisso com a abolição desse sistema e com o resgate e reabilitação das pessoas atingidas. Dando prosseguimento à decisão do Gabinete de proibir o sistema *kamaiya*, o Governo elaborou, em julho de 2000, planos detalhados de um programa emergencial de resgate e reabilitação de famílias envolvidas, a ser executado, numa primeira fase, em regime emergencial de curto prazo e, subseqüentemente, num período de três anos.

O Governo optou por um enfoque revolucionário

127. O Governo declarou que sua política para a emancipação dos *kamaiyas* passou de uma estratégia “evolutiva” para uma estratégia “revolucionária”. Inicialmente, dispensou diferentes tipos de apoio aos *kamaiyas*, capacitando-os a saldar suas dívidas, em vez de as declarar nulas por lei. De 1995 em diante, alocou o equivalente a cerca de 900 mil dólares americanos a vários programas para a abolição do sistema *kamaiya*, concentrados na criação de um fundo rotativo de financiamento, a juros baixos, de atividades geradoras de rendas; na criação de um fundo de financiamento de assentamentos de *kamaiyas* sem-teto; na formação de diferentes técnicas, como carpintaria, alvenaria, eletricidade, criação de animais e horticultura, e na distribuição de terra. Além disso, um Programa de Subsistência de *Kamaiyas*, executado pelo Departamento de Reforma Agrária, deu ênfase à mobilização social, ao desenvolvimento de habilidades e à criação de programas de crédito e de formação. O Ministério do Trabalho iniciou também um programa de desenvolvimento de habilidades domésticas para *kamaiyas*, mas os modestos resultados alcançados⁸⁴ levaram o Governo a considerar inadequado esse enfoque para chegar à plena emancipação.

⁸³ A Ercelawn e M. Naumar, op.cit.

⁸⁴ Só 3.736 *kamaiyas* receberam formação e só 1.056 conseguiram a liberdade.

128. A decisão do Governo de proibir o sistema *kamaiya* reflete uma estratégia mais radical. Adotou também planos para a execução de um programa de emergência de resgate e reabilitação de *kamaiyas* – a ser executado, num período de três anos, sob a administração de um comitê central de coordenação e supervisão. A responsabilidade local por sua implementação é de comitês de coordenação e supervisão no âmbito distrital. O Governo estabeleceu ambiciosos objetivos de curto prazo:

- Apresentação de Projeto de Lei (de Abolição) do Trabalho em Servidão, preparada com a assistência da OIT⁸⁵;
- rápida atualização dos registros do levantamento sobre os *kamaiyas*, realizado em 1995;
- distribuição de carteiras de identidade a todos os *kamaiyas* emancipados;
- identificação de terras do Governo ou públicas, convenientes para distribuição entre os *kamaiyas* sem terra;
- propostas de possíveis ações de resgate e reabilitação, uma vez identificados os *kamaiyas* emancipados;
- execução de programas sociais e de desenvolvimento, de uma maneira integrada e coordenada, tanto governamentais como não governamentais.

129. Em seu programa de resgate e reabilitação imediatos, o Governo visa primeiramente os sem-teto e os sem-terra. O Governo pediu ajuda internacional – e a OIT tem assumido a liderança no plano local, reunindo várias organizações internacionais e a comunidade de doadores em apoio às iniciativas do Governo. Em sua fase inicial, o programa atua de uma forma parecida com programas de defesa civil, nos casos de calamidade ou emergência natural, concentrando-se na necessidade de itens básicos como ajuda alimentar, tendas e materiais para cobertura temporária, utensílios básicos de cozinha; sacos de dormir e cobertores; remédios e materiais de primeiros socorros. Estão previstos programas de reabilitação a médio prazo para apoio a projetos de construção de moradias de baixo custo, de assistência médica e educacional, de instalação de água potável, de planos de geração de empregos e de desenvolvimento de qualificações, e de programas de microcrédito.

**Ambiciosos
objetivos de
curto prazo**

**Visando
primeiramente
os sem-teto e os
sem-terra**

⁸⁵ As disposições substantivas do Projeto são muito semelhantes às da legislação promulgada anteriormente na Índia e no Paquistão. Elas prevêm o resgate automático de trabalhadores em servidão, anulação de empréstimos e/ou contratos e a devolução de bens tomados pelo credor em garantia da dívida. Disposições institucionais prevêm a criação de comitês distritais de bem-estar integrados por funcionários dos governos central e locais, um representante dos bancos locais e membros de ONGs e de sindicatos designados pelo Governo. O projeto prevê ainda um fundo de bem-estar, um sistema de queixas e de investigação que funciona por intermédio de um assistente social, e também sanções e recompensas.

Quadro 6.3

Projeto da OIT para a eliminação sustentável do trabalho em servidão no Nepal

O Programa In Focus sobre a Promoção da Declaração e o Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) reuniram forças para elaborar um projeto que adota uma estratégia integrada com vistas aos problemas que enfrentam pessoas extremamente pobres do Nepal Ocidental, região onde ocorre trabalho em servidão. O projeto, a ser executado pelo Governo, por organizações de empregadores e de trabalhadores e também por ONGs, ressalta a construção de

capacidade; apoio a uma efetiva adoção de salários mínimos na agricultura; conscientização sobre os direitos; assistência para reintegrar famílias *kamaiyas* em suas comunidades; e educação e formação, tanto formal como informal. O projeto, um dos muitos financiado pelos Estados Unidos, operará em estreita relação com um projeto sub-regional da Unidade de Financiamento Social da OIT de combate à servidão por dívida, por meio de planos de microfinanciamento.

Projeto da OIT apóia esforços do Governo

130. Correspondendo à demonstração de vontade política do **Nepal** de extirpar o trabalho em servidão, a OIT pretendia lançar, no final de 2000, importante projeto com o apoio financeiro dos **Estados Unidos**. O projeto dará respaldo a medidas relacionadas com o trabalho, inclusive formação para reabilitar cerca de 75 mil ex-trabalhadores em servidão, para evitar que voltem a ser vítimas de outras formas de exploração (ver o Quadro 6.3). Prevê-se que a OIT terá também um papel na construção de técnicas organizacionais e de negociação, à medida que trabalhadores e donos de terra se ajustem à condição do trabalho livre. Além disso, esses esforços devem ser considerados juntamente com medidas mais amplas, com vista à melhoria das condições de vida dos trabalhadores nas zonas rurais e para evitar o ressurgimento da servidão por dívida naquela parte do mundo.

7. Um caso extremo: trabalho forçado imposto por militares

131. Ao contrário de situações em que os governos reconhecem a existência de diversas formas de trabalho forçado e procuram combatê-las, alguns países rejeitam simplesmente a própria idéia da existência do problema. Esta maneira de ver coincide muitas vezes com a exigência de trabalho forçado por parte dos militares e de autoridades correlatas, como aconteceu, por exemplo, na **Guatemala**, na década dos 80, e, como antigamente, nos regimes coloniais. Atualmente, um caso extremo de trabalho forçado diz respeito a **Myanmar**, onde a grave e generalizada incidência do trabalho forçado levou a OIT a tomar uma medida sem precedente, com base no artigo 33 de sua Constituição.

132. A Conferência Internacional do Trabalho e o Conselho de Administração da OIT recomendaram à OIT:

- manter essa questão em exame até que **Myanmar** cumpra as obrigações contraídas por força da Convenção 29, ratificada pelo país;
- instruir governos e organizações de empregadores e trabalhadores para rever suas relações com Myanmar e adotar medidas oportunas para que essas relações não contribuam para perpetuar ou ampliar o sistema de trabalho forçado ou compulsório do país;
- pedir a organizações internacionais que reconsiderem toda cooperação eventualmente estabelecida com esse país e, se conveniente, pôr fim, o mais rapidamente possível, a toda atividade que possa, direta ou indiretamente, favorecer práticas de trabalho forçado;
- solicitar ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas que inclua na ordem do dia de sua reunião de julho de 2001 a questão relativa ao descumprimento, por parte de Myanmar, de suas decisões anteriores;
- apresentar, em intervalos oportunos, relatório dos resultados dessas medidas e manter informadas outras organizações internacionais⁸⁶.

**Medidas
enérgicas num
caso extremo**

**A Conferência
Internacional do
Trabalho e o
Conselho de
Administração
mantêm este
problema em
exame
permanente**

⁸⁶ Conselho de Administração, 27ª Reunião (2000), documentos GB.279/6/1 (Ver.1), GB 279/6/1 (Add.3) e GB. 279/6/2.

133. A situação em Myanmar tem sido exaustivamente examinada pelos órgãos de supervisão da OIT, por uma Comissão de Inquérito, pela Conferência Internacional do Trabalho e pelo Conselho de Administração da Organização⁸⁷; não será, portanto, aqui reexaminada. Não obstante, merecem ser destacados alguns aspectos dessas práticas de trabalho forçado, na medida em que contribuem para o “quadro global”. Elas oferecem algumas lições com relação à prestação de assistência para a erradicação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório.

O trabalho forçado onera a população

134. A Comissão de Inquérito da OIT encontrou muitos indícios do uso generalizado de trabalho forçado imposto à população civil por parte das autoridades de militares em Myanmar. O trabalho forçado tem sido utilizado no transporte de carga, na construção e manutenção de acampamentos militares; em outras tarefas de apoio aos militares; no trabalho na agricultura e na exploração florestal, assim como em outros projetos de produção empreendidos por autoridades ou por militares; na construção e manutenção de rodovias e de estradas de ferro; em outras e várias atividades de infra-estrutura e outras diversas tarefas⁸⁸. O trabalho forçado tem sido, às vezes, imposto em benefício de interesses privados.

135. O trabalho forçado em Myanmar impede que os agricultores atendam às necessidades de suas famílias, e as crianças de irem à escola. Essa situação recai muito mais gravemente sobre os diaristas sem terra e os setores mais pobres da população. O trabalho forçado é realizado em grande parte por mulheres, crianças e idosos, como também por pessoas incapacitadas para o trabalho. A carga de trabalho forçado parece também muito pesada especialmente no caso de grupos étnicos não birmaneses, sobretudo em áreas onde é forte a presença militar, e para a minoria muçulmana⁸⁹.

O que recomendou a Comissão de Inquérito

136. As principais recomendações da Comissão de Inquérito da OIT foram: a) compatibilizar, sem demora, os textos legislativos pertinentes à Convenção 29, de 1930, sobre o trabalho forçado; b) que as autoridades e, particularmente os militares, já não imponham trabalho forçado ou compulsório; e c) rigorosa

⁸⁷ Em decorrência de uma queixa apresentada por delegados dos trabalhadores à 83ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 1996, foi criada, em março de 1997, uma Comissão de Inquérito, com base no artigo 26 da Constituição. O relatório dessa Comissão oferece extensa documentação de casos de trabalho forçado e do contexto em que se produziram. Relatórios subsequentes do Diretor-Geral, sobre medidas desde então adotadas pelo Governo de Mianmar, por força das recomendações da Comissão de Inquérito, indicavam que os problemas de trabalho forçado continuavam extremamente graves em 2000.

⁸⁸ OIT: “Measures recommended by the Governing Body under article 33 of the Constitution – Implementation of recommendations contained in the report of the Commission of Inquiry entitled *Forced Labour in Myanmar* (Burma), na Conferência Internacional do Trabalho, 88ª sessão, Genebra, 2000, *Provisional Record* nº 4, p.4/2.

⁸⁹ Em maio de 1999, a Confederação Mundial do Trabalho publicou uma nota procedente de uma organização não governamental observando que, embora o trabalho forçado tivesse diminuindo na região central de Mianmar, registrava-se ainda sua existência, em grande escala, nos sete estados de minoria étnica em torno da planície central birmanesa. As tropas que vão em busca de trabalhadores entram em contato com o chefe da aldeia, que costuma organizar um sistema rotativo pelo qual cada família é obrigada a fornecer uma pessoa para trabalhar num projeto.

aplicação das sanções a serem impostas, em virtude do Código Penal, a quem exigir trabalho forçado ou compulsório⁹⁰.

137. Além da OIT, as Nações Unidas também classificaram o trabalho forçado em Myanmar como grave violação dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Vários relatores especiais, nomeados pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, têm também documentado, desde 1992, casos de graves violações dos direitos humanos cometidas, segundo consta, pelas forças armadas de Myanmar, sobretudo no recrutamento forçado de soldados e trabalhadores. No ano de 2000, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas deplorava o uso contínuo e generalizado de trabalhadores forçados em projetos de infra-estrutura, na produção de alimentos para militares e como carregadores para o exército, assim como o tráfico e recrutamento de crianças para programas de trabalho forçado⁹¹. Em 1999, a preocupação da OIT com esse problema levou outras organizações, entre elas o Banco Mundial e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a prestar informações com relação à persistência do trabalho forçado em Myanmar.

138. As questões do trabalho forçado em **Myanmar** podem ser divididas em duas categorias: questões referentes a leis e questões da continuação da prática. O problema mais grave com relação à legislação é a manutenção da Lei de Aldeias (1907) e da Lei de Cidades (1907), ambas de origem colonial que contemplam o recrutamento da mão-de-obra em termos amplos. Embora essas leis, já antiquadas, tenham sido consideradas obsoletas⁹², a recente experiência em Myanmar mostra claramente a importância de sua derrogação.

139. Na prática, os problemas podem ser mais difíceis de resolver. A situação em Myanmar pode envolver o exame de alguns fatores estruturais que favorecem a existência do trabalho forçado, entre os quais uma longa tradição de marginalização étnica e a revisão de uma mentalidade cultural que leva as comunidades tradicionais a considerar fato normal a obrigação de se colaborar gratuitamente em determinados trabalhos. Uma solução adequada do problema deverá levar em conta fatores como esses. Mas não há possibilidade de se enfrentar o problema do trabalho forçado com programas específicos e centrados em assistência técnica enquanto o Governo não demonstrar firme vontade política de erradicar uma prática generalizada e de investigar e punir severamente a imposição de trabalho forçado por seus próprios funcionários.

140. O Governo de Myanmar rejeitou durante muito tempo a caracterização dessas atividades como trabalho forçado, embora essas práticas estivessem em

Violações dos direitos humanos

Necessidade de derrogar leis antiquadas

Os problemas mais espinhosos continuam na prática

Ponto de vista do Governo e medidas recentes

⁹⁰ OIT: *Forced Labour in Myanmar* (Burma), Relatório da Comissão de Inquérito, designada com base no artigo 26 da Constituição da OIT, para examinar a observância, por Myanmar, da Convenção 29 de 1930, *Official Bulletin*, Vol. LXXXI (Genebra, 1998), Série B, também disponível em <http://www.ilo/public/english/standards/rel/gb/docs/gb273/Myanmar.html>

⁹¹ Nações Unidas: *United Nations Commission on Human Rights, resolution 2000/23: Situation of human rights in Myanmar*, 56ª Sessão, Nova Iorque, 2000.

⁹² Sucessivos governos declararam que, embora disposições de antigas normas coloniais estivessem ainda em vigor, as autoridades a que se referem já não exercem os poderes nelas contemplados. Já na década de 1970 as autoridades informavam que uma nova legislação do trabalho estava sendo preparada para substituir a legislação sobre trabalho forçado.

uso por longo período no país, enfatizando, em vez, seus programas de desenvolvimento socioeconômico e de infra-estruturas em diversas partes do país⁹³. Entretanto, recebeu uma missão de cooperação técnica em outubro de 2000 e, mais tarde, adotou novas normas e diretrizes e ressaltou outras medidas administrativas contra o trabalho forçado⁹⁴. A questão agora é saber se o Governo, apesar da explícita posição de não cooperação⁹⁵ com a OIT, em decorrência da entrada em vigor das medidas adotadas com base no artigo 33, aceitará uma avaliação objetiva da aplicação prática e do real impacto dessas medidas, o que só a OIT está em condições de fazer.

⁹³ Por exemplo, em correspondência reproduzida em OIT: *Provisional Record* n° 4, 88ª Sessão, op. cit.

⁹⁴ Ver o documento sobre a posição da delegação de Myanmar, reproduzido em Dec. GB 279/6/1 (Add.5) do Conselho de Administração.

⁹⁵ Embora tenha ratificado a Convenção 29, Myanmar não ratificou a Convenção 105 e, por conseguinte, precisa enviar relatórios sobre os esforços que está fazendo com relação ao seguimento da Declaração. Nenhum relatório tinha sido recebido até 1º de janeiro de 2001, correspondente ao primeiro ou segundo período do seguimento da Declaração.

8. Trabalho forçado com relação ao tráfico de pessoas: o outro lado da globalização

141. O fenômeno geral do tráfico de pessoas (problema cada vez mais alarmante) assume muitas vezes aspectos de trabalho forçado. Afeta homens e meninos, mas sobretudo mulheres e moças. Atinge tanto os países ricos como os pobres. É um fenômeno verdadeiramente global. Os pontos de origem podem ser os países mais pobres e, em geral, as zonas rurais mais desfavorecidas desses países. As principais destinações costumam ser os centros urbanos dos países mais ricos – Amsterdã, Bruxelas, Londres, Nova Iorque, Roma, Sidnei, Tóquio – e as capitais de países em desenvolvimento e em transição. Mas a movimentação de pessoas traficadas é muito complexa e variada. Países tão diferentes como **Albânia, Hungria, Nigéria e Tailândia** podem funcionar como pontos de origem, de destinação e de trânsito ao mesmo tempo.

142. Embora os meios de comunicação dispensem muita atenção ao tráfico com objetivos sexuais, há pessoas vítimas do tráfico para outros fins, que podem envolver trabalho forçado. A recente movimentação de trabalhadores agrícolas haitianos para a **República Dominicana** foi um exemplo típico de tráfico internacional de mão-de-obra. Semelhante coerção, envolvendo trabalhadores agrícolas migrantes, tem sido detectada em muitos continentes. Trabalhadores domésticos, operários de fábricas e, sobretudo, os que trabalham no setor informal, podem tornar-se vítimas desse fenômeno. Embora sua causa principal esteja em fatores econômicos, a luta contra o tráfico exigirá uma gama de instrumentos. O tráfico de seres humanos é um ultraje moral, mas as sanções penais que lhe são impostas costumam ser menos rigorosas que as do tráfico de drogas⁹⁶.

143. Até há pouco, não se tinha chegado a uma definição consensual do tráfico de pessoas, definição muito útil a uma ação internacional mais eficaz. Os termos

⁹⁶ Interpol: Segunda Conferência Internacional sobre Tráfico de Mulheres e Imigração Ilegal, Lion, 28-30 de novembro de 2000.

Tráfico de pessoas: problema mundial

As Nações Unidas chegam a uma definição internacional em novembro de 2000

do Protocolo para Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, Especialmente de Mulheres e Crianças, que complementa a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional⁹⁷, aberta às assinaturas em dezembro de 2000, assim define o “tráfico de pessoas” em seu artigo 3º alínea (a):

... recrutamento, transporte, traslado, abrigo ou receptação de pessoas por meio de ameaça ou uso da força ou de outras formas de coerção, rapto, fraude, trapaça, abuso de poder ou da situação de vulnerabilidade ou de fazer ou receber pagamentos ou benefícios para conseguir o consentimento de pessoa que tenha controle sobre outra, para fins de exploração.

A exploração inclui trabalho forçado

144. O Protocolo especifica ainda que essa “exploração” inclui outros elementos: “trabalhos ou serviços forçados, escravidão ou práticas análogas à escravidão” (artigo 3º, a). Acrescenta, em seguida, que o consentimento de vítima adulta do tráfico será irrelevante, quando se tiver recorrido a qualquer dos meios citados na definição. No caso de menor de 18 anos, o próprio recrutamento, transporte, traslado, abrigo ou receptação de uma criança para fins de exploração será considerado “tráfico de pessoas”. Durante as sessões preparatórias, a preocupação das Nações Unidas, da OIT e de outras organizações internacionais era no sentido de que a própria definição de *tráfico* fizesse referência a seus elementos coercitivos, entre eles o trabalho forçado, a servidão por dívida e práticas análogas à escravidão.

145. O tráfico de pessoas é às vezes muito complexo e requer um exame “não só da maneira como um migrante entrou no país, mas também de suas condições de trabalho, e se o migrante consentiu com a entrada irregular e/ou com essas condições de trabalho. O tráfico e as formas mais voluntárias de migração irregular devem ser consideradas como um contínuo, com espaço suficiente para uma considerável variação entre os extremos”⁹⁸. Parte do problema está em saber se o tráfico de pessoas deve ser considerado como forma de migração ilegal, uma vez que implica medidas contra o tráfico. Em termos práticos, os traficantes acabam usando pessoas para gerar renda com o trabalho forçado que lhes é imposto.

Os mecanismos do tráfico

146. Como funciona o tráfico de pessoas? Em sua forma mais simples, envolve a movimentação de pessoas para a execução de um trabalho e mais provavelmente para engajá-las em atividades ou empregos ilegais a serem exercidos em condições de trabalho que contrariam normas estabelecidas. Requer um agente, recrutador ou transportador, que, com toda probabilidade, tirará vantagens dessa intervenção.

147. A coerção pode não ser evidente no início do processo ou ciclo do tráfico. A pessoa pode entrar em acordo com o agente recrutador, de uma maneira aparentemente voluntária, embora muitas vezes sem ter recebido informação

⁹⁷ Nenhum desses instrumentos está em vigor; antes dele, o principal tratado internacional era a Convenção sobre a Supressão do Tráfico de Pessoas e da Exploração da Prostituição Alheia, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1949, instrumento de âmbito muito mais limitado.

⁹⁸ J.Salt e J.Hogarth: *Migrant trafficking and human smuggling in Europe. A review of the evidence* (Genebra, IOM, 2000).

completa. Mas no lugar de destinação, as condições costumam envolver coerções, inclusive restrições físicas à liberdade de movimento, abuso, violência e fraude, muitas vezes na forma de não pagamento de salários prometidos. As vítimas se vêem em geral envolvidas em servidão por dívida e em outras condições análogas à escravidão.

148. De fato, grande parte do tráfico do trabalho pode ser considerada como forma contemporânea de servidão por dívida. Não se trata aqui de trabalho em regime de servidão a que já aludimos no início, derivada da tradicional servidão na agricultura, e que passa de geração em geração. A servidão por dívida pode ser de duração muito mais curta. Sua principal motivação é tirar proveito por diversos métodos, que vão desde a prestação de serviços ilícitos – como a falsificação de documentos – ao uso criminoso e direto da força.

149. Um combate mais eficaz aos aspectos do trabalho forçado no tráfico de pessoas exige:

- Primeiro, maior compreensão de como reconhecer o fenômeno, para preparar o caminho para políticas, leis e programas de ação mais eficazes em todo o mundo;
- Segundo, compreender a natureza e a dimensão dos problemas. Quais são as rotas principais do tráfico, dentro e através das fronteiras? Quando são modificadas (e costumam mudar rapidamente) e com que instituições negociam? Qual é o perfil comum de pessoas traficadas, classificadas por sexo, idade, origem social, raça e etnia?
- Terceiro, exame das causas e dos efeitos. Que espécies de pesquisa foram feitas de fatores sociais e econômicos que estão por trás do aumento do tráfico de pessoas?
- Quarto, divulgação das medidas que estão sendo adotadas por governos, interlocutores sociais, organizações internacionais, grupos religiosos e outros para tratar dos aspectos do trabalho forçado no tráfico de pessoas.

Medidas a tomar

Tráfico e trabalho forçado: aspectos demográficos e de gênero

150. É importante saber que grupos da população são os mais afetados pelo tráfico de pessoas para trabalho forçado, e como são afetados. Quais são as experiências de homens? Mulheres? Meninos? Meninas? Os setores mais pobres da sociedade são sempre os mais afetados. Os problemas estão especialmente concentrados em áreas específicas ou entre determinados grupos étnicos ou raciais?

151. Informações casuais, estudos de caso aleatórios e notícias na imprensa mostram que as mulheres e as crianças são os grupos mais afetados e que a Ásia e a Europa Central e Oriental são as regiões geográficas em que é mais visível a dimensão do trabalho forçado no tráfico de pessoas. Mas é também um problema cada vez maior na África e nas Américas.

152. Um ponto de vista aceito, em geral, sustenta que a “feminização do trabalho forçado e do tráfico de pessoas” anda junto com a “feminização da

Alarmantes modalidades de recrutamento na Ásia

migração”. Apesar disso, na prática, são muito poucos os estudos de caso sobre qualquer tipo de tráfico e, em geral, são levantamentos em escala muito reduzida e sem metodologia uniforme. Na Ásia, os mais recentes desses levantamentos em pequena escala destacam, muitas vezes, a natureza “voluntária” do tráfico em seus estágios iniciais, quando jovens podem ir em busca dos serviços de um “traficante”⁹⁹. Outros estudos desse tráfico têm lamentado a falta de atenção para o fenômeno em setores como o serviço doméstico, o trabalho industrial não regulamentado, a agricultura e a economia informal. Na Ásia, os estudos têm-se concentrado deliberadamente no setor do comércio do sexo.

153. Num levantamento em pequena escala, em diferentes localidades ao longo das fronteiras da **Tailândia** com a **República Democrática Popular do Laos** e **Myanmar**¹⁰⁰, coerção, tráfico e venda de menores haviam ocorrido com muita frequência nos casos de recrutamento direto nas aldeias. As entrevistas revelaram vários casos de condições análogas à escravidão, inclusive de alguns (mas não todos) estabelecimentos na indústria do sexo, em que as jovens eram mantidas em regime de servidão por dívida até o pagamento de uma determinada soma. O estudo mostrou também situações de trabalho doméstico nas quais os menores nunca eram remunerados e não podiam ir-se embora. O estudo concluía que o processo de tráfico em si não era geralmente explorador, e que um processo voluntário de migração de mão-de-obra, organizado por famílias, amigos ou pelas próprias crianças, era aparentemente mais usual. Todavia, outros estudos têm insistido nos elementos coercitivos do tráfico, com um forte elemento de servidão por dívida contraída com as despesas de viagem, ficando todos os cálculos do reembolso a critério do empregador.

154. Pesquisa realizada em aldeias pobres do **Nepal** verificou que pais e outros familiares podem chegar a tamanho desespero que vendem seus próprios filhos a intermediários. Os traficantes podem manter ligações com informantes das cidades de destino por meio de intermediários, e entre seus cúmplices podem estar parentes e amigos e líderes políticos¹⁰¹. A polícia do Nepal, preocupada com o aumento do tráfico, está participando de programas de conscientização, juntamente com a OIT, o UNICEF, o UNIFEM, dentre outras organizações.

155. Na África há poucos dados sobre o tráfico na região, mas se sabe que jovens africanas têm sido amplamente traficadas para o comércio europeu do sexo. Nos meados da década de 1990, produziu-se uma onda de tráfico da África Ocidental, particularmente de **Gana** e da **Nigéria**, para a **Itália**, **Países**

⁹⁹ Tem-se observado, por exemplo, no Sudoeste da Ásia, que o percentual de moças traficadas para a prostituição forçada está diminuindo, enquanto cresce o número das que entram voluntariamente na prostituição, em parte por ignorância da natureza precisa, dos perigos e da reprovação social que traz consigo essa atividade. K. Archavanatikul: *Trafficking in children for labour exploitation including child prostitution in the Mekong sub-region* (Bangcoc, julho de 1998).

¹⁰⁰ C. Wille: *Trafficking in children into the worst forms of child labour in Thailand*, Centro Asiático de Pesquisa em Migração e Instituto de Estudos Asiáticos, Chulalongkorn University (trata-se apenas de um primeiro projeto, 2000).

¹⁰¹ Ver *National plan of action against trafficking and their commercial sexual exploitation*, Ministério da Mulher e do Bem-Estar Social em colaboração com o Programa IPEC da OIT (Katmandu, 1998).

Baixos e outros países europeus. Há também registro de tráfico de mulheres de Mahgreb e de países subsaarianos para a **França**¹⁰².

156. A natureza e a composição do tráfico *dentro* da África pareceriam, entretanto, diferentes. A própria pesquisa da OIT, realizada sob os auspícios do IPEC, concentra-se inevitavelmente em crianças, mas suas recentes conclusões referentes à região da África Ocidental podem lançar alguma luz sobre as dimensões mais amplas do tráfico dentro da África¹⁰³. Os tipos de tráfico identificados na África Ocidental compreendem rapto, colocação à venda, colocação em regime de servidão, colocação em troca de um sinal em dinheiro, colocação em serviço e a colocação como forma de apropriação. Além disso, há casos de tráfico de crianças com relação a conflitos armados.

157. Na África, jovens costumam ser traficados para trabalharem em plantações agrícolas, enquanto meninas são destinadas ao serviço doméstico. Todavia, encontram-se também jovens de ambos os sexos em outras atividades, como o comércio de rua, serviços de restaurante e na prostituição. A **Côte d'Ivoire** estabeleceu a existência de uma relação entre trabalho infantil urbano e o tráfico de pessoas entre fronteiras¹⁰⁴.

158. Quando se investiga o trabalho forçado em relação ao tráfico de crianças, é difícil estabelecer uma clara distinção entre “colocação cultural” e colocação com vista à exploração do trabalho. Seguindo uma imemorial tradição cultural africana, é costume deixar as crianças aos cuidados de membros da família que vivem em melhores condições econômicas. Mas, embora esse modelo tradicional continue em vigor, hoje em dia é maior o número de crianças sujeitas à exploração por razões meramente econômicas.

O comércio do sexo domina o tráfico na Europa

159. Na Europa, embora grande parte da recente atenção dos meios de comunicação se concentre na prostituição feminina, um estudo recente indica que o maior número de vítimas é do sexo masculino¹⁰⁵. Mais de 80 por cento dos migrantes traficados para a **Ucrânia** eram do sexo masculino – na sua maioria na faixa etária entre 20 e 40 anos. Na **Polônia**, a proporção masculina chegava a 91 por cento, dos quais 62 por cento estavam na casa dos 20 anos. Os procedentes de **Belarússia**, da **Federação Russa** e da **Ucrânia** eram mais velhos e os dos países árabes mais jovens. Um estudo concluiu que foram traficados para a **Polônia** mais migrantes do sexo feminino do que masculino, procedentes de países da CEI e de outras partes da Europa, enquanto o contrário ocorreu com migrantes vindos do Oriente Médio, do Extremo Oriente e da África¹⁰⁶. Todavia, são evidentes os problemas com dados dessa espécie. Admitem os autores que os dados não são exatamente comparáveis, uma vez

¹⁰² Salt e Hogarth, *op. cit.*

¹⁰³ D. Verbeet: *Combating the trafficking in children for labour exploitation in West and Central Africa*, relatório sintético do programa IPEC da OIT, Abidjan, julho de 2000 (inédito).

¹⁰⁴ Verbeet, *op.cit.*, informações procedentes do Governo da Côte d'Ivoire.

¹⁰⁵ Salt e Hogarth, *op.cit.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

As diferentes dimensões do tráfico na África

que, com referência a alguns países, eles dizem mais respeito a cruzamentos ilegais de fronteiras do que a migrantes especificamente traficados. As estatísticas na **Bélgica** e na **Alemanha**, por exemplo, tendem mais em geral para imigrantes ilegais, sem qualquer indicação de envolvimento de traficantes.

160. Como na Ásia, grande parte da evidência de tráfico coercitivo na Europa diz respeito a mulheres no setor do sexo, refletindo talvez o fato de ter-se a pesquisa concentrado nessa área. Um recente relatório sobre o tráfico na **Bósnia e Herzegovina**¹⁰⁷ verificou que esse país vem surgindo como significativo ponto de destinação de mulheres traficadas de países da Europa Oriental (especialmente da **República da Moldávia**, da **Romênia** e da **Ucrânia**). Embora a participação de adultos no comércio do sexo parecesse às vezes voluntária, a pesquisa documentou casos de mulheres com passaportes retidos e que não recebiam nenhum pagamento por seus serviços. De acordo com o IOM, muitas mulheres eram “vendidas e compradas” várias vezes, por preços que variavam de 500 a 1.500 euros. Além disso, embora todos os casos registrados estivessem relacionados com a prostituição forçada, observou-se, em geral, que a “plena extensão do problema estava ainda por ser identificada” e que “outros tipos de trabalho forçado ou de servidão por dívida permaneciam ocultos em áreas sombrias” da economia¹⁰⁸. Na região de Kosovo, da **República Federal da Iugoslávia**, surgiram preocupações com o tráfico para fins sexuais na esteira do conflito armado e da concentração de tropas e do desajuste econômico que implicam esses conflitos. O IOM soou o alarme sobre o tráfico para fins de exploração sexual na região dos Balcãs. Ali, como em outras partes, a natureza lucrativa da atividade é uma crescente atração para as redes do crime organizado.

Movimentação é Leste-Leste e Leste-Oeste

161. O tráfico na Europa envolve movimentações de “Leste para Leste” e “Leste para Oeste”, com países de economias mais fortes (principalmente **Hungria**, **República Tcheca** e **Polônia**) tornando-se países de destinação para outros menos prósperos da região. Países como esses podem funcionar como pontos de trânsito para a Europa Ocidental ou para a América do Norte. Preocupações com o problema levaram a Hungria a tomar a importante iniciativa de apenar o tráfico de pessoas como crime, em seu próprio direito, e como violação da liberdade e da dignidade pessoal¹⁰⁹. Também em **Israel** tem ocorrido um fluxo de mulheres trazidas ilegalmente por redes de traficantes de países da CEI, da Europa Oriental e de países em desenvolvimento (especialmente da África Central e Austral) para trabalharem em bordéis e serviços de acompanhante. Mesmo aquelas que sabiam que acabariam trabalhando como prostitutas não imaginavam as terríveis condições a que estariam sujeitas ou o ciclo de servidão por dívida em que se envolveriam. Pouca pesquisa parece, todavia, ter sido feita sobre as condições do mercado de trabalho que geram ambiente fértil para esses abusos, ou sobre como a dimensão da redução de

¹⁰⁷ *Trafficking in human beings in Bosnia and Herzegovina*, relatório sintético do Projeto Conjunto de Tráfico da Missão das Nações Unidas em Bósnia-Herzegovina e o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, maio de 2000.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ L. Fehér: *Legal study on the combat of trafficking in women for the purpose of forced prostitution in Hungary*, relatório do País (Viena, Boltzman Institute, 1999), p. 36.

oportunidades de emprego legal, especialmente entre mulheres, tem funcionado como fator favorável ao tráfico europeu¹¹⁰.

162. O fenômeno do tráfico para fins sexuais é também por demais conhecido na Europa Ocidental. No **Reino Unido**, por exemplo, recente relatório encomendado pelo Home Office enfocou especificamente o tráfico de mulheres para exploração sexual¹¹¹. Geralmente, as mulheres entram no país apresentando-se com variações de documentação legal e ilegal. Ao chegarem a seu destino, os documentos falsos são recolhidos pelo traficante e o passaporte da mulher é invariavelmente entregue à pessoa a que está agora sujeita por dívida e que “pagou” por ela. Embora os adiantamentos possam teoricamente ser quitados num período de três meses, o período da dívida pode ser ampliado. A realidade para a maioria das mulheres traficadas é que “têm sorte quando recebem qualquer parte do dinheiro que ganharam, mas é praticamente impossível ganhar o suficiente para pagar a dívida exorbitante e sempre crescente.

163. Nas Américas, a maioria das pesquisas sobre tráfico tem-se concentrado nos **Estados Unidos** e, mais uma vez, amplamente no setor do sexo. Mas se tem dispensado também atenção às formas abusivas e coercitivas do tráfico em outros setores, inclusive a pequena indústria e a agricultura. Estudo realizado para o Governo¹¹², sobre várias operações “ilustrativas do tráfico e de escravidão”, nos últimos oito anos, envolvendo exploração do trabalho clandestino, trabalho agrícola, servidão doméstica e outras formas de trabalho forçado, concluiu que essas operações continuavam sendo ignoradas ou puderam subsistir por mais tempo que operações de tráfico que envolvem a indústria do sexo.

Operações clandestinas põem desafios nas Américas

164. Comentários a propósito da Lei de Proteção de Vítimas da Violência e do Tráfico, de 2000, recentemente promulgada nos **Estados Unidos**, estimavam que 50.000 mulheres e crianças eram traficadas todo ano para esse país. Tem havido relatórios de tráfico em pelo menos 20 estados, com a maioria das ocorrências na Califórnia, Flórida e Nova Iorque. Os países identificados como principais fornecedores são a **China**, a **República Tcheca**, o **México**, a **Federação Russa**, a **Tailândia**, a **Ucrânia** e o **Vietnã**. Mulheres têm sido também traficadas do **Brasil**, **Honduras**, **Hungria**, **República da Coreia**, **Látvia**, **Malásia**, **Filipinas** e **Polônia**, entre outros países. As mulheres têm

¹¹⁰ Com o nível de educação nessa região, geralmente elevado, inclusive entre as mulheres, é de se esperar que o perfil das pessoas traficadas deve diferir consideravelmente do perfil das que costumam vir de países em desenvolvimento; todavia, a situação final em que se encontram em geral é a mesma: ficam virtualmente sem ação nas mãos de seus exploradores.

¹¹¹ L.Kelly e L.Regan: *Stopping traffic: Exploring the extent of, and responses, trafficking in women for sexual exploitation in the UK*, Série de Pesquisa Policial, Documento 125, Unidade de Policiamento e Redução do Crime, Home Office, Reino Unido, maio de 2000. Um estudo exploratório, baseado num levantamento da polícia, identificou 71 mulheres conhecidas como tendo sido traficadas para a prostituição no Reino Unido em 1998. Fala-se de um “problema de tráfico oculto” várias vezes maior do que pode ser documentado com segurança, e que pode ter sido de 142 a 1420 o número de mulheres traficadas para o Reino Unido no mesmo período.

¹¹² ^{ao}Richard: *International trafficking in women to the United States: A contemporary manifestation of slavery and organized crime*, Centro de Estudo de Inteligência (abril, 2000), baseado em fontes oficiais.

vido traficadas principalmente para a indústria do sexo, embora também sejam destinadas a serviços em hotéis, ao comércio ambulante nas estações de metrô e ônibus, a trabalhos em oficinas clandestinas e à mendicância. A idade média dessas mulheres é de aproximadamente 20 anos.

Do trabalho doméstico ao tráfico de drogas

165. Embora a América Latina certamente não tenha sido poupada do tráfico de mão-de-obra para fins ilícitos, os dados são escassos. Um estudo recente sugere um sistema muito conhecido: falsas promessas de trabalho no exterior em emprego legal, pagamento das despesas de viagem, que a seguir se transformam em dívida, prostituição forçada, ameaças e violência contra as vítimas e suas famílias no país de origem, cativo e confisco de documentos. Os países identificados como os mais afetados incluem o **Brasil**, a **Colômbia**, a **República Dominicana** e o **Equador**¹¹³, mas o fenômeno parece estar em escala muito mais limitada do que em outras regiões. Além do comércio do sexo, ocorre, naturalmente, o uso de crianças como mão-de-obra forçada no tráfico de drogas – prática generalizada na América do Norte e do Sul e que constitui uma das piores formas de trabalho infantil. Outra forma mais oculta do tráfico, que termina em situações de trabalho forçado, envolve o trabalho em residências. Trabalhadores domésticos podem ser recrutados por intermédio de pessoas que tem relação direta com o lugar de origem e com a família; o IPEC está investigando sistemas de recrutamento para trabalho doméstico, do campo para a cidade, envolvendo crianças na América Latina. Outro tipo de tráfico entre fronteiras, que tem envolvido trabalho forçado na região, já foi ilustrado no caso do **Haiti** e da **República Dominicana**.

Nenhuma região é poupada do flagelo do tráfico

166. Em suma, embora o tráfico relativo ao trabalho forçado possa assumir diferentes formas, o fenômeno é universal. Pessoas são atraídas por falsas promessas de empregos legais em restaurantes, bares, boates, fábricas, plantações e residências; todavia, uma vez no emprego e isoladas, podem acabar descobrindo que sua liberdade foi seriamente restringida. Seus passaportes ou documentos de viagem foram tomados; sua movimentação é restrita e seus salários retidos até que o débito pelo transporte, cujo valor é estabelecido a critério do traficante, tenha sido pago. E como os traficantes podem revender as dívidas de uma mulher para outros traficantes ou empregadores, as vítimas podem ver-se envolvidas num ciclo de perpétua servidão por dívida. Além disso, os trabalhadores podem ser impedidos de sair, por guardas de segurança, violência, ameaças e retenção de seus documentos.

Quais são as causas do tráfico?

167. Um exame completo dos fatores econômicos, sociais e culturais por trás do aumento do tráfico de mão-de-obra exigiria um estudo à parte, que incluisse no mínimo a pobreza e o endividamento, geralmente de trabalhadores rurais e suas famílias; analfabetismo e baixos níveis de educação, que dificultam um emprego decente; discriminação no mercado de trabalho com base no gênero, causando acesso desigual de mulheres a um emprego remunerador, e mesmo

¹¹³ Interpol: *Project Gray Route* (Lião, 2000).

crenças tradicionais que desvalorizam meninas. As causas do aumento desse tráfico são complexas e ainda pouco pesquisadas.

168. O recente aumento do tráfico de mão-de-obra pode ser basicamente atribuído a desequilíbrios entre a demanda de trabalho e a disponibilidade de trabalho legal num lugar em que quem busca emprego está legalmente apto a residir. O tráfico de mão-de-obra teoricamente não teria lugar se a pessoa que busca emprego tivesse a liberdade de movimentação geográfica e liberdade de acesso ao emprego. Isso acontece porque o trabalhador está abaixo da idade mínima de emprego; porque o emprego em si mesmo é ilegal; as condições de trabalho são piores do que as prescritas por lei ou o trabalhador procura ir para um país em que há barreiras à migração legal. E, finalmente, é claro, o tráfico existe porque alguém pode tirar proveito da exploração desses desequilíbrios.

169. O aumento do tráfico tem sido muitas vezes ligado a políticas, perseguida por alguns governos, de promoção da exportação de mão-de-obra para empregos no exterior, na esperança de aumento das remessas de recursos e de solução do desemprego nacional. A extrema pobreza pode evidentemente ser um fator. Mas muitos migrantes traficados estavam relativamente bem em seus próprios países e também eles ou suas famílias podem acabar na servidão por dívida. É o conseqüente dilema moral e financeiro que expõe o migrante a “uma exploração sem limite de seu trabalho em condições muito próximas da escravidão”¹¹⁴.

170. O *Human Development Report 1999* do PNUD enumerou o tráfico como uma das atividades criminosas que aumentaram com o aumento da globalização. A crise econômica na Ásia Oriental é considerada como causa do tráfico de tantas mulheres que fogem de uma pobreza inesperada¹¹⁵.

171. Pesquisa empreendida na Ásia pelo programa IPEC da OIT identificou também relação entre a globalização e tendências no tráfico de mulheres e crianças. A abertura de fronteiras e a melhoria da infra-estrutura de transporte entre as nações, embora tenham trazido benefícios com o aumento do comércio, têm também facilitado mais migração. Enquanto a região luta para se recuperar da crise econômica de 1997, a movimentação de pessoas em busca de trabalho através das fronteiras tem aumentado o alcance de atividades ilegais, inclusive o tráfico, e um fator subjacente é a alta lucratividade do tráfico, juntamente com o baixo risco de ser apanhado.

172. Um aspecto fundamental é também a dimensão do gênero desse fluxo migratório e o rápido aumento da participação da mulher na força de trabalho. A “feminização da migração” tem sido apontada como principal determinante do tráfico de mão-de-obra. Especialmente na Ásia, as mulheres têm-se movimentado mais como migrantes econômicas autônomas, do que como

**Relação com a
globalização**

**A feminização
da migração**

¹¹⁴ *Migrant workers*, op.cit.

¹¹⁵ Nações Unidas: *Violence against women*, Relatório do Relator Especial sobre violência contra mulheres, suas causas e conseqüências, Comissão das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, 56ª Sessão, Nova Iorque, 29 de fevereiro de 2000 (Nações Unidas, doc. E/CN.4/2000/68).

dependentes. Os países fornecedores têm sido principalmente a **Indonésia**¹¹⁶, as **Filipinas**, **Sri Lanka** e **Tailândia** – e recentemente também a **China**, a **República Democrática Popular do Laos** e **Myanmar** – com países receptores que incluem os Estados do Conselho de Cooperação do Golfo, especialmente o **Kuwait** e a **Arábia Saudita**; **Brunei Darussalem**, a Região Administrativa Especial de Hong Kong, **China**, **Japão**, **Malásia** e **Singapura**.

173. Quando se consideram fluxos ilegais ou não documentados, tanto o número como a proporção de mulheres podem ser mais altos. Estima-se que trabalhadores sem documentos vindos da **Indonésia** e contratados no exterior são sete vezes mais numerosos do que seus correspondentes legais. E se calcula em apenas 40 por cento o total de pessoas que deixam o **Sri Lanka** pelos canais oficiais¹¹⁷. Embora mulheres e homens estejam agora migrando em quantidades mais ou menos iguais – e o crescimento anual da migração de mulheres tenha sido maior que a de homens, na maior parte do mundo nos últimos anos – a tradicional segregação por gênero no mercado de trabalho tende a limitar suas oportunidades de trabalho a serviços domésticos, diversões, hotéis e restaurantes, vendas e trabalho de montagem nas fábricas. Na Europa, a crescente feminização da migração por trabalho, juntamente com as políticas cada vez mais restritivas de imigração dos países receptores, tem criado uma diferente demanda de mercado que está sendo atendida por traficantes.

Reações ao tráfico acima do nível nacional

174. Tanto no âmbito regional como no internacional, o crescente alarme contra o tráfico tem provocado uma série de reações. Por exemplo, no Conselho Europeu, o Comitê de Ministros recomendou, em maio de 2000, que seus estados-membros revissem sua respectiva legislação e prática com vista à introdução e ampla publicidade de medidas para:

- assegurar proteção dos direitos e interesses das vítimas do tráfico para fins de exploração sexual;
- dar absoluta prioridade à assistência das vítimas por meio de programas de reabilitação e proteção contra traficantes;
- prender, processar e punir todos os responsáveis pelo tráfico e evitar o turismo sexual e atividades que possam conduzir a formas de tráfico;
- considerar o tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual no campo do crime internacional organizado, exigindo assim ação coordenada.

Os estados-membros foram também instados a combater as causas de longo prazo do tráfico - que o documento reconhecia como “muitas vezes ligadas às desigualdades entre países economicamente desenvolvidos e países menos desenvolvidos - principalmente melhorando a situação social e as condições econômicas da mulher...”¹¹⁸. O Conselho Europeu começou a trabalhar na

¹¹⁶ Na Indonésia, por exemplo, mulheres que trabalham no exterior são mais numerosas que os migrantes do sexo masculino, na proporção de mais de quatro por um em 1998. No Sri Lanka, havia quase três vezes mais migrantes femininos em 1994 que homens migrantes de trabalho legal, e cerca de 80 por cento dessas mulheres são empregadas domésticas.

¹¹⁷ L.Lim e N.Oishi: *International labour migration of Asian women: Distinctive characteristics and policy concerns* (Genebra, OIT, 1996).

¹¹⁸ Conselho Europeu: *Recommendation n° R (2000 of the Committee of Ministers to Member States on action against trafficking in human being for the purpose of sexual exploitation*, 19 de maio de 2000. A Recomendação convidava também os estados-membros do Conselho Europeu a considerar

conciliação de instrumentos sobre direitos humanos e imunidade diplomática em reação a abusos detectados. Os estados-membros da União Européia foram também instados a harmonizar as definições de crime nesse campo e a ter uma política uniforme sobre penalidades. Além disso, a Europol, que facilita a coordenação da atividade de aplicação da lei em toda a Europa, estabeleceu um procedimento-padrão que permite aos estados-membros ter acesso a seus serviços na forma de equipes conjuntas que se dedicam à investigação entre fronteiras e à prisão de traficantes de seres humanos.

175. Há um crescente consenso de que o tráfico de pessoas deve ser tratado como uma questão urgente de direitos humanos. O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas baseia seu trabalho no campo do tráfico em dois princípios fundamentais:

- primeiro, os direitos humanos devem estar no cerne de qualquer estratégia digna de crédito contra o tráfico;
- segundo, essas estratégias devem ser desenvolvidas e implementadas da perspectiva daqueles que mais precisam ter seus direitos humanos protegidos e promovidos.

176. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) pôs os direitos humanos no centro de seu plano de ação para eliminar todas as formas de tráfico de mulheres, com base nos compromissos assumidos por seus estados-membros em 1991¹¹⁹. Muitas iniciativas das Nações Unidas continuaram a enfatizar mulheres e crianças, principalmente as forçadas ou enganadas a trabalhar no exterior, em condições abusivas na indústria do sexo. Todavia, misturar indistintamente mulheres e crianças pode prejudicar a compreensão de cada um desses problemas.

177. A preocupação jurídica e humanitária com mulheres e crianças vítimas de conflito armado reforça esse ponto. A ênfase posta na exploração sexual, embora certamente uma questão de grave preocupação, pode também obscurecer o tráfico de seres humanos, que leva a situações de trabalho forçado em outras circunstâncias, como o trabalho em confinamento em unidades clandestinas de produção, em empresas agrícolas isoladas e mesmo em residências privadas. A série de medidas políticas da OIT, como normas sobre processos legítimos de recrutamento e sobre trabalhadores migrantes, põe essas questões num contexto mais global (ver Anexo 4). Certamente há necessidade de se atacar mais os problemas socioeconômicos que estão por trás do tráfico de mão-de-obra para trabalho forçado. Como atividade lucrativa, não é provável que diminua por si mesma ou seja eliminada sem uma reforçada cooperação internacional e entre estados.

medidas específicas com relação à pesquisa, conscientização, formação, formas de assistência a vítimas, cooperação entre autoridades penais e judiciais e outras matérias.

¹¹⁹ OSCE: *Proposed action plan 2000 for activities to combat trafficking in human beings* (Varsóvia, 1999).

Reação ao tráfico: medidas nacionais

178. O acervo de atuais iniciativas nacionais ilustra os esforços que estão sendo envidados para combater o tráfico para fins de trabalho forçado. Onde há legislação específica sobre tráfico, esta muitas vezes se concentra na prostituição¹²⁰. Outro tipo de legislação contempla, de maneira mais geral, penalidades para contrabando ou exploração de imigrantes. A Lei de Combate ao Tráfico de Pessoas e à Pornografia Infantil, de 1995, criminaliza a prostituição forçada na **Bélgica** e fortalece o mecanismo de apoio à vítima por meio de centros especiais de acolhimento. Penaliza a cumplicidade no ingresso de um estrangeiro no país, quando isso envolve uso da violência, da intimidação, da coerção ou do engodo. Desde a adoção dessa lei, o Governo da Bélgica vem publicando detalhados relatórios anuais que incluem estatísticas de autoridades locais sobre investigações de condições de trabalho onde havia suspeita de trabalho forçado e sobre a nacionalidade de pessoas traficadas.¹²¹

Países agem para proteger as vítimas

179. Com base na Lei 40, de 27 de março de 1998, a **Itália** pune, com até 15 anos de prisão, pessoas que contrabandeiam, controlam e exploram imigrantes, enquanto as vítimas podem ser beneficiadas com assistência social e programas de integração. Em 1998, os **Países Baixos** aumentaram a proteção das testemunhas para favorecer a instauração efetiva de processos contra traficantes. Com a criação de incentivos para que vítimas do tráfico se apresentem, aumentou consideravelmente o número de processos contra traficantes. Esses países, e outros, como a **Áustria**, dão às mulheres traficadas o direito a um visto temporário de permanência, enquanto tramita o processo contra os autores acusados.

180. A Lei de Proteção de Vítimas do Tráfico e da Violência, dos **Estados Unidos**, de 2001, oferece também proteção a vítimas de graves formas de tráfico. Aumenta as penalidades para os traficantes, inclusive a prisão perpétua por tráfico de crianças para sexo, e dá assistência às vítimas, independentemente de sua condição de imigração. A lei dispõe também sobre a coleta de dados e relatórios sobre tráfico nos Estados Unidos e no exterior, assim como sobre a suspensão de alguma forma de ajuda externa a países que não fazem significativos esforços para resolver o problema. Preconiza também que o Presidente tome iniciativas internacionais para aumentar a oportunidade econômica de vítimas potenciais do tráfico, como meio de evitá-lo. Mesmo antes de sua promulgação, várias ações tinham sido movidas com sucesso contra traficantes, com base em outros dispositivos legais.

Países asiáticos consideram fundamental a punição dos traficantes

181. Vários países asiáticos adotaram legislação específica contra traficantes na década passada. Na **China**, a Lei Penal de 1997 pune o rapto, compra, venda e entrega de mulheres e crianças. O **Cambodja** adotou em 1996 sua Lei sobre Supressão do Rapto e do Tráfico. Em 1997, o Primeiro Ministro do **Vietnã**

¹²⁰ O sumário das estratégias europeias é tirado de: *Combat of trafficking in women for the purpose of forced prostitution: International standards* (Viena, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, 2000).

¹²¹ Ver por exemplo: *Service Fédéral d'Information: Lutte contre la traite des êtres humains. Rapport annuel, 1999* (Bruxelas, Centro para a igualdade de oportunidades e a luta contra o racismo, 2000).

baixou uma diretriz de coordenação de medidas para evitar o tráfico por meio do transporte ilegal de mulheres e crianças para o exterior.

182. A **Tailândia** adotou uma série de reformas legislativas nos últimos anos, algumas delas especificamente contra a prostituição infantil. Uma lei concernente a medidas para evitar e suprimir o tráfico de mulheres e crianças está em vigor desde novembro de 1997¹²². Essa lei visa reforçar operações oficiais para ajudar as vítimas traficadas na exploração sexual comercial, estendendo sua cobertura a menores de 18 anos de idade e incluindo programas de reabilitação para as vítimas. Uma emenda do Código Penal, de 1997, estipula que comete crime sexual quem busca, atrai ou trafica crianças para a satisfação de outra pessoa¹²³. O **Nepal** esboçou uma nova legislação sobre tráfico de pessoas, do mesmo modo que outros países na Ásia Meridional. Continua, porém, o problema da inadequada aplicação dessas leis continua. Muitos governos da região estão agora partindo para planos de ação que incluem componentes de resgate e reabilitação, assim como medidas preventivas.

183. As **Filipinas** assumiram importante conduta na proteção de seus trabalhadores migrantes no exterior contra situações tais como as que envolvem trabalho forçado. A pedra angular da nova política é a Lei dos Trabalhadores Migrantes e de Filipinos no Exterior, de 1995. Essa lei estabelece pesadas penas para o recrutamento ilegal, especifica uma idade mínima para emprego no exterior e cria serviços oficiais de bem-estar para trabalhadores filipinos contratados nos países que os recebem.

Um manto de proteção para trabalhadores no exterior

184. O emprego no exterior tem sido um tópico emotivo e controverso nas Filipinas, tendo em vista generalizadas alegações de maus-tratos de trabalhadores domésticos provenientes desse país no Oriente Médio e de trabalhadores de entretenimento em outras partes do Leste da Ásia. Como em outros países asiáticos fornecedores, as duas últimas décadas testemunharam uma acentuada feminização da migração para o exterior. De apenas 12 por cento em 1975, as trabalhadoras já representavam mais da metade da força de trabalho empregada no exterior em 1995. Embora a proporção dos registrados como “entretenedores” e “empregados domésticos” fosse pequena (apenas 1,86 por cento e 13,58 por cento dos trabalhadores respectivamente, em 1994), tinha crescido consideravelmente em comparação com anos anteriores. Um relatório oficial de 1995, publicado pelo Departamento do Trabalho e do Emprego das Filipinas, registrou que a maioria dos novos contratos, em 1994, era em trabalho classificado como “ocupações vulneráveis”, com o serviço doméstico (26,4 por cento) e as diversões (18,17 por cento) respondendo por quase a metade do número total de novos contratos. Do total, 95 por cento eram mulheres¹²⁴.

185. Na legislação de 1995, o Estado só permite aos trabalhadores filipinos emigrarem para países que protejam os direitos dos trabalhadores migrantes.

¹²² Lei de BE 2540, 1997.

¹²³ Lei nº 14 que emenda o Código Penal, de 1997.

¹²⁴ R. Amjad: *Philippines and Indonesia: On the way to a migration transition?* Trabalho apresentado na Conferência sobre a Dinâmica da Migração do Trabalho na Ásia, Universidade de Nihon, Tóquio, Japão, março de 1996.

Há pesadas penalidades para pessoas culpadas de recrutamento ilegal, inclusive multas e prisão de, no mínimo, seis anos. Um mecanismo de assistência jurídica gratuita a vítimas de recrutamento ilegal foi implantado no Departamento do Trabalho e Emprego e em seus escritórios regionais. O Governo filipino criou também novos procedimentos para a concessão de alvarás para o funcionamento de agências privadas de recrutamento; para o credenciamento ou avaliação de empregadores estrangeiros e para o estabelecimento de padrões mínimos com base em países e ocupações específicos – principalmente as consideradas como de maior risco, inclusive trabalho doméstico e diversões¹²⁵.

186. A maioria dos estados-membros da OIT foi recentemente solicitada a dar informações sobre medidas tomadas para a proteção das vítimas, o treinamento de funcionários na aplicação da lei, de funcionários da imigração e de inspetores do trabalho, para investigações do crime organizado com relação ao tráfico de pessoas e punição de traficantes¹²⁶. Os resultados podem trazer mais esclarecimento sobre a natureza coercitiva de atentados contra o princípio da eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório. Traficar para fins de trabalho forçado é, infelizmente, uma indústria em crescimento – indústria que empregadores, trabalhadores e governos gostariam de ver desaparecida.

¹²⁵ M.^a Abrera-Mangahas: “Violence against women migrant workers: A Phillipine reality check”, em *Philippine Labour Review*, Manila, vol. XX, nº 2, julho-dezembro, 1996.

¹²⁶ *Report of the Committee of Experts*, 89^a Sessão, Genebra, 2001; observações gerais nos termos da Convenção 29.

9. Trabalho forçado penitenciário: dilemas contemporâneos

187. As questões fundamentais de coerção, imposição de penas e cassação de privilégios assumem uma significação inteiramente diferente em situações em que as pessoas estão privadas de liberdade em virtude de seu encarceramento. Alguns problemas éticos e políticos mais difíceis referem-se a trabalhos realizados por presos, uma vez que nem tudo nesse trabalho é trabalho forçado proibido¹²⁷. O trabalho realizado em circunstâncias condignas é considerado por organizações de empregadores como vantajoso para os presos: “pode desempenhar funções terapêuticas, ajudar a manter habilidades e proporcionar uma renda mínima para os presos ou capacitá-los a compensar as vítimas de seus crimes”¹²⁸. Não obstante, o trabalho penitenciário põe alguns problemas complexos que, há muito tempo, vêm ocupando os órgãos supervisores da OIT, fóruns adequados para esse debate. Em vez de se aventurar nessa área, esta seção do Relatório Global exporá as principais questões levantadas por governos em seus relatórios anuais de seguimento da Declaração, e as tendências que apontam.

188. Duas questões muito diferentes receberam atenção nos citados relatórios: trabalhos na prisão realizados no contexto de várias formas de empresa privada e trabalho na prisão imposto pelo Estado, por algo que ele caracteriza como atos anti-sociais. O primeiro caso é uma tendência em crescimento, alimentada por uma onda geral de entusiasmo pela privatização, enquanto o segundo vem diminuindo com o declínio do número de regimes que impõem trabalho forçado como punição da liberdade de expressão. Ambas as tendências fazem parte do quadro mais dinâmico e global do trabalho forçado na atualidade.

189. Vários países estão cada vez mais recorrendo ao trabalho penitenciário

**Questões éticas
levantadas**

**Aumentam
formas de
trabalho privado
nas prisões**

¹²⁷ Ver Convenção 29, artigo 2º (2) (c) e a Convenção 105, Artigo 1º.

¹²⁸ OIT: Relatório da Comissão sobre Aplicação de Normas, Conferência Internacional do Trabalho, 86ª Sessão, Genebra, junho de 1998, *Provisional Record*, nº 18, parágrafo 93 (Declaração de representantes do Grupo de Empregadores).

privatizado, conforme diferentes acordos, em setores que vão da agricultura e pecuária à produção de peças de computador e reserva de passagens aéreas. Esses progressos, que começaram em países desenvolvidos, mas tem-se estendido a outros, vêm suscitando muita preocupação, que envolve “tanto os direitos básicos como a competição desleal”¹²⁹. O alcance do impacto dessas medidas no livre mercado de trabalho precisa ser ainda medido e analisado, muito embora a prática esteja longe de ser novidade. E está aumentando, com a privatização dos serviços carcerários, que agora surgiram no mercado internacional.

190. O trabalho na prisão pode estar ligado a órgãos privados de muitas maneiras. Os presos podem trabalhar para um órgão privado como parte de um sistema de educação ou de formação; podem trabalhar em oficinas na prisão para produzir artigos que são vendidos a órgãos privados no mercado aberto ou podem trabalhar fora da prisão para um órgão privado como parte de um plano de liberdade pré-condicional. Os presos realizam frequentemente trabalhos nas prisões, contribuindo para o funcionamento das instalações correcionais administradas por entidades privadas. Alguns presos trabalham em firmas privadas fora das prisões, durante o dia, retornando à noite à prisão. Isso tem levantado questionamentos com relação ao exercício da liberdade sindical¹³⁰. Nos **Estados Unidos**, têm-se realizado feiras de emprego penitenciário em alguns estados; agências de colocação temporária recrutam às vezes trabalhadores dentro das prisões – práticas duramente criticadas por organizações de trabalhadores. Os sindicatos denunciam salários muito baixos e falta de proteção dos presos, em geral oriundos de grupos minoritários.

Joint Ventures

191. Pode haver também “joint ventures” e relações de subcontratação envolvendo autoridades públicas, entidades privadas e os presos. Por exemplo, o Departamento Penitenciário da **Malásia** adotou uma nova modalidade de iniciar planos de “joint venture” com o setor privado para dar emprego a um crescente número de reclusos; familiarizá-los com a tecnologia moderna para lhes proporcionar qualificações mais comerciáveis; aumentar a renda financeira dos reclusos e criar oportunidades de emprego na esperança de colocação após a soltura. Nesse plano, o Departamento Penitenciário da Malásia põe à disposição a força de trabalho e oficinas, enquanto as companhias privadas participam com maquinaria, matérias-primas, tecnologia, comercialização e venda dos produtos. As firmas participantes respondem pelo aluguel das oficinas da prisão, por serviços, cobertura de seguro e indenizações dos reclusos. Informa o Governo que os reclusos participam voluntariamente e não são punidos por não participarem. Essa situação levanta questões sobre a voluntariedade e o consentimento nessas circunstâncias.

Necessidade de supervisão e controle

192. Muitos estados nos **Estados Unidos** instituíram prisões privadas e permitiram a contratação do trabalho na prisão – prática que cresceu nas últimas duas décadas. De acordo com o Governo, cerca de 77 mil pessoas (ou cerca de

¹²⁹ Ibid., parágrafo 90 (Declaração de representantes do Grupo de Trabalhadores).

¹³⁰ Ver, por exemplo, “Speedtrack Products Group, Ltd. Vs. National Labour Relations Board” em *Fed. Reporter*, Vol. 114, 3ª série, p. 1276, sobre a questão de reclusos liberados para trabalhar poderem votar em eleições para determinar se trabalhadores deveriam ser representados por um sindicato.

4 por cento da população carcerária total) estão presas em instalações estaduais e locais de propriedade ou administração de companhias privadas com fins lucrativos. Embora o sistema penitenciário federal não permita atualmente prisões privadas ou pôr indivíduos à disposição de empresas privadas para trabalhar, 30 estados legalizaram a contratação de trabalho fora da prisão desde 1990. As autoridades públicas, é dito, mantêm o controle e a supervisão do funcionamento das instituições privadas ou por meio de normas mínimas estatutárias ou de contrato entre o Governo e a entidade privada. O Governo dos Estados Unidos relatou que utiliza os mesmos meios de supervisão e controle da prática de contratação de trabalho fora da prisão para empresas privadas.

193. A Confederação Internacional de Sindicatos Livres (ICFTU) criticou vários aspectos desses sistemas¹³¹. Aponta para casos de presos que recusaram esse trabalho e perderam a chance de redução da pena e foram privados de privilégios e de tempo fora de suas celas. Organizações de trabalhadores em outros países industrializados, como **Áustria, Austrália, França, Alemanha, Nova Zelândia e Reino Unido**, expressaram também graves preocupações com os níveis salariais e/ou os termos e condições do trabalho dos presos, especialmente quando se trata de empresa privada. Do mesmo modo que países em desenvolvimento, governos de países industrializados têm às vezes alegado razões financeiras para recorrerem a esses dispositivos público-privados.

**Sindicatos
manifestam
preocupações**

194. Em alguns países, principalmente na África, os governos têm justificado a contratação de trabalho fora da prisão com as graves condições econômicas que têm afetado seus recursos orçamentários para assistência aos presos. Um exemplo é **Madagascar**, onde a contratação de trabalho fora da prisão é permitida pela Seção 70 do Decreto nº 59-121, contanto que o trabalho seja realizado para o bem do país. O Governo reconhece que a prática existe numa extensão desconhecida, e pediu ajuda à OIT para emendar sua lei¹³². Em outros países africanos, a legislação permite a transferência do trabalho penitenciário para empresas privadas (**Côte d'Ivoire**) é um exemplo), mas há pouca informação disponível quanto à real dimensão dessa prática.

**Condições
econômicas
como fator de
pressão**

195. A tendência para o envolvimento privado com o trabalho penitenciário impõe dilemas políticos e éticos. A Convenção 29 da OIT, da qual deriva em parte o princípio fundamental sobre trabalho forçado, preconiza que o trabalho de presos condenados deve ser realizado sob a supervisão de uma autoridade pública e que o preso não deve ser contratado nem ser posto à disposição para trabalhar para indivíduos, companhias ou associações privadas. Para os fins de princípios, nos termos da Declaração da OIT, quais são as salvaguardas adequadas para presos? Quando um preso aceita trabalhar para uma empresa

**Salvaguardas
adequadas**

¹³¹ A ICFTU declara que presos trabalham em vários setores, inclusive de produtos internacionalmente comercializados, com salários que vão de US\$0,23 a US\$1.15 por dia. O *General Agreement on Tariffs and Trade* (1947) permite a invocação de exceções para o livre comércio e bens para produtos de trabalho em prisões (artigo XX). Todas as exceções do artigo XX não podem ser aplicadas de maneira discriminatória ou como restrição disfarçada ao comércio internacional.

¹³² Relatório do Governo de Madagascar em OIT: *Review of annual reports under the Declaration*, Parte II, 2001.

privada, por que critérios devem ser avaliadas a natureza desse consentimento, a equidade da remuneração, a proteção suficiente contra acidentes e outras questões?

Questão para um debate tripartite

196. Como os presos já encontram-se privados de sua liberdade, há risco evidente de uma contratação privada de trabalho penitenciário envolver exploração, negando-se assim qualquer pretensão do exercício da voluntariedade. Quando essas práticas constituem trabalho forçado, elas agem em detrimento tanto do preso que trabalha, como da população economicamente ativa em geral. Pode-se tirar lucro privado de encarceramento público? Todavia, a privatização do trabalho penitenciário é considerado por alguns como algo positivo – desde que ministradas habilidades de comércio e que os presos busquem o emprego e o treinamento com absoluta liberdade – e os membros da OIT poderiam explorar mais profundamente essas questões. Uma vez que a falta de oportunidades de emprego contribui, antes de tudo, para um comportamento criminoso, a consideração das questões mais amplas do mercado de trabalho, familiares aos membros tripartites, pode facilitar essas discussões.¹³³

197. Embora, evidentemente, seja da atribuição dos órgãos supervisores da OIT continuar a discussão com referência a disposições de convenções ratificadas¹³⁴, a Declaração é taxativa em seu apelo para a eliminação de **todas** as formas de trabalho forçado ou compulsório, como princípio fundamental. A experiência adquirida no seguimento da Declaração tornará mais claro qual é a essência desse princípio com relação à vida do dia-a-dia.

Trabalho forçado por “atos anti-sociais”

198. Uma segunda questão, surgida de relatórios sobre o Seguimento da Declaração, diz respeito à imposição de qualquer espécie de trabalho compulsório a um indivíduo considerado pelo Estado como anti-social ou por ter cometido alguma espécie de crime dessa natureza.

199. O Governo da **China** deu uma descrição de seus programas de reabilitação para o que ele chama de crimes menores. O Governo declarou que o princípio da eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório é reconhecido na China e que não há trabalho forçado ou compulsório, exceto para pessoas internadas para reabilitação pelo trabalho.

Reabilitação por meio do trabalho

200. O sistema de reabilitação pelo trabalho na China é executado principalmente com base numa série de leis adotadas pelo Conselho de Estado entre 1957 e 1982 e também em decisões isoladas sobre a proibição de drogas, prostituição e meretrício, adotadas pelo Congresso Nacional do Povo, no início da década de 1990. Uma vez que a reabilitação pelo trabalho é caracterizada na China como medida compulsória de educação e reforma, e não como pena, a decisão não é do Tribunal do Povo, mas apreciada e aprovada pelo Comitê

¹³³ Exemplo de tentativa dessa natureza é B. Western e K. Beckett: “How unregulated is the U.S. labour market? The penal system as a labour market institution”, em *American Journal of Sociology* (Chicago, vol. 104, nº 4, Jn. 1999), pp. 1030-1059.

¹³⁴ Em sua reunião de dezembro de 2000, a Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações repassou as preocupações acima expostas, lembrando o debate na ocasião da adoção da Convenção 29 e recentes discussões no Comitê sobre Aplicação de Normas, da Conferência. *Report of the Committee of Experts*, 2001, parágrafos 72-146.

Administrativo para a Reabilitação pelo Trabalho das províncias (regiões e municipalidades autônomas diretamente subordinadas ao Governo central) e de cidades de médio e grande porte. Além disso, como a decisão inicial com referência à reabilitação pelo trabalho é tomada por um comitê de administração, há procedimentos não judiciais de apelação.

201. O Governo declarou, em seu relatório anual de 2000, referente à Declaração, que a maioria das pessoas internadas para reabilitação pelo trabalho o são por um período de um ano, enquanto uma minoria serve por períodos que vão de um a três anos. Na época deste Relatório, havia 284 órgãos encarregados da reabilitação pelo trabalho em toda a China, abrangendo 240 mil pessoas, das quais 40 por cento tinham sido internadas por crimes de roubo, fraude e jogo; 20 por cento por crimes de perturbação da ordem pública, como a de reunir multidões para arruaças e tumultos; e 40 por cento por crimes de reincidência em drogas, prostituição e meretrício. Ninguém é internado para reabilitação pelo trabalho por causa de opiniões políticas ou atividades religiosas normais, relatou o Governo. Declarou ainda que as decisões de internamento de pessoas para reabilitação pelo trabalho devem basear-se exclusivamente na ilegalidade de seus atos, independentemente de sua origem étnica, profissão e credo.

202. Em comentários feitos na compilação de relatórios anuais de 2001, referente à Declaração, a Confederação Internacional dos Sindicatos Livres (ICFTU) expressou sua opinião de que o sistema de reabilitação praticado na China é incompatível com o princípio da eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório – sendo uma das razões a de ser o trabalho imposto por órgãos administrativos ou outros não judiciais. A ICFTU sugeriu que o “vertiginoso aumento” do número de pessoas internadas para reabilitação administrativa pode estar relacionado com o aumento de protestos de trabalhadores e camponeses em toda a China nos últimos anos. Consta que muitos trabalhadores chineses têm sido sentenciados a penas que envolvem trabalho forçado com base na legislação penal da China, inclusive a Lei sobre a Segurança do Estado, de 1997. A ICFTU questionou também se há categorias específicas da população que, na prática, sofrem tratamento diferenciado, tendo em vista relatórios acusarem que alto índice das sentenças de trabalho forçado diz respeito a membros de grupos religiosos não oficiais e a minorias nacionais.

Outra visão da prática

203. O Governo observou que, desde sua criação, há 40 anos, o sistema de reabilitação pelo trabalho tem desempenhado importante papel na manutenção da ordem social e na prevenção de crimes. A reabilitação pelo trabalho é assim considerada pelo Governo como uma medida conveniente a determinadas circunstâncias da China no tratamento de problemas de seguridade e paz social.

204. No contexto de um Memorando de Entendimento entre o Governo da China e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, realizou-se em Pequim, em fevereiro de 2001, uma mesa-redonda sobre a punição de crimes menores. Na ocasião, o Alto Comissariado lembrou que o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Prisão Arbitrária tinha considerado a reeducação pelo trabalho como “inerentemente arbitrária”. Acreditava que se justificava uma séria revisão da prática da re-educação pelo trabalho.

Um leque de situações e um extrato de princípios

205. Esta seção ofereceu um leque de situações que envolvem trabalho forçado, desde as formas tradicionais até as recentemente aparecidas. Em essência, todas as situações envolvem a negação da livre escolha, uma negação da ação pessoal voluntária e a coerção de um ser humano por outro, com impunidade. A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório exige tanto desestímulos como penalidades. Uma plataforma de desenvolvimento socioeconômico que incorpore a eliminação do trabalho forçado como um de seus esteios, cria uma alternativa positiva para se chegar a um trabalho decente. Usando o “quadro dinâmico global” aqui apresentado à guisa de antecedente, a seção seguinte considera a assistência prestada nos últimos anos pela OIT e organizações parceiras, com o objetivo de eliminar o trabalho forçado e compulsório em todas as suas formas.

**Parte II. Assessoria da OIT com vista à
eliminação do trabalho forçado e
compulsório: experiências até o presente**

1. Introdução

Modalidades indiretas de combate ao trabalho forçado

206. Apesar das atividades desenvolvidas pela OIT, em diferentes regiões, indiretamente envolvidas com o objetivo de eliminar o trabalho forçado, sua erradicação em si não tem sido, no passado recente, uma preocupação prioritária do setor de cooperação técnica da Organização. O mesmo se diga de outras organizações no sistema das Nações Unidas e de órgãos internacionais interessados no desenvolvimento econômico e social ou na promoção e proteção dos direitos humanos. O trabalho infantil e o tráfico de mão-de-obra, juntamente com a promoção de planos de microcrédito, têm sido talvez as únicas áreas em que tem havido um esforço conjunto internacional no combate a formas de trabalho forçado nos últimos anos. Felizmente a situação está mudando, com a elaboração de projetos de cooperação técnica mais direcionados, em concordância com os objetivos da Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho.

Por que tão poucos programas até agora?

207. Até o momento, a maior parte da atividade da OIT com relação à erradicação do trabalho forçado e compulsório tem estado a cargo de seus órgãos supervisores e, em alguns casos, representações ou queixas têm levado a uma assistência técnica. Todavia, embora os órgãos supervisores da OIT tenham estado vigilantes com relação ao trabalho forçado, sua ação, muitas vezes, não tem resultado diretamente em programas de cooperação técnica. Com algumas poucas exceções, concentravam-se mais em saber se certas condições legais e práticas constituíam ou não trabalho forçado, em vez de definir medidas práticas e ajuda necessárias para superar certos problemas. Isso pode explicar porque tão poucos projetos de assistência e atividades da OIT têm até então incorporado, como ponto de partida, o conceito de trabalho forçado ou compulsório.

208. Essa situação está em franco contraste com o trabalho infantil; de fato, a concentração de esforços nessa questão possibilitou à OIT e a seus membros atacar problemas temáticos mais amplos de trabalho forçado ou compulsório, que vieram à luz com relação a crianças. Do mesmo modo, o aumento de conscientização de questões de gênero e de migração tem levado a OIT a tratar de problemas que envolvem o tráfico para fins de trabalho forçado e questões correlatas, em projetos de cooperação técnica, como os projetos no âmbito do

Programa de Promoção do Gênero e do Serviço de Trabalhadores Migrantes. O trabalho empreendido pelo Programa In Focus sobre Reação à Crise e Reconstrução pode também levar à cooperação técnica relevante para a eliminação do trabalho forçado.

209. Uma relação mais estreita entre problemas expostos com relação à aplicação dos princípios e direitos em matéria de trabalho forçado e a cooperação técnica e pesquisa da OIT ajudaria a Organização a trabalhar mais eficazmente com vista à eliminação do trabalho forçado. A melhoria dessa sinergia é a própria essência do uso da Declaração da OIT como instrumento promocional do desenvolvimento. Considera os princípios e direitos fundamentais no trabalho como ponto de partida para as atividades promocionais da OIT, identificando e superando os obstáculos e fazendo uso da assistência técnica, na busca de um desenvolvimento social e econômico mais equitativo. Antes de passar adiante, talvez seja útil uma visão do passado, a fim de obter indicadores para o futuro. Uma vez que situações que envolvem trabalho forçado e compulsório se incluem na missão de vários órgãos das Nações Unidas e de outros órgãos internacionais, assim como na da OIT, uma adequada avaliação inicial precisa ir além da assistência oferecida pela própria OIT.

Melhorar a sinergia entre problemas enfocados, pesquisa e cooperação técnica

2. Ação internacional contra o trabalho forçado: o contexto do trabalho da OIT

Responsabilidades complementares por um objetivo compartilhado

210. Para situar a ação da OIT em contexto, a eliminação do trabalho forçado e compulsório tem sido a preocupação de muitas organizações internacionais, tanto dentro como fora do sistema das Nações Unidas. Nas décadas de 1940 e 1950, o Comitê Conjunto das Nações Unidas/OIT sobre Trabalho Forçado desempenhou importante papel na identificação dos principais problemas do trabalho forçado e compulsório em todo o mundo, naquela época, bem como na preparação do terreno para novas normas internacionais, tanto sobre trabalho forçado em si como sobre formas contemporâneas de escravidão.

211. Desde então, algumas distinções têm sido feitas entre escravidão e trabalho forçado. Em termos de procedimentos de monitoração e de supervisão, a OIT detém a principal responsabilidade pela abolição do trabalho forçado, e as Nações Unidas pela erradicação da escravidão. Em termos práticos, as distinções não podem ser excessivamente rígidas. Por exemplo, o Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Formas Contemporâneas de Escravidão dispensou especial atenção ao tráfico, em 1999, e à servidão por dívida, em 2000.

Forças conjuntas aumentam a chance de sucesso

212. Quando se trata de projetos de campo e de assistência técnica na área do trabalho forçado, a OIT tem, em geral, coordenado seus esforços com outros organismos das Nações Unidas e organizações internacionais. Projetos conjuntos com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) têm enfrentado o tráfico de crianças na África, e projetos com o UNICEF e a Organização Mundial da Saúde (OMS) têm atacado a servidão por dívida na Ásia. Esses organismos das Nações Unidas têm também tomado importantes iniciativas, apoiando medidas nacionais para erradicar práticas de trabalho forçado no âmbito de suas próprias competências. Exemplo disso é o apoio do UNICEF ao Comitê para a Erradicação do Rapto de Mulheres e Crianças no **Sudão**.

213. No âmbito das Nações Unidas, a nova modalidade de agricultura

sustentável e desenvolvimento rural (SARD) abrange toda uma gama de ações ambientais, econômicas e sociais relativas à agricultura e ao uso da terra. Uma das principais funções do “caráter multifuncional da agricultura e da terra”, conceito surgido da SARD, é conseguir maior equidade social e oportunidade de renda para as sociedades rurais¹. Isso só é viável sem trabalho forçado. A Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) poderia ser também considerada um parceiro natural em programas para erradicar a servidão agrícola por dívida, dada a importância da reforma agrária e da posse da terra entre as medidas necessárias para eliminar, pela raiz, esse sistema particular de trabalho coercitivo.

Uma agricultura sustentável só será possível com a eliminação do trabalho forçado

214. Fora do sistema das Nações Unidas, a Organização Internacional para a Migração (IOM) tem desempenhado importante papel na questão do tráfico, particularmente na Europa e na Ásia. A União Européia e a Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) têm sido também interlocutores decisivos nessas questões na Europa e na Comunidade de Estados Independentes (CEI); a Interpol é outro caso em evidência².

215. Não é possível fazer justiça às atividades de todas essas organizações, já que podem estar relacionadas às questões tratadas no âmbito da assistência técnica da OIT. Mas, como a OIT não age isoladamente, é importante levá-las em conta.

216. As Nações Unidas criaram vários órgãos, previstos em tratados, para receber e analisar relatórios dos estados-membros sobre suas várias convenções e acordos em direitos humanos. Por força das convenções sobre a escravidão, os estados-membros acordaram, embora a isso não estivessem obrigados nos termos da Convenção, a mandar informações ao Secretário-Geral sobre providências tomadas, o qual, por sua vez, as encaminhará ao Conselho Econômico e Social. O Conselho criou, em 1975, um Grupo de Trabalho sobre Formas Contemporâneas de Escravidão (antes Grupo de Trabalho sobre a Escravidão), sob a égide da Subcomissão das Nações Unidas para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos.

Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre formas contemporâneas de escravidão

217. A missão desse Grupo de Trabalho é monitorar a existência da escravidão e do comércio de escravos em todas as suas práticas e manifestações e avaliar os avanços realizados nesse campo, com base nas informações disponíveis. O Grupo de Trabalho criou um sistema para recebimento de informações de qualquer governo que queira enviá-las, bem como proveniente de ONGs. Por exemplo, a agenda de 2000 incluía tópico especial sobre servidão por dívida, e peritos na questão foram convidados a fazer sugestões, com o apoio financeiro do Fundo Fiduciário de Contribuições Voluntárias das Nações Unidas para a Luta contra Formas Contemporâneas de Escravidão. O Grupo de Trabalho pode colher informações ou fazer recomendações que venham a ajudar a OIT

¹ *The multifunctional character of agriculture and land*. Para uma explanação mais completa, ver FAO/Países Baixos, Conferência sobre o Caráter Multifuncional da Agricultura e da Terra, 12-17 de setembro de 1999 (Maastricht).

² A Interpol organizou recentemente (novembro de 2000) uma conferência sobre tráfico, que reuniu ampla representação da comunidade internacional, op. cit.

no planejamento de projetos de cooperação técnica para enfrentar problemas de trabalho forçado.

Muitas instituições atuam em âmbito internacional contra o tráfico de pessoas

218. A década passada assistiu a notável aumento de atividades da comunidade (internacional) contra o tráfico. Às vezes se fazem distinções entre o sistema de direitos humanos, de um lado, e o sistema de prevenção do crime e da justiça penal, de outro – embora esses dois conjuntos de atividade possam muitas vezes se sobrepor. Antes de voltar às próprias atividades da OIT, esta seção examinará brevemente as atividades e metodologias de outras organizações internacionais, com particular referência aos órgãos e programas do sistema das Nações Unidas que se ocupam de aspectos do tráfico, relevantes para a eliminação do trabalho forçado.

219. Entre os órgãos do Sistema das Nações Unidas criados por força de tratados de direitos humanos, o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação da Mulher (CEDAW), o Comitê sobre os Direitos da Criança, o Comitê de Direitos Humanos (HRC) e o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) têm dispensado especial atenção ao tráfico, ao examinarem relatórios dos estados-membros. Relatores especiais têm também tratado de questões como o tráfico relacionado com a prostituição e a pornografia infantil. Além disso, o Grupo de Trabalho sobre Formas Contemporâneas de Escravidão, da Subcomissão da Comissão sobre Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (que se reporta à Comissão de Direitos Humanos) promoveu recentemente reuniões especiais sobre o tráfico.

Integrando uma perspectiva de direitos humanos

220. O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR) lançou, em março de 1999, programa que visa integrar os direitos humanos em iniciativas contra o tráfico, enfatizando a elaboração de leis e formulação de políticas. Juntamente com o Conselho Europeu, o OHCHR desenvolveu um programa conjunto sobre tráfico para a Europa Oriental e Central, priorizando medidas preventivas. Seu escritório de campo em Sarajevo empreendeu atividades com organizações internacionais, entre elas a Organização Internacional para a Migração (IOM), para ajudar vítimas do tráfico, facilitar a ação judicial contra traficantes e promover reformas na legislação e a responsabilidade governamental. A OHCHR tem sido também atuante em medidas antitráfico na Ásia e no Pacífico, onde incentivou comissões nacionais de direitos humanos a enfrentar o problema.

A justiça penal desempenha um papel decisivo

221. Com relação à prevenção do crime e a sistemas de justiça penal, o Departamento das Nações Unidas para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime (UNODCCP) lançou, em março de 1999, seu Programa Global contra o Tráfico de Seres Humanos. O objetivo desse programa é mostrar o envolvimento de grupos organizados de delinquentes no contrabando e tráfico de seres humanos e promover efetiva reação da justiça penal contra esses

³ Por exemplo, em sua 24ª Reunião, em 1999, o Grupo de Trabalho sobre Formas Contemporâneas de Escravidão adotou recomendações sobre questões que incluem tráfico de pessoas e exploração da prostituição de outras: prevenção do tráfico de crianças entre fronteiras em todas as suas formas; o papel da corrupção na perpetuação da escravidão e de praticas análogas à escravidão; trabalhadores migrantes; trabalhadores domésticos; erradicação do trabalho em servidão e a eliminação do trabalho infantil, e trabalho forçado em geral.

problemas. O programa, que consiste tanto em pesquisa, com vista à formulação de política, como na cooperação técnica especializada, vem sendo executado pelo Centro para a Prevenção Internacional do Crime (CICP) e pelo Instituto Inter-regional das Nações Unidas para Pesquisa sobre o Crime e a Justiça (UNICRI). O CICP tem-se ocupado da cooperação técnica e o UNICRI, da metodologia e coordenação de pesquisa. A Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) criou recentemente novo setor em seu Secretariado-Geral para tratar do tráfico. Sua mais recente conferência internacional sobre tráfico de mulheres (novembro de 2000) recomendou a melhoria da cooperação internacional para facilitar a ação da justiça contra delinqüentes envolvidos no tráfico para exploração sexual, e também a ratificação da nova convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional Organizado e seus protocolos de seguimento.

222. Nas áreas da cooperação para o desenvolvimento e de assistência com relação ao trabalho forçado, muitos órgãos das Nações Unidas e outros internacionais estão agora envolvidos de diferentes maneiras. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem-se ocupado do tráfico em sua análise global e cada vez mais em programas regionais e nacionais. Seu relatório, por exemplo – *Human Development Report 1999* – identificou o tráfico de mulheres e de meninas como uma das atividades criminosas que teria crescido com o aumento da globalização. Em âmbito nacional, o PNUD tem às vezes coordenado as forças-tarefa das Nações Unidas sobre o problema. O PNUD lançou um projeto regional para combater o tráfico de mulheres e crianças em seis países da sub-região do Mekong. O projeto, de base ampla, visa, entre outras coisas, criar novos mecanismos de diálogo e de ação entre os diversos interlocutores sociais; apoiar a implementação de iniciativas de cunho comunitário para evitar o tráfico e fortalecer as capacidades nacionais e regionais com relação à lei e a sua aplicação, tanto contra os autores do tráfico como em defesa dos direitos humanos das vítimas.

223. Outro exemplo é o Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF), que financiou campanhas em todos os países em desenvolvimento para alertar crianças para os riscos de trabalho perigoso e do comércio do sexo. Muitos escritórios regionais e nacionais do UNICEF lançaram projetos antitráfico, alguns deles em colaboração com a própria OIT. Os planos estratégicos nacionais têm incluído cursos de treinamento com órgãos executores da lei sobre conscientização, investigação e criação de grupos femininos.

224. O Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher (UNIFEM) tem-se ocupado do tráfico de mulheres como parte de sua Campanha Global para a Eliminação da Violência com Base no Gênero. O órgão tem sido particularmente atuante na Ásia, onde opera com a OIT na prestação de assistência técnica a ministérios da mulher e financia pesquisas e promoções⁴.

225. Entre outras organizações internacionais, a Organização Internacional para a Migração (IOM) ocupa-se do tráfico como subproduto de problemas de

⁴ UNIFEM: *Trade in human misery: Trafficking in women and children: Asia region* (Escritório Regional da Ásia Meridional).

A abolição do trabalho forçado como fator central do desenvolvimento

A perspectiva da migração no tráfico de mão-de-obra

migração. Tem executado vários programas para o retorno voluntário e a reintegração de pessoas traficadas de várias localidades, da Europa à América Central. Desde 1996, a IOM vem implementando um programa, na sub-região do Mekong, que combina retorno e reintegração de mulheres e crianças traficadas e outras vulneráveis. Empreendeu também uma série de importantes projetos de pesquisa, predominantemente sobre o tráfico na Europa e possíveis medidas preventivas. Ao todo, o IOM tem desempenhado importante papel em seu trabalho de conceituação e de análise, identificando algumas deficiências nas atuais estratégias internacionais com relação ao tráfico e propondo metodologias para um trabalho mais rigoroso no futuro.

Dimensão regional incorporada ao quadro geral

226. Uma estratégia efetiva com relação ao tráfico exige também uma cooperação regional, tendo em vista a movimentação de pessoas entre fronteiras. Na IX Reunião de Cúpula da Associação Ásia Meridional para a Cooperação Regional (SAARC), realizada nas **Maldivas**, em 1997, chefes de estado ou de governo comprometeram-se a coordenar seus esforços e adotaram resolução que propõe uma convenção regional contra o tráfico. Foi ainda elaborada uma minuta de convenção de combate ao tráfico de mulheres e crianças para a prostituição. Na Europa, têm surgido várias iniciativas contra o tráfico, como já foi exposto neste Relatório.

227. A Organização para Cooperação e Segurança na Europa (OSCE) é outro parceiro. Um compromisso inicial de combate ao tráfico foi assumido pelos estados-membros da OSCE, em seu Documento de Moscou, de 1991. Em sua Declaração de Estocolmo, em 1996, a Assembléia Parlamentar da OSCE manifestou sua grave preocupação com a prática do tráfico dentro e fora das fronteiras da Organização, reconhecendo sua ligação com a transição econômica e o problema do crime organizado. Mais recentemente, nomeou um consultor em questões de tráfico e preparou um plano de ação para iniciativas da OSCE. Trata-se de um programa de múltiplas facetas, que inclui mais atenção ao tráfico no nível político, integração de medidas antitráfico nas atividades centrais de rotina e treinamento de pessoal para missão de campo da OSCE sobre as questões, além de mesas-redondas nos principais países de destinação para aumentar a assistência à vítima e a cooperação entre os vários interlocutores sociais⁵.

⁵ OSCE: Plano de Ação Proposto, de 2000, de atividades para combater o tráfico de seres humanos, op.cit.

3. Trabalho forçado e trabalhadores rurais: experiência passada indica o caminho a seguir

228. Com tantas instituições internacionais atuando em questões relativas ao trabalho forçado, será um desafio evitar sua sobreposição. A OIT tem um papel decisivo a desempenhar na manutenção da dimensão do trabalho num primeiro plano. Voltando ao passado, o trabalho feito pela OIT e instituições parceiras em questões de trabalho rural oferecem alguns indicadores de como os problemas de trabalho forçado podem ser atacados de uma maneira integrada. A acentuada presença de práticas de trabalho forçado nas zonas rurais torna essa experiência passada particularmente relevante.

229. A partir de meados do século passado, a OIT vem dando significativa contribuição para a erradicação de formas servis do trabalho agrícola em países em desenvolvimento. Essa contribuição pode ser considerada como parte de uma pressão nacional e internacional mais ampla para a reforma de sistemas agrários ultrapassados, com vista tanto a uma maior equidade social como a melhor eficiência agrícola.

230. Os próprios esforços combinados da OIT para melhorar as condições de vida e de trabalho da mão-de-obra rural remontam ao início do período de pós-guerra, particularmente no caso de povos indígenas da América Latina. Em 1946, o Conselho de Administração criou uma Comissão de Peritos para levantar as condições de vida e de trabalho de povos indígenas em todo o mundo. Com base no trabalho dessa Comissão, a OIT desenvolveu um amplo e integrado programa de ação sobre as condições de vida e de trabalho dos povos indígenas, combinando pesquisa, produzindo normas e um programa de ação, no qual assumiu papel de liderança. Sua principal publicação sobre *povos indígenas*, de

Atividades anteriores da OIT sobre trabalho rural dão algumas pistas

Erradicando a servidão indígena com programas integrados: a primeira experiência na América Latina

1953⁶, continha ampla informação sobre sistemas de trabalho compulsório então generalizado nas zonas rurais da Ásia e da América Latina. Documentava também os vários tipos de coerção e de abuso no recrutamento de povos indígenas e tribais, inclusive o sistema latino-americano de *enganche*⁷.

O trabalho em parceria auxiliou no alcance de resultados

231. Em termos de assistência promocional, significativa realização desse período foi o Programa Andino dirigido pela OIT. Esse programa começou com a criação de centros de ação na Bolívia, Equador e Peru, em 1954, e foi-se estendendo a outros países andinos no decorrer da década seguinte. Seu principal objetivo era melhorar as condições de vida e de trabalho dos povos indígenas dos Andes, para facilitar sua inclusão na vida econômica, social e política de suas respectivas comunidades nacionais. Além de colaborar com vários órgãos especializados das Nações Unidas, a OIT mantinha também cooperação com outros órgãos internacionais, inclusive o Instituto Interamericano do Índio, a Organização dos Estados Americanos e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esse programa culminou num projeto multinacional para o desenvolvimento da comunidade andina no início da década de 1970, depois do que a responsabilidade pela implantação ficou a cargo dos estados⁸. A esses programas foi creditada a criação de um estágio para a reforma agrária e uma concomitante redução na incidência do trabalho forçado ou compulsório nesses países.

O Programa Mundial de Emprego e Desenvolvimento rural

232. As atividades da OIT concernentes a trabalhadores rurais e a desenvolvimento em geral intensificaram-se entre as décadas de 1950 e 1970 – período que testemunhou um compromisso com programas de reforma agrária distributiva em todo o mundo em desenvolvimento. Naquela época, outras organizações internacionais deram também destaque a um desenvolvimento equitativo nas zonas rurais, promovendo políticas redistributivas e de reforma da posse da terra.

233. A OIT deu uma contribuição muito significativa por meio de pesquisas e de ações de seu Programa Mundial de Emprego. Esse programa foi complementado pela adoção de algumas novas normas sobre o setor rural, cobrindo, entre outras coisas, os povos indígenas, trabalhadores em plantações, posseiros e meeiros, organizações de trabalhadores rurais e inspeção do trabalho na agricultura, assim como instrumentos mais gerais pertinentes aos grupos rurais vulneráveis, inclusive instrumentos sobre política de emprego, política social e trabalhadores migrantes. Isso envolvia um implícito reconhecimento das várias relações de controle que podem coexistir nos meios rurais.

Liberdade de associação, proteção social, pesquisa e atividades de desenvolvimento

234. A política da OIT com relação a trabalhadores na agricultura e rurais tem três diferentes aspectos. O primeiro diz respeito ao direito de associação,

⁶ OIT: *Indigenous people: Living and working conditions of aboriginal populations in independent countries* (Genebra, 1953).

⁷ Sistema de recrutamento já referido, segundo o qual o recrutador de mão-de-obra recebe pagamento global ou comissão por trabalhadores fornecidos a uma empresa rural.

⁸ Ver J.Rens: “the Andean Programme”, em *International Labour Review* (Genebra, OIT), vol. LXXXIV, nº 6, Dezembro de 1961, pp.423-461, e J. Rens: *The development of the Andean Programme and its future*, em *International Labour Review* (Genebra, OIT, vol. LXXXVIII, nº 6, dezembro de 1963, pp.547-563.

com apelo aos governos para que facilitem a criação de organizações de trabalhadores rurais fortes e independentes⁹. Esse direito aparece quando exercido na forma de ação coletiva para melhorar a situação dos trabalhadores interessados. O segundo aspecto é a extensão, a trabalhadores rurais, de elementos das instituições de proteção social, inclusive a inspeção do trabalho, que estão disponíveis, pelo menos formalmente, para outros trabalhadores. O terceiro aspecto é caracteristicamente de desenvolvimento, com pesquisa e atividades voltadas para cooperativas, posseiros e meeiros e o trabalho de organizações de trabalhadores rurais¹⁰.

235. A Conferência Mundial do Emprego, de 1976, propôs uma ampla estratégia de combate à pobreza e à baixa renda, com base na promoção do emprego, especialmente nas zonas rurais. A OIT empreendeu programas de pesquisa e assistência de amplo alcance sobre questões como fatores determinantes da pobreza rural, trabalhadores em plantações, sistemas agrários e posse da terra, impacto de novas tecnologias e sistemas de recrutamento, a mulher no desenvolvimento rural, migração rural, emprego e participação, e organização do pobre rural. Vários programas especiais de obras públicas foram conduzidos em países em desenvolvimento, objetivando muitas vezes trabalhadores rurais empobrecidos¹¹.

236 As preocupações com questões rurais, parece, ficaram em segundo plano na lista das prioridades da OIT na década passada. Mas a OIT não está sozinha. Como a preocupação com políticas redistributivas e de reformas estruturais desapareceu das agendas internacionais de desenvolvimento, nenhum órgão pôde tratar efetivamente do sistema de pobreza rural que se agrava em algumas regiões. De acordo com dados oficiais, 75 por cento da população pobre do mundo vive em zonas rurais¹². Bolsões de pobreza concentram-se em regiões remotas, em terras de baixa qualidade, muitas vezes castigadas pela escassez de chuvas regulares ou de irrigação. O isolamento da população, muitas vezes minorias étnicas que não falam a língua nacional, impõe especiais desafios para os formuladores centrais de política, quando pretendem eliminar práticas de trabalho forçado. A expressão “trabalhadores rurais” deve ser também usada com cuidado, uma vez que pode mascarar a mistura de fontes de renda e de relações das quais retiram sua sobrevivência (posse, pequenos posseiros, emprego sazonal, renda rural não agrícola, como artesanato ou eventuais obras de construção, etc).

Recentes desafios da pobreza rural

⁹ Por meio de um instrumento anterior que tratou da questão na Convenção 11, de 1921, sobre o Direito de Associação (Agricultura), na Convenção 141, de 1975, sobre Organizações de Trabalhadores Rurais, reafirmou que a liberdade de associação era aplicável a todas as categorias de trabalhadores rurais.

¹⁰ OIT: *Wage workers in agriculture: Conditions of employment and work*, relatório para discussão em sua reunião tripartite sobre a melhoria das condições de emprego e de trabalho de trabalhadores agrícolas assalariados no contexto de uma estruturação econômica (Genebra, 1996).

¹¹ OIT: *The challenge of rural poverty*, relatório de acompanhamento sobre pesquisa e cooperação técnica com relação ao emprego rural, instituições e políticas agrárias, Programa Mundial do Emprego, 3ª edição, Genebra, 1985.

¹² Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (IFAD): *Rural Poverty Report 2001: o desafio de pôr fim à pobreza rural* (Nova Iorque, Oxford University Press, 2001), cap. 1, pp. 108.

237. No auge da época do ajustamento, as ortodoxias predominantes ficaram muito conhecidas. As políticas buscavam em geral promover forças de mercado na agricultura, tornando os mercados mais flexíveis, tanto em termos de terra como de trabalho, e retirando subsídios. Enquanto a reforma agrária permaneceu nas agendas de desenvolvimento, a ênfase era posta em estratégias de mercado assistido. De uma maneira geral, os sistemas de posse comunitária da terra eram considerados como uma limitação à eficiência agrícola, e a tendência para a promoção da posse individual da terra, embora recebida favoravelmente sob vários aspectos, pode, em alguns casos, ter aumentado o número de lavradores sem segurança patrimonial, tendo em vista a exiguidade de suas glebas. Há sinais de que algumas estratégias mais antigas estão sendo revistas em meio a preocupações com a contínua escalada de uma pungente pobreza rural. Recente avaliação do Banco Mundial, por exemplo, reconheceu as vantagens dos sistemas de posse comunitária, juntamente com a importância de uma distribuição mais equitativa de bens¹³. Promover mais igualdade social e de oportunidade de renda para as sociedades rurais faz parte também da agricultura sustentável; isso pressupõe a eliminação do trabalho forçado.

Trabalhadores assalariados e sem terra são os mais pobres

238. A reforma agrária continuou durante a década de 1990, embora em ritmo mais lento, passando para uma reforma que inclui insumos competitivos e serviços para novos e pequenos proprietários. O maior problema, porém, tem sido o crescimento do número dos sem-terra ou de quase sem-terra. Avaliações da pobreza regional levaram o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura a confirmar que, na maior parte do mundo em desenvolvimento, a falta de acesso à terra está ligada à baixa renda e à pobreza rural: a falta de terra e a pobreza são fatores que caminham juntos em países como o **Chile, China, Côte d'Ivoire, Etiópia, Quênia, Índia, Filipinas, República Unida da Tanzânia e Zimbábue**. Trabalhadores assalariados, especialmente os sem-terra ou agricultores eventualmente empregados, têm, em quase toda parte, maior probabilidade de ser pobres, de acordo com o IFAD. Origem indígena e localização em regiões remotas têm também alta correlação com a pobreza, particularmente na América Latina, e a exclusão de minorias indígenas da propriedade da terra está também associada à persistente pobreza rural na Ásia. As barreiras ao progresso do pobre rural formam muitas vezes um círculo vicioso. Uma distinção entre a pobreza transitória e a pobreza crônica pode ter particular relevância para estratégias para escapar do trabalho forçado ou compulsório por dívida.

Por que a mulher pode herdar a servidão por dívida, mas não a terra?

239. A pobreza rural tem um impacto particularmente sério sobre a mulher, que continua desproporcionalmente analfabeta e pobre de bens; e essa tendência está crescendo. Romper as barreiras ao controle de bens rurais pela mulher, especialmente a terra, é fundamental na luta contra a pobreza. É uma cruel ironia que, em alguns países, a mulher pode estar sujeita ao trabalho forçado por dívida, mas não pode comprar ou herdar a terra que poderia usar para produzir renda para pagar a dívida. A dimensão do gênero pesa consideravelmente, embora existam menos desvantagens para a mulher na

¹³ K.Deininger e H.Binswanger: "The evolution of the World Bank's land policy: Principles, experience and future challenges", em *The World Bank Research Observer* (Washington, DC, Banco Mundial), vol. 14, nº 2, agosto de 1990.

República Democrática Popular do Laos, em **Sri Lanka** e no **Vietnã**, por exemplo, em virtude de fatores culturais e políticos.

240. O mais recente relatório produzido pelo IFAD observa que alcançar a meta de reduzir a pobreza pela metade, por volta de 2015, só seria possível com uma ajuda concentrada, muito maior que a do passado, na redução da pobreza rural, através do estímulo ao crescimento agrícola, especialmente da produção de alimento, da renda e do emprego. O que é admirável em estudos nessa área é que há a suposição de que o trabalho rural atua como um agente livre, circunstância que nem sempre pode ser tomada como certa. Políticas intersetoriais sobre trabalho rural poderiam ter importante impacto na probabilidade de as pessoas evitarem situações de trabalho forçado e de se livrarem delas.

***Garantia da
liberdade de
trabalhar***

4. Assistência e cooperação técnica da OIT para a eliminação do trabalho forçado ou compulsório

Até o momento, o trabalho forçado tem envolvido pouca cooperação técnica

241. A OIT, há muitos anos, presta assistência técnica com relação a convenções ratificadas. Todavia, suas atividades de pesquisa e cooperação técnica sobre trabalho forçado têm ocorrido eventualmente no bojo de atividades de programas com outros objetivos principais, que envolvem particularmente ação relativa à eliminação das piores formas de trabalho infantil, melhoria da situação de trabalhadores migrantes e de trabalhadoras (especialmente quando vítimas do tráfico), promoção de planos de microcrédito e apoio político a projetos de obras públicas que não utilizam trabalho forçado. Em quatro anos será possível identificar critérios para a avaliação da eficácia de projetos de cooperação técnica empreendidos no contexto do seguimento da Declaração, que visam especificamente fazer do trabalho forçado coisa do passado. As idéias desses projetos vêm em primeiro lugar de estados-membros da OIT, sugestões feitas tanto diretamente nos relatórios referentes à Declaração, quanto no diálogo que ocorre no mecanismo de supervisão, ou ainda na interação com escritórios de áreas da OIT e de equipes técnicas multidisciplinares.

Importante contribuição do IPEC

242. Pesquisas e atividades de projeto empreendidas na estrutura do Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC) têm produzido fatos esclarecedores de práticas que envolvem servidão por dívida e tráfico. O Programa recebeu outro impulso, proveniente da adoção da Convenção 182, de 1999, sobre as piores formas de trabalho infantil, que visa a eliminação de práticas (entre outras) tais como escravidão infantil, trabalho forçado, tráfico, servidão por dívida, servidão e prostituição. Importantes lições podem ser tiradas da experiência do IPEC até o presente, para a análise e seguimento da promoção do emprego e de sistemas de recrutamento que afetam tanto adultos como crianças.

243. Com base em atividades anteriores do IPEC, outros órgãos da OIT têm-se servido de pesquisas, coleta de dados, insumos legislativos e outros

componentes do Programa para elaborar programas para a eliminação do trabalho forçado, que atinge a população em geral. Isso pode ser mais bem ilustrado pela experiência do IPEC na região asiática, que deu lugar a programas mais amplos da OIT contra o trabalho forçado e o tráfico. No continente africano, as atividades do IPEC, embora ainda em fase inicial de desenvolvimento, podem conseqüentemente estimular mais programas globais de ação contra o trabalho forçado e compulsório.

244. A metodologia do IPEC tem sido de valor intrínseco, tanto no tratamento de problemas mais específicos do trabalho infantil como na geração de dados, de consenso e de participação necessários para acordos finais de programas sociais mais amplos. O desenvolvimento de métodos estatísticos e de dados tem sido um elemento decisivo, aumentando o grau de conscientização dos problemas e preparando o terreno para uma ação subsequente de promoção. O Programa de Dados Estatísticos e de Monitoração do Trabalho Infantil (SIMPOC), lançado em 1998, tem ajudado países na coleta de dados de qualidade e no desenvolvimento da compreensão de questões do trabalho infantil. A metodologia do IPEC tem também reconhecido a necessidade de promover capacitação e a importância da expansão e do fortalecimento de redes de parceiros, inclusive ONGs e outros organismos do sistema das Nações Unidas. Além disso, tem havido programas globais e de ação direta para tirar crianças do trabalho explorador e para evitar o trabalho infantil, a partir da erradicação dos fatores que geram a pobreza, ignorância, sistemas inadequados de aplicação da lei, falta de oportunidades de desenvolvimento e de oportunidades de emprego remunerativo para adultos. Esse enfoque, inevitavelmente, tem chamado a atenção para fatores estruturais por trás do trabalho infantil.

245. O IPEC tem também empreendido várias *avaliações rápidas* de diferentes aspectos do trabalho infantil, inclusive questões de trabalho forçado e compulsório. Essas avaliações têm o objetivo de coletar informações quantitativas e qualitativas sobre as piores formas de trabalho infantil, muitas vezes de investigação delicada, e descrever a dimensão, o caráter, as causas e conseqüências daquelas formas de trabalho infantil. *Avaliações rápidas*, por terem relação com o trabalho forçado, ora em execução ou em fase de planejamento, incluem crianças-soldados nas **Filipinas**, crianças no trabalho doméstico em vários países da África, Ásia e América Latina; crianças em regime de servidão no **Nepal** e tráfico de crianças nesse país e em campos de refugiados dos países da área do Mekong.

246. Mais de 80 por cento dos projetos do IPEC têm como alvo crianças que trabalham no serviço doméstico, dos quais 32 por cento trabalham com crianças sujeitas às piores formas de trabalho infantil. Esses projetos têm resultado na descoberta de casos de trabalho forçado, além daqueles já conhecidos. O IPEC começou a atacar o fenômeno do *restavek* no **Haiti**, que envolve meninas empregadas em residências para fazer trabalho doméstico em condições que podem constituir trabalho forçado. Voltadas para meninas que correm o risco de entrar no trabalho doméstico ou nele já estão, as atividades do IPEC concentram-se na análise da situação, prevenção, construção de capacidade e reabilitação. Espera-se que intervenções dessa natureza se estendam também a outros países, uma vez que crianças no trabalho doméstico estão entre as mais

O desenvolvimento de métodos estatísticos tem sido fundamental

vulneráveis e exploradas. Além disso, o IPEC coopera com projetos de combate ao tráfico de mão-de-obra, envolvendo crianças.

Relevantes atividades do IPEC em países da África

247. No final de 1999, o IPEC, com o apoio financeiro dos Estados Unidos, lançou um programa sub-regional de ação sobre tráfico de crianças em nove países da África Central e Ocidental (**Benin, Burkina Fasso, Camarões, Côte d'Ivoire, Gabão, Gana, Mali, Nigéria e Togo**). O programa surgiu de um seminário regional sobre tráfico de trabalhadores infantis para o serviço doméstico, especialmente de meninas, organizado pelo UNICEF, juntamente com a OIT, em **Benin**, em julho de 1998.

248. No final de 2000, um relatório sintético, elaborado com base em estudos de oito países, identificou as principais tendências. O relatório examinou fatores culturais e históricos por trás dos sistemas atuais de migração e colocação do trabalho infantil; as principais rotas do tráfico e as distinções entre países fornecedores, países receptores e países que eram uma mistura das duas coisas. Chegou também a concluir que o crescimento econômico de alguns países africanos pode ter contribuído para agravar o problema do tráfico de crianças, com a desintegração das tradicionais estruturas de família, também considerada como fator de contribuição. Condicionantes socioculturais, econômicas, jurídicas e políticas foram também identificadas como importantes fatores, já que o trabalho infantil tendia a ser socialmente aceito, e nas aldeias de alguns países a autoridade do chefe estava, de fato, acima da legislação nacional. De um modo geral, era problemático estudar o fenômeno do tráfico, tendo em vista a delicadeza do tópico e porque era difícil fazer distinções entre colocação cultural e colocação para fins de exploração.

249. A primeira fase do projeto apresentou claramente uma resposta positiva. Todos os governos manifestaram sua vontade de combater esse tráfico, e em **Benin, Mali e Togo** foram elaborados programas específicos pelos governos ou por ONGs. Esforços de colaboração bilateral estão em andamento. Por exemplo, houve um acordo entre **Benin, Gana, Nigéria e Togo** para facilitar a repatriação de vítimas do tráfico, e a maioria dos países interessados elaborou planos nacionais de ação.

Relevantes atividades do IPEC na Ásia

250. Além de seu trabalho no **Nepal** (ver abaixo), o IPEC tem atuado com relação ao trabalho infantil forçado, na **Indonésia**, nas **Filipinas** e em **Sri Lanka**. Na **Indonésia**, o IPEC tem dado assistência à reabilitação de crianças que trabalham nas plataformas de pesca de *jermal*. São crianças que, em vez de irem à escola, são confinadas dia e noite em plataformas de pesca, por períodos que podem estender-se a três meses. Embora a maior parte do recrutamento seja conduzido por trabalhadores adultos de uma mesma aldeia ou de sua vizinhança, tem havido casos de recrutamento forçado e de raptos que têm como alvo crianças mais vulneráveis, como as crianças de rua. Por meio das atividades do IPEC, serviços de aconselhamento são oferecidos às crianças, e o pessoal do projeto recebe assessoria sobre intervenções e atividades adequadas. O projeto mantém contato com serviços locais de saúde e há programas formais ou informais de educação para ajudar crianças a completar seus nove anos de educação fundamental. No caso de crianças adolescentes, que já estão na idade de emprego, são enviadas a programas de formação técnica do Ministério da Mão-de-obra ou do Ministério da Educação e Cultura. Os pais de crianças

resgatadas do trabalho infantil recebem ajuda financeira que lhes permitam desenvolver atividades geradoras de renda própria. Nas **Filipinas**, programa semelhante prevê a reabilitação de crianças que estiveram envolvidas em trabalhos de pesca em alto mar e atividades de mergulho.

251. No **Sri Lanka**, o IPEC planejou um programa de ação para prevenir o recrutamento forçado de crianças e jovens por grupos combatentes. Naquele país, as províncias das regiões Norte e Leste são atingidas por conflitos armados, que resultam no deslocamento em larga escala da população civil. O planejado programa de ação de Sarvodaya, para evitar o trabalho infantil, concentrar-se-á em algumas regiões do Norte e do Leste do Sri Lanka, particularmente nos campos internos de refugiados.

252. No início de 2001, o IPEC lançou um programa para a eliminação da exploração sexual de crianças e adolescentes no **Brasil** e no **Paraguai**. O Programa visa identificar falhas nos atuais sistemas legais sobre o assunto e incorporar recomendações para a melhoria da legislação no âmbito nacional. Busca também produzir informações fidedignas relativas à exploração de crianças no comércio do sexo, inclusive possíveis redes de tráfico de crianças, que possam ser usadas na concepção e implementação de intervenções públicas nessa área. O projeto está estrategicamente instalado nas áreas limítrofes dos dois países, cobrindo Foz do Iguaçu, no Brasil, e Cidade do Leste, no Paraguai. Prevê uma ampla cooperação entre os vários setores dos governos nacionais e locais, parceiros sociais e organizações da sociedade civil. O IPEC tem pesquisado também redes de aliciamento de trabalhadores infantis, na região andina, para serviço doméstico.

253. Nos meados de 1997, com o apoio do **Reino Unido**, o IPEC lançou seu projeto de combate ao tráfico de crianças e sua exploração na prostituição e em outras formas intoleráveis de trabalho infantil na sub-região do Mekong. Uma primeira fase do projeto previa um programa de pesquisa das causas primeiras do tráfico na sub-região. Um relatório inicial proporcionou novos enfoques do problema e sugeriu um programa de medidas efetivas para combater o tráfico. As conclusões, juntamente com uma proposta de estrutura de ação da OIT-IPEC, foram apresentadas numa reunião de consulta realizada em Bangkok em julho de 1998. A finalidade da reunião – a que compareceu pessoal qualificado do **Cambodja**, da **China**, da **República Democrática Popular do Laos**, da **Tailândia** e do **Vietnã**, era garantir a titularidade de participação preliminar de qualquer novo projeto e combater o tráfico como um problema de fronteiras e sub-regional, com o compromisso de todos os cinco países.

254. Uma segunda fase do projeto, que começou em dezembro de 1999, visa agora, de uma maneira mais ampla, a redução da exploração do trabalho de mulheres e crianças, combatendo o tráfico no Alto Mekong. Ela está sendo atualmente implementada pelo IPEC, em colaboração com o Programa de Promoção de Gênero, da OIT.

255. Por várias razões, foi decidida a inclusão de mulheres no âmbito do projeto. Primeiro, o tráfico para fins de exploração do trabalho – que é seletivo em termos de gênero, uma vez que mulheres e meninas costumam ser mais vulneráveis que homens e meninos – não pode ser eficazmente combatido com

O IPEC e o trabalho forçado na América Latina

Tráfico de crianças na sub-região do Mekong

base em limites de idade. Costumam ser semelhantes as circunstâncias que levam mulheres e meninas a serem vítimas do tráfico. Além disso, principalmente em comunidades marginalizadas, muitas meninas menores de 18 anos e até com 15 anos de idade costumam ser casadas ou estar além da idade da educação compulsória e podem ser obrigadas a contribuir para a sua própria manutenção ou para a manutenção de sua família. Segundo, o envolvimento de mulheres é crucial em qualquer estratégia efetiva de combate ao tráfico de crianças. Medidas a serem tomadas com relação às causas fundamentais do tráfico, como a pobreza e a dissolução da família, têm mais probabilidade de serem sustentáveis quando enfocam especificamente mães e, sobretudo, mulheres chefe de família que, em geral, são as mais pobres das pobres. Terceiro, é fundamental o papel de mulheres locais na ação comunitária de vigilância.

**Capacitação,
reforma
legislativa,
aplicação da lei,
oportunidades
de renda
alternativa**

256. O projeto do Alto Mekong tem, por isso, um componente de capacitação com vista à criação de um ambiente que favoreça o combate do tráfico de mulheres e crianças de maneira eficiente. Foram criados mecanismos de coordenação em níveis sub-regional, nacional e local, e prestada assistência para que se introduzissem melhorias na legislação, na aplicação da lei e na formulação de políticas. O projeto visa promover leis que adotem uma metodologia congruente com o tráfico em cada um dos países interessados. Em regiões-alvo, acompanhará o acesso de mulheres e crianças traficadas ou que se encontram em situações de risco a serviços de valor real ou potencial. O projeto baseia-se também na premissa de que o tráfico tem maiores chances de ser evitado com a capacitação da família, particularmente de seus membros femininos, para assumirem maior controle de suas vidas por meio de subsistências mais produtivas e de uma gama mais ampla de oportunidades econômicas. E será proporcionado treinamento a grupos escolhidos de interlocutores sociais, entre eles membros do sistema judiciário e outros agentes de aplicação da lei, funcionários do governo local e organizações de natureza comunitária. Em cada país haverá um comitê assessor do projeto, composto de representantes da OIT, do Governo, de organizações de empregadores e de trabalhadores e de ONGs.

**Trabalho da OIT
com referência a
trabalhadores
migrantes ajuda
também a
combater o
trabalho forçado**

257. Trabalhadores migrantes, grupo enfatizado no Preâmbulo da Declaração da OIT, correm o risco de acabar em situações de trabalho forçado. Nas duas últimas décadas, a OIT estendeu sua assistência a muitos governos para melhorar sua supervisão do recrutamento de trabalhadores migrantes e criar efetivas estruturas políticas e legais¹⁴. Na Ásia, um programa regional, financiado pelo PNUD, sobre migração internacional de trabalhadores (1986-93), facilitou o intercâmbio de conhecimentos e fluxo de informações entre treze países sobre tópicos como a seleção efetiva, o licenciamento e a regulamentação das atividades de agências privadas de recrutamento; relação de órgãos que, segundo consta, envolveram-se em práticas ilegais; adoção de um “contrato-modelo” comum e fortalecimento dos serviços de adidos do trabalho no exterior. Programa semelhante, mas de menor dimensão, foi executado pela OIT em seis países árabes no início da década de 1990. Em 1994, a OIT criou uma rede informal sobre mão-de-obra estrangeira na Europa Central e Oriental que gerava informações sobre as melhores práticas em política de migração da força de

¹⁴ OIT: *Migrant workers*, op. cit.

trabalho. Outro projeto, que resultou de um encontro regional da OIT/UHCR, em 1992, reuniu os governos da **Argélia, Marrocos e Tunísia** com os governos da **Bélgica, França, Alemanha, Itália e Espanha** para considerar programas que reduzissem a necessidade de os magrebinos deixarem seus países em busca de emprego no exterior. Mais recentemente, a OIT empreendeu também estudos sobre o tráfico de migrantes em vários países, entre eles a **República Tcheca, a Hungria, a Lituânia e a Federação Russa**, e proporcionou dados a consultas que levaram as Nações Unidas a adotarem novos instrumentos sobre tráfico de pessoas. A migração interna, que envolve trabalho forçado na **Bolívia**, está sendo objeto de um projeto da Declaração financiado pelos **Países Baixos**.

258. O Programa de Promoção do Gênero, em colaboração com o Setor de Migração, está também desenvolvendo um manual de “boas práticas”, com vista à melhor preparação de mulheres que migram para o exterior e à sua proteção contra formas exploradoras e abusivas de trabalho. Dando exemplos específicos das melhores práticas e metodologias, juntamente com as razões de seus sucessos, o manual visa alertar governos, membros da OIT e outros grupos interessados para a importância de se estreitar a colaboração para a proteção dos direitos de trabalhadoras migrantes, inclusive de não se sujeitarem ao trabalho forçado.

259. Os esforços da OIT para eliminar o trabalho em regime de servidão no **Nepal** têm envolvido uma gama de ações correlatas da Organização, iniciadas nos últimos anos com o IPEC. Desde seu início no Nepal, em 1995, o IPEC tem dado alta prioridade especificamente à eliminação do trabalho infantil em regime de servidão e, em geral, ao trabalho em servidão. Para esse fim, empreendeu uma série de atividades complementares, inclusive pesquisa, assistência técnica para uma nova legislação que elimine o trabalho em regime de servidão, seminários e atividades de projeto específicas nas regiões do país em que o trabalho em servidão é mais generalizado. Com base nessa longa experiência, o IPEC e o Programa InFocus para a Promoção da Declaração elaboraram recentemente um projeto mais abrangente para combater o sistema de trabalho em servidão.

260. Em agosto de 1998, o IPEC e o UNICEF lançaram um projeto comum intitulado “Rumo à eliminação do trabalho infantil em regime de servidão no Nepal”. O projeto foi apoiado por vários sindicatos italianos em colaboração com a Confederação Italiana da Indústria (CONFINDUSTRIA) e implementado nos distritos ocidentais do Nepal, onde crianças trabalhavam como trabalhadores servis (*kamaiya*) em fornos de olarias, pedreiras, hotéis, restaurantes e fábricas de tapete. O principal objetivo do projeto era aumentar a capacidade das organizações de empregadores, de trabalhadores e de organizações não governamentais para prevenir e combater o trabalho infantil e para evitar, nas comunidades, o trabalho infantil em servidão, retirando crianças escolhidas de condições de trabalho análogas à servidão e oferecendo alternativas a elas e a suas famílias. O projeto desenvolveu-se com crianças entre 6 e 14 anos de idade que trabalhavam em regime de servidão por dívida na agricultura, na indústria e em diversões, com especial atenção dispensada às meninas. Organizações de empregadores, de trabalhadores e não governamentais foram responsáveis, cada uma delas, pela implementação de diferentes componentes do projeto (ver mais adiante informações sobre iniciativas dos parceiros sociais).

Outras atividades relacionadas ao tráfico, migração e promoção do gênero

Ação coordenada contra o trabalho em regime de servidão no Nepal

261. Essas e outras atividades correlatas do projeto foram complementadas por pesquisas e análises. Um estudo encomendado pela OIT analisou os fatores que contribuíram para a perpetuação, no Nepal, do sistema de trabalho em regime de servidão, e deu sua contribuição para a concepção de uma estratégia conjunta para o desmantelamento da prática¹⁵. Propôs uma estratégia para transformar a relação de *kamaiya* numa relação de trabalho assalariado, reduzindo a dependência do empregador por força da dívida e identificando fontes alternativas de crédito. Diferentes recomendações foram feitas ao Governo, a sindicatos, a ONGs, a órgãos internacionais e a doadores bilaterais, identificando diferentes papéis para esses diferentes interlocutores, numa estratégia global para uma mudança estrutural.

Reunindo os ministérios afins para atacar o problema

262. Como parte dos esforços da OIT para incentivar o Governo do Nepal a eliminar o trabalho em regime de servidão, foi organizado um seminário nacional com o Ministério da Reforma Agrária e da Administração (MOLRM), em novembro de 1999, para a execução de um plano nacional de ação contra o trabalho infantil em regime de servidão. Participaram do evento muitas organizações nacionais e internacionais, inclusive órgãos das Nações Unidas e governos doadores. O seminário desenvolveu uma estrutura de ações e recomendou uma série de intervenções para combater o trabalho em regime de servidão, inclusive atividades de educação, formação e geração de renda; desenvolvimento de política complementar; ação legislativa e preparação de ratificação de convenções da OIT pertinentes ao tema. A OIT contribuiu com ajuda técnica para a minuta do projeto (de abolição) do trabalho em regime de servidão, em conformidade com as convenções da OIT sobre trabalho forçado. Ajudou também o Ministério da Mulher, da Criança e do Bem-Estar Social (MOWCSW) a identificar algumas falhas em leis relevantes ao tema, atualmente existentes no país¹⁶.

Projeto global no âmbito da Declaração soma-se aos esforços anteriores

263. Para consolidar esses cinco anos de experiência no Nepal, o IPEC, a Unidade de Finanças Sociais e o Programa da Declaração trabalham agora num projeto global para combater o sistema de trabalho em servidão. Tendo em vista os esforços iniciais da OIT, valiosos, mas limitados e dispersos, o novo projeto pretende atacar o trabalho em servidão e o trabalho infantil em servidão de uma maneira mais holística, visando as famílias de trabalhadores em regime de servidão. Além disso, uma recente emenda da Lei Sindical e a introdução de salários mínimos para trabalhadores na agricultura antenderam parcialmente o requisito de uma estrutura legal e institucional para complementar as questões tratadas pelo projeto de lei sobre o trabalho em regime de servidão. O novo projeto tem dois componentes principais, visando o primeiro à capacitação institucional, inclusive o fortalecimento da capacidade das organizações de trabalhadores na agricultura, e o segundo, apoio direto a trabalhadores em regime de servidão e a suas famílias.

¹⁵ S.Sharma, op.cit.

¹⁶ Nesse ínterim, foram elaborados, no Nepal, dois diferentes anteprojetos de lei sobre o tráfico, um com a assistência do UNICEF e outro, com a assistência do Governo do Reino Unido. Na elaboração desse anteprojeto, o Ministério da Mulher, da Criança e do Bem-estar Social incorporara os elementos mais importantes dessas duas diferentes minutas, preparando uma versão consolidada que foi submetida à apreciação do Ministério da Lei e da Justiça para revisão.

264. Outra abordagem temática do trabalho da OIT, com efeitos na eliminação de trabalho em servidão, tem sido o uso de iniciativas de microcrédito para melhorar o acesso de trabalhadores, em regime de servidão, ao mercado financeiro. A Unidade de Finanças Sociais da OIT tem sido pioneira em técnicas de microcrédito no campo do trabalho forçado, para a melhoria da condição econômica de vítimas reais ou potenciais.

A contribuição de iniciativas de microcrédito: a utilização da estratégia do diálogo contínuo

265. O contínuo diálogo entre membros da OIT e a busca de soluções encontradas em comum acordo são aspectos decisivos da estratégia. As instituições devem ser adaptadas ao meio cultural e às necessidades locais. Embora ainda em fase inicial de desenvolvimento, a estratégia tem sido particularmente importante no Sul da Ásia, onde um projeto novo e inovador da OIT pretende usar essas técnicas para romper o ciclo da servidão por dívida. Providências estão sendo tomadas para desenvolver na Ásia programas mais abrangentes de microcrédito e de assistência, para atacar o problema em suas raízes, que se acredita estar no funcionamento deficiente do trabalho rural e de mercados financeiros.

266. Em 1994, a Unidade de Financiamento Social da OIT lançou um programa de três anos, com apoio do Governo dos **Países Baixos**, com vista à prevenção de formas exploradoras do trabalho ligadas a dívidas familiares. Planos de microfinanciamento constituem o principal instrumento de um projeto que cobre **Bangladesh, Índia, Nepal e Paquistão**. Seu objetivo fundamental é induzir instituições de microfinanciamento a criar, testar e oferecer planos de poupança e de empréstimos especificamente para famílias que correm o risco de acabar em condições de trabalho em servidão.

Promovendo o microfinanciamento no Sul da Ásia

267. A premissa em que se baseia o projeto é a de que um maior acesso a serviços de financiamento no âmbito popular ou da aldeia pode reduzir a relativa importância do proprietário da terra ou do empregador como prestador de dinheiro e, assim, minimizar a importância da dívida como causa de trabalho em regime de servidão. Todavia, tendo em vista a existência do trabalho em servidão ser devida a complexa teia de relações que não são exclusivamente financeiras, o projeto inclui também outras áreas de atividade. Complementando sua função essencial de prover microfinanciamento, organiza também apoio de seguimento nas áreas da educação, da assistência médica primária, em atividades geradoras de renda, na mobilização da opinião pública e na autonomia em geral.

268. O projeto baseia-se em trabalho metodológico inicialmente executado pela Unidade de Finanças Sociais no programa de normas e instrumentos para a erradicação do trabalho em servidão (BEST), que examinou as circunstâncias econômicas, financeiras e culturais que levam famílias empobrecidas a situações de trabalho em regime de servidão. O componente pesquisa visa identificar de que maneira a quitação da dívida por meio de serviços pode ser transformada em servidão por dívida. A pesquisa está também enfocando práticas sociais como o dote, que pode ser fator principal por trás da dívida de famílias afetadas. Dispensa também atenção ao elo entre o fomento econômico e o fortalecimento do diálogo social, quando se enfrentam situações de grave exploração do trabalho.

269. Embora a ênfase inicial tivesse sido posta na prevenção do endividamento, uma reação muito positiva na **Índia, Nepal e Paquistão** à maneira de o projeto atacar o trabalho em servidão contribuiu para uma mudança do enfoque para a reabilitação de trabalhadores resgatados da servidão para evitar que retornassem à mesma situação. Na **Índia**, o projeto está sendo implementado no Estado de Andhra Pradesh, onde fortalecerá grupos de ex-trabalhadores em regime de servidão e apoiará esforços para melhor identificação de possíveis bolsões de trabalho em servidão. Outros estados indianos têm também manifestado interesse de participar do projeto. Em **Bangladesh**, onde não há levantamento oficial da situação do trabalho em servidão, o projeto concentrar-se-á principalmente em situações em que dívidas familiares induzem formas exploradoras do trabalho. Renovados esforços do governo do **Paquistão** no combate ao trabalho em servidão serão apoiados por serviços de microfinanciamento a trabalhadores recentemente resgatados da servidão. No **Nepal**, o projeto complementarará esforços do projeto acima referido, oferecendo serviços de microfinanciamento a *kamaiyas* recentemente resgatados.

Programas de infra-estrutura de empregos intensivos

270. Outro tipo de trabalho da OIT com relação à eliminação do trabalho forçado tem sido em programas de obras públicas. Em 1995, o Compromisso 3 da Declaração de Copenhague, da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social e Programa de Ação para o Desenvolvimento Social, que tratou da promoção do pleno emprego, renovou seu interesse pelo trabalho da OIT relativo a programas infra-estruturais de emprego intensivo, iniciados na década de 1970. Demonstrando como a construção e a manutenção de infra-estruturas podem ser feitas com métodos de custo efetivo, baseado no trabalho, o Programa da OIT de Investimento em Emprego Intensivo tem contribuído para criar emprego sustentável com recursos locais disponíveis. O Programa ajuda a construir capacidades na indústria nacional da construção, criando pequenas empresas que geram empregos com a aplicação de métodos baseados no trabalho. Preocupações iniciais com o possível uso do trabalho forçado ou compulsório em planos como esse levaram a OIT a desenvolver meios de introduzir a observância de normas fundamentais do trabalho como parte do Programa.

271. Baseado em sua experiência adquirida em vários anos, o Programa tem elaborado diretrizes gerais para políticas e práticas de mão-de-obra que incluem , entre outras questões, sugestões específicas para assegurar que o trabalho em programas de trabalho intensivo seja de fato voluntário¹⁷. Entre elas, estão a promoção de envolvimento da comunidade em projetos e a constante supervisão para assegurar a consecução dos objetivos do programa, juntamente com uma série de salvaguardas que incluem: informar os trabalhadores sobre quanto lhes será pago; instruí-los para verificar se o salário devido está sendo pago; denunciar infrações e estar atentos a sinais de trabalho forçado, principalmente quando há intermediários envolvidos. A contribuição da OIT nessa área pode ser bastante útil em projetos patrocinados por outras organizações como o Banco Mundial. De fato, o Banco reafirmou recentemente seu interesse por projetos de obras públicas como fundamentais para sua nova estratégia de

¹⁷ D.Tajman e J. de Veen: *Employment-intensive infrastructure programs: Labour policies and practices* (Genebra, OIT, 1998).

proteção social. Do mesmo modo, a OIT tem assessorado, por muitos anos, o Programa Mundial de Alimentos, como forma de evitar o trabalho forçado em suas atividades de campo.

272. Do diálogo entre a OIT e seus membros surgem idéias para a assistência e cooperação técnicas da OIT. O seguimento da Declaração propicia aos governos a oportunidade de examinar suas próprias situações e solicitar cooperação técnica. Organizações de empregadores e de trabalhadores podem também sugeri-las. Em seu primeiro relatório anual sobre a Declaração, o Governo do **Nepal** reconheceu a existência de uma prática tradicional de servidão por dívida e descreveu as providências já tomadas para combatê-la. O Governo aboliu então a prática por meio da lei e apelou para a comunidade internacional para ajudá-lo, a ele, a sindicatos e ONGs a tomarem providências para eliminá-la na prática. A OIT e outros doadores reagiram imediatamente. Da segunda rodada de relatórios anuais surgiram pedidos de estudo para determinar a extensão e a natureza do problema em **Madagascar**. A Secretaria Internacional do Trabalho, com base em sua própria pesquisa, de seu trabalho de promoção e elaboração das normas, pode também fazer sugestões.

273. Tendo em vista o elevado número de ratificações das Convenções 29 e 105, o sistema de supervisão pode desempenhar um papel ativo na sugestão de idéias em matéria de cooperação técnica. O trabalho de duas importantes comissões de inquérito, nas duas últimas décadas, uma concernente a denúncias que envolviam o **Haiti** e a **República Dominicana**, no início da década dos 80 e, mais recentemente, outra com relação ao trabalho forçado em **Myanmar**, já foi descrito neste Relatório. Desde 1990, denúncias feitas por representações nos termos do artigo 24 da Constituição da OIT, com relação às convenções sobre trabalho forçado, foram declaradas procedentes pelo Conselho de Administração com referência ao **Brasil** (Convenções 29 e 105); **Guatemala** (Convenções 29 e 105); **Iraque** (Convenção 105); **Myanmar** (Convenção 29) e **Senegal** (Convenção 105). Na maioria dos casos, os governos foram advertidos sobre problemas de trabalho forçado, na lei e na prática, e sobre medidas que poderiam ser tomadas para resolver o problema.

274. Além disso, a Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações e o Comitê da Conferência sobre a Aplicação de Normas estudam regularmente uma série de problemas com base nas convenções sobre trabalho forçado. O trabalho desse sistema de supervisão pode ser uma rica fonte de idéias para a assistência ou cooperação técnicas que poderia ajudar os governos – a pedido deles – a alcançar o objetivo de eliminar todas as formas de trabalho forçado ou compulsório. Aqui são lembrados alguns temas ressaltados por esses organismos com vista à geração desse tipo de idéias. Essa metodologia temática com relação à cooperação técnica favoreceria também a troca de informações entre países, acelerando assim a difusão de estratégias bem-sucedidas.

275. Dados precisos não só contribuem para o desenvolvimento de sistemas mais eficazes de combate ao trabalho em regime de servidão, mas também proporcionariam uma sólida base para a avaliação da eficácia desses sistemas. O sistema de supervisão chamou a atenção para a necessidade de mais pesquisas, de banco de dados, estudos de caso e melhor metodologia estatística para se

Idéias a partir de relatórios da Declaração e do sistema de supervisão

Procedimentos de supervisão podem levar a ação significativa

Trabalho em servidão na Ásia: Estatísticas, programas de resgate e reabilitação, aplicação da lei

conhecer a real incidência do trabalho em servidão na região asiática, especialmente em **Bangladesh, Índia e Paquistão**. Tem também detectado a necessidade de aplicação mais efetiva da lei. Um programa de cooperação técnica poderia talvez ser criado em torno desses temas, focalizando em primeiro lugar questões estatísticas e detalhada pesquisa sobre a natureza dos problemas, nos setores específicos da agricultura e da indústria.

276. Na **Índia**, por exemplo, o Governo foi instado a empreender um levantamento global, utilizando uma eficaz metodologia estatística decomposta por gênero. O governo convocaria os serviços de um órgão independente para ajudar a desenvolver essa metodologia e conduzir o levantamento. Semelhantes preocupações foram expressas com relação a estatísticas sobre trabalho de crianças e adultos em regime de servidão no **Paquistão**. Ambos os países foram solicitados a produzir mais informações detalhadas sobre programas para resgate e reabilitação de trabalhadores servís, e sobre dispositivos eficazes de ação contra pessoas responsáveis pela instigação e perpetuação do trabalho em regime de servidão.

**Trabalho
forçado na
agricultura,
silvicultura e em
zonas rurais
remotas**

277. Denúncias de trabalho forçado na agricultura, em plantações e em novas áreas de desenvolvimento rural em regiões da Ásia e da América Latina têm sido motivo de preocupações da Comissão de Peritos. O impacto dessas práticas sobre grupos vulneráveis, como povos indígenas e outras minorias étnicas, é um aspecto comum. Na **Indonésia**, por exemplo, há informações que sugerem que o povo tribal *dayak* foi submetido a condições de servidão por dívida em concessões de exploração florestal, em projetos de reflorestamento industrial e em outros projetos ditos comunitários de desenvolvimento em Kalimantan Oriental. Tem-se enfatizado a necessidade de formas tradicionais de salvaguarda do uso e da ocupação da terra, e aumenta o número de medidas de proteção como inspeções, investigações ou supervisão, especialmente com relação a salários realmente pagos, ao funcionamento de armazéns de empresa, aos sistemas de faturamento em uso nesses armazéns e outros aspectos das condições de trabalho no setor florestal.

278. Na América Latina, a constante atenção dispensada pelos órgãos de supervisão da OIT à situação de trabalhadores migrantes haitianos na **República Dominicana** levou a uma série de serviços de consultoria técnica e a atividades de cooperação técnica relativos a métodos de recrutamento; estabilização da força de trabalho da plantação; publicidade de acordos entre estados; pagamento de salários e contratos de emprego; liberdade de ir e vir dos trabalhadores de plantações; não retenção de documentos do trabalhador e regularização da situação de haitianos que vivem há muito tempo na **República Dominicana**. Desde esse tempo, o Governo da **República Dominicana** vem procurando resolver esses e outros problemas correlatos, em estreita colaboração com a OIT; os resultados já foram descritos mais acima neste Relatório.

279. No **Brasil**, onde denúncias de trabalho forçado e de servidão por dívida em zonas rurais têm sido feitas pela Central Latino-Americana de Trabalhadores (CLAT) e pela ICFTU, os órgãos de supervisão têm-se concentrado nas falhas da própria legislação e, especialmente, em sua inadequada aplicação. Embora a legislação tenha recentemente aumentado as penas por práticas de trabalho forçado, continuam as preocupações com a eficácia da inspeção e com a

incapacidade de impor sanções, particularmente nas zonas rurais. A inspetoria do trabalho, sozinha, não tem condições de combater e suprimir casos de trabalho forçado : precisaria apoiar-se num forte sistema judicial capaz de impor aos infratores pesadas penas num período razoável de tempo. O Governo tem sido instado a considerar a adoção de uma legislação consolidada sobre trabalho forçado, estabelecendo responsabilidades civis e penais nesses casos e dotando os procuradores do trabalho da necessária competência para mover ações criminais contra pessoas que sujeitam outras a práticas de trabalho forçado. Essas medidas poderiam vir a fazer parte de uma iniciativa mais ampla de cooperação técnica.

280. No **Paraguai** e no **Peru**, as preocupações têm-se concentrado na imposição de trabalho forçado a povos indígenas. No **Paraguai**, onde uma comunicação da Confederação Mundial do Trabalho (WCL), em 1997, indicava que as condições de trabalho de pessoas indígenas em fazendas sugeriam uma extensa prática de trabalho forçado, o Governo foi solicitado a dar informações sobre a possibilidade de criar serviços adequados de inspeção do trabalho em áreas com alta concentração de povos indígenas. No **Peru**, onde uma comunicação também da WCL, de 1997, referia-se a práticas de trabalho forçado que envolviam povos indígenas na região amazônica, o governo foi solicitado a dar informações sobre as medidas que pretendia tomar para remediar a situação e sobre as sanções a serem impostas.

281. Os comentários dos órgãos de supervisão têm sido muitas vezes – mas nem sempre – seguidos de importantes iniciativas do governo interessado e de assistência técnica da OIT. Uma pesquisa mais sistemática poderia acompanhar as questões inicialmente levantadas pelo mecanismo de supervisão, identificar tendências recentes e possíveis intervenções de política e de projeto com vista a melhorias. A OIT partiu recentemente para pesquisas dessa natureza na **Bolívia** e no **Peru**. Na **Bolívia**, num projeto iniciado sob o impulso da Declaração e com financiamento dos **Países Baixos**, a ênfase foi posta nas condições de recrutamento e de emprego de trabalhadores migrantes e sazonais na agricultura comercial nos baixios orientais. No **Peru**, a pesquisa concentrou-se principalmente nas práticas coercitivas com relação à extração mineral.¹⁸

282. Em regiões da África, os órgãos de supervisão da OIT tem-se ocupado de *práticas análogas à escravidão*. Um exemplo é a **Mauritânia**, onde problemas de formas contemporâneas de escravidão continuaram a ser denunciados na década passada. Em recomendações para eliminar práticas análogas à escravidão, o enfoque tem sido posto na reforma legislativa; por exemplo, foi proposta a extensão da proibição de toda forma de trabalho forçado a relações de trabalho que possam ter existido desde épocas históricas. O projeto que está sendo lançado agora sob a égide da Declaração, com apoio financeiro da **França**, terá

**Práticas
análogas à
escravidão na
África**

¹⁸ A Federação Nacional de Mineradores, Metalúrgicos e Trabalhadores na Indústria de Ferro e Aço do Peru (FNTMMSP) teceu comentários sobre alegadas práticas desonestas de contratação por particulares, conhecidas como *enganches*, na sua maior parte em Puno e Cuzco, que recrutam para empresas mineradoras concessionárias da Diretoria Nacional de Minas. Ver *Report of the Committee of Experts*, 1999. Em estudo recente foram estudados aspectos de trabalho forçado de mineração na região do altiplano do Peru: E. Romero: *Trabajo forzoso en la minería artesanal de oro en el Perú* – El caso de la Mina La Rinconada Puno (manuscrito, 2000).

alcance maior, levando em consideração o contexto socioeconômico na busca de meios de superar obstáculos à eliminação do trabalho forçado. Projeto semelhante em **Benin**, iniciado em 2000, inclui também o trabalho forçado, entre outras matérias.

283. No **Sudão**, há amplas referências à escravidão e ao rapto no contexto do conflito armado. O Governo tem falado de esforços que estão sendo feitos para investigar e resolver as contínuas alegações de escravidão e de práticas análogas à escravidão, como as levantadas pelo ICFTU em 1999. Consultas entre o Governo e a OIT estão explorando meios de a cooperação técnica poder contribuir para atacar a questão de uma maneira prática.

Tráfico para fins de trabalho forçado

284. O tráfico, tanto de crianças como de adultos, tem sido vez por outra abordado em observações de determinados países. Um exemplo é **Bangladesh**, onde o Governo se referiu a aumento do fenômeno do tráfico, principalmente para a prostituição¹⁹. Questões levantadas sobre penas impostas à prática de trabalho forçado, e sobre sua aplicação, assim como diferentes iniciativas do governo, poderiam conter o germe de uma idéia de projeto que abrangesse ampla gama de atividades.

¹⁹ Comitê das Nações Unidas sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of discrimination against Women*. Bangladesh, Nova York, 17ª Reunião, 7-25 de julho de 1997.

5. Envolvimento dos parceiros sociais

285. Apesar de muitas declarações sobre políticas, endossando o princípio da eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório, tenham sido feitas por organizações de empregadores e de trabalhadores, muitas vezes o tópico não tem estado no centro de suas próprias atividades. Isso pode simplesmente refletir a falta geral de interesse por problemas de trabalho forçado nos fóruns internacionais e nacionais em geral, ou o baixo grau de atuação nos setores econômicos ou em áreas geográficas onde o fenômeno é mais encontrado. Restrições à liberdade de associação de trabalhadores na agricultura e no serviço doméstico, em muitos países²⁰, inibem que as organizações de trabalhadores façam alguma coisa sobre o trabalho forçado. O próprio tema pode parecer fora das preocupações diárias de empregadores organizados. Não obstante, têm-se registrado recentes progressos, tanto da parte de organizações de empregadores como de trabalhadores.

286. Na Conferência Internacional do Trabalho e em outras reuniões, organizações de empregadores de todo o mundo têm condenado vigorosamente o uso do trabalho forçado. O trabalho dessas organizações em seus próprios países para promover práticas sadias de comércio e de trabalho sadias poderia certamente contribuir para a prevenção de situações de trabalho forçado. Projetos para fortalecer essas organizações e criar uma conscientização em torno dessas questões de responsabilidade social podem ser assim considerados como apoio indireto aos objetos da Declaração da OIT e de seu seguimento, inclusive, evidentemente, à eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório. Organizações de empregadores e a OIT poderiam prestar serviços de consultoria a empregadores ou a donos de terra que buscam alternativas para o trabalho forçado, uma vez detectado.

287. O “Global Compact”, dispositivo de parceria comercial do sistema das Nações Unidas, é uma excelente oportunidade de ajudar o empresariado a

O trabalho forçado, embora severamente condenado, não tem sido prioridade máxima de atividades

Empregadores têm, há muito tempo, assumido firme posição contra o trabalho forçado

²⁰ OIT: *Your voice at work*, op. cit

compreender como ele pode, inconscientemente, estar contribuindo para a existência do trabalho forçado. Oferece também fontes de informação sobre como gerir um empreendimento comercial, de serviço ou agrícola, de maneira a evitar o surgimento de servidão por dívida ou outras formas de servidão no trabalho. Isso pode envolver pressão sobre governos para modificar algumas condições estruturais, como política de preços ou de taxação que esteja possivelmente desestimulando o emprego de trabalho em condições de plena liberdade. A Organização Internacional de Empregadores (IOE) está preparando módulos de treinamento para seus membros sobre o tema do “Global Compact”, que compreenderá, naturalmente, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório.

Códigos de conduta são mais um instrumento

288. Códigos de conduta adotados por empregadores por sua própria iniciativa contêm muitas vezes referências diretas ou indiretas à prevenção do trabalho forçado em sua cadeia de produção²¹. O Programa da OIT sobre Administração e Cidadania Empresarial está estudando o crescente número e variedade de códigos e pesquisando os métodos usados pelas empresas para alcançar seus objetivos de política de trabalho, com especial atenção às empresas em países em desenvolvimento. Uma área correlata de trabalho está considerando meios de ajudar as empresas a aumentar sua produtividade e competitividade com a melhoria de seus desempenhos sociais, observando os princípios básicos incorporados às normas internacionais do trabalho.

289. As empresas às vezes negociam iniciativas privadas voluntárias com organizações de trabalhadores. Por exemplo, em setembro de 2000, a União Internacional de Associações de Trabalhadores em Alimentação, Agricultura, Hotel, Restaurante, Abastecimento, Fumo e Congêneres (IUF), a Coordenação Latino-americana dos Sindicatos de Produtores de Banana (COLSIBA), a Federação Nacional de Trabalho das Filipinas e três empresas multinacionais envolvidas na produção de banana emitiram um comunicado conjunto, no qual manifestam seu compromisso com as convenções, entre outras, sobre trabalho forçado. A Federação Internacional de Trabalhadores na Construção e na Indústria Madeireira (IFBWW) e uma das maiores cadeias mundiais de móveis no varejo concluíram um código de conduta sobre direitos dos trabalhadores, inclusive a isenção de trabalho forçado, em regime de escravidão e trabalho não voluntário nas prisões. O código especifica que os trabalhadores não devem ser solicitados a fazer depósitos ou a deixar seus documentos de identidade como garantia junto a seus empregadores²².

Os sindicatos têm desempenhado papel essencial de vigilância

290. Com relação à eliminação do trabalho forçado, atividades empreendidas por organizações de trabalhadores têm-se destacado principalmente nas áreas de combate, pesquisa, organização, negociação e alianças. No campo internacional, organizações de parceiros sociais têm certamente desempenhado importante papel, denunciando, na Conferência Internacional do Trabalho e

²¹ J.Diller, “A social conscience in the global marketplace? Labour dimension of codes of conduct, social labelling and investor initiatives”, em *International Labour Review* (Genebra), vol. 138, nº 2, 1999, pp. 99-129.

²² <http://www.ifbww.org/~fitbb/INFO-PUBS-SOLIDAR/FaxNews-124.html> (consultado em 15 de dezembro de 2000).

em outros fóruns, situações de trabalho forçado ou compulsório. Como já foi dito, a Confederação Internacional de Sindicatos Livres (ICFTU), a Confederação Mundial do Trabalho (WCL), a Federação Mundial de Sindicatos (WFTU) e outros sindicatos internacionais, regionais e nacionais têm-se servido ativamente do mecanismo de supervisão com relação ao trabalho forçado. Além disso, a servidão por dívida tem sido desafiada conjuntamente por sindicatos e ONGs, como a Internacional Antiescravidão. Grande parte dos esforços de organizações de trabalhadores com relação ao trabalho forçado está ligada ao trabalho infantil, particularmente nas áreas rurais e no serviço doméstico.

291. Entre os secretariados internacionais do comércio, a IUF tem procurado meios de fazer alianças estratégicas com setores não assalariados e autônomos nas zonas rurais. Como concluiu um estudo encomendado pela IUF, “trabalhadores assalariados na agricultura tornaram-se aliados potenciais de grupos rurais desfavorecidos, como camponeses de subsistência, posseiros, meeiros, desempregados e os sem-terra... Durante a última década, muitas organizações de camponeses tornaram-se mais fortes com relação à ampliação de suas estruturas e ao apoio que receberam de outros grupos como sindicatos e ONGs”²³.

292. No âmbito nacional, várias organizações sindicais estão dando apoio a cooperativas e organizações de pequenos proprietários, prestando-lhes serviço e ajudando-as a se adaptarem às suas estruturas. Isso está acontecendo, por exemplo, no **Brasil, Costa Rica, Equador, Gana, Honduras, Índia, Mali, Nicarágua, Níger, Filipinas e Togo**²⁴. O fortalecimento de organizações participativas faz parte da estratégia perseguida por organizações de trabalhadores, com vista à rigorosa observância de normas de trabalho incorporadas em políticas sobre agricultura sustentável.

293. Organizações de trabalhadores em nível nacional desempenham às vezes importante papel no registro de problemas de trabalho forçado. Um exemplo é uma publicação da Federação do Trabalho de Todo o Paquistão (APFOL)²⁵, de 1998, sobre trabalhadores em regime de servidão em olarias no **Paquistão**. Esse estudo examina o cumprimento de uma decisão de 1989 da Suprema Corte, com vista a pôr um fim no trabalho em servidão na indústria de tijolos e em outros setores econômicos. Repassa iniciativas do governo sobre a matéria e apresenta também as conclusões de um próprio levantamento da APFOL por amostragem, cobrindo 74 olarias na área de Rawalpindi e Islamabad, no final de 1997. O estudo faz uma série de recomendações concernentes a: extinção de dívida; necessidade de fortalecer comitês de vigilância e programas de educação e treinamento. Embora ressalte a responsabilidade do Estado, o estudo enfatiza também a necessidade de uma opinião pública esclarecida para a eficácia da ação contra o trabalho forçado. “É dos sindicatos e de suas federações a

Organizações de trabalhadores atuam em âmbitos local e nacional

²³ IUF: Land and Freedom, capítulo sobre “Summary of key issues”, <http://www.inf.org/iuf/lf/01.htm>

²⁴ IUF: *ibid.*

²⁵ Federação do Trabalho de Todo o Paquistão: *Bonded Brick Kiln Workers – 1989 Supreme Court Judgement and After* (Islamabad, 1998, Khurshed Printers).

responsabilidade final pela tomada de iniciativas e de vir em socorro dos infelizes irmãos nas olarias, criando uma conscientização sobre sua situação e moldando a opinião pública em seu favor, porque os trabalhadores nas olarias pertencem à sua grei. É uma tremenda responsabilidade e um grande desafio a serem aceitos pelos sindicatos”²⁶.

Consulta nacional sobre trabalho em servidão resulta em ação.

294. Na **Índia** também, há sinais de que os sindicatos começam agora a vir em apoio de trabalhadores em regime de servidão. Numa importante recomendação, o Grupo de Estudo da Índia sobre Trabalho em Servidão, já citado neste Relatório, insta a que se envidem esforços para a organização desses trabalhadores tanto em âmbito local como nacional. Em setembro de 2000, representantes dos maiores sindicatos nacionais da Índia e ativistas sociais fizeram uma consulta nacional sobre trabalho forçado, a Declaração da OIT e mecanismos de informação. Decidiram criar um órgão consultivo permanente, para colaborar nos esforços para a abolição do trabalho forçado e da servidão por dívida na Índia, e constituir sindicatos em setores onde há trabalhadores em servidão. Os meios de comunicação em níveis nacional e locais foram instados a dar especial atenção à incidência do trabalho em servidão e aos transtornos infligidos por empregadores a ativistas que lutam contra o trabalho em servidão²⁷.

Quadro 5.1
Dia da Abolição da Escravidão – 2 de dezembro

2 de dezembro é o Dia Internacional da Abolição da Escravidão.

Na ocasião, em 2000, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, comentou que “Novas formas de escravidão, como exploração sexual de crianças, trabalho infantil, trabalho em regime de servidão, trabalho migrante, trabalho doméstico, trabalho forçado, escravidão para fins rituais ou religiosos e tráfico são um grande desafio para todos nós”. Ele saudou todos aqueles que se comprometeram com a extinção da escravidão em suas várias formas.

Em seguida a uma decisão tomada numa primeira consulta nacional de dois dias, que envolveu governo, sindicatos e organizações não governamentais na Índia, ocorreram celebrações para comemorar o dia 2 de dezembro como o Dia Nacional do Trabalho não Forçado. Reuniões, seminários e campanhas de conscientização pública e petições que marcaram a ocasião exigiam a abolição, na prática, do trabalho em regime de servidão.

Fontes: The Hindu, 3 de dezembro de 2000. “Press release” em <http://www.unhcr.ch>

295. Na América Latina, organizações de trabalhadores no **Brasil** têm dado assistência a vítimas do trabalho forçado. Essa ajuda tem assumido muitas formas, que vão da assessoria política a programas específicos de apoio a campanhas públicas. Em meados da década dos 90, representantes de sindicatos, inclusive da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), participaram do Fórum Nacional contra a Violência, juntamente com funcionários do Governo e membros de organizações de direitos humanos. Sindicatos locais têm participado também de importantes campanhas de conscientização para alertar potenciais trabalhadores migrantes para o perigo de se deslocarem para regiões remotas.

²⁶ *ibid.*

²⁷ Centro de Educação e Comunicação: *Trade Union-NGO Consultative Body to fight for the abolition of forced labour in India*, “press release” (Nova Delhi, 26 de setembro de 2000).

296. Organizações de empregadores e de trabalhadores estão também desempenhando papel cada vez maior em projetos da OIT que visam a eliminação do trabalho forçado. A título de exemplo, a estratégia da Unidade de Financiamentos Sociais, que trata do trabalho em servidão, baseada no consenso, busca o envolvimento de parceiros sociais em seus projetos. A iniciativa de Parceiros Sociais da Itália no **Nepal**, executada sob os auspícios do Programa IPEC, para atacar o trabalho infantil em regime de servidão no sistema *kamaiya*, indicou componentes a ser empreendidos respectivamente por organizações de empregadores e de trabalhadores. Trata-se de uma abordagem particularmente construtiva: não só assegura que a eliminação dessa forma de trabalho em servidão tenha alguma visibilidade no diálogo social no âmbito nacional, mas também reforça o envolvimento de organizações de empregadores e de trabalhadores na implementação do projeto.

297. Nesse projeto, a OIT e o Congresso Sindical do Nepal (NTUC) acordaram, em maio de 1999, um programa de ação para eliminar a servidão por dívida de crianças em hotéis, restaurantes e em indústrias de tapete, nas regiões de Katmandu, Lalitpur, Bhaktapur, Chitwan, Kaski e Dang. O projeto alcançou cerca de mil crianças, migrantes e não migrantes. A estratégia consiste em tirar crianças do trabalho e reabilitá-las, apoiando sua educação, formação vocacional e desenvolvimento de microempresa. Um comitê de assessoria inclui representantes de vários setores do Governo, da indústria, de parceiros sociais e da sociedade civil.

298. No mesmo ano, a OIT e a Federação Geral de Sindicatos Nepaleses (GEFONT) firmaram um acordo para mais um programa de ação para a eliminação do trabalho infantil em servidão no Oeste do Nepal. O projeto foi iniciado em junho de 1999, com a seleção de assistentes sociais para cada um dos cinco distritos e a criação de até 15 comitês de desenvolvimento comunitário para a execução do programa. Esses comitês organizaram encontros de massa com a Frente Kamaiya de Libertação (LKF) para promover a conscientização sobre o trabalho infantil em servidão e o trabalho em regime de servidão em geral. A GEFONT organizou também cinco seminários sindicais em diferentes distritos para desenvolver ações contra o trabalho em servidão e encorajar o pagamento do salário mínimo a trabalhadores na agricultura. Tem-se envolvido também em campanhas pela legislação e para identificar famílias *kamaiyas* com vista à criação de cooperativas.

299. Essas iniciativas, embora ainda não generalizadas, ilustram como o envolvimento de organizações de empregadores e de trabalhadores em projetos para combater o trabalho forçado pode reforçar seu impacto.

6. Avaliação da eficácia: comentários finais

Tirando lições do passado

300. Neste primeiro Relatório Global sobre a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório, é importante tirar algumas lições fundamentais da experiência passada, principalmente, com vista ao futuro.

301. Em alguns períodos históricos, a OIT desempenhou significativo papel na erradicação do trabalho forçado e das condições que o favoreciam, usando vários meios à sua disposição. Uma estrutura de normas foi essencial para prover a base legislativa e o consenso social, em torno dos quais pudesse ser construído um programa de atividades promocionais. Nos casos em que os problemas em geral eram rurais, a OIT pôde lançar programas para a promoção e proteção dos direitos do trabalhador rural e complementá-los com específicas intervenções de emprego e desenvolvimento.

302. Há um perigo inerente de dispersão de recursos já escassos e de se prometer mais do que pode ser dado. O Programa Indígena Andino, das décadas de 1960 e 1970, pode ser considerado como um caso de sucesso porque, embora tivesse objetivos sociais e de desenvolvimento relativamente amplos, tinha uma população-alvo num número determinado de países e gozava do apoio dos governos e de parceiros sociais da região. Nesse contexto, a OIT tornou-se agência líder das Nações Unidas na adoção de novas normas internacionais sobre trabalhadores rurais e na promoção da participação de muitos e diversos órgãos internacionais num programa coordenado. Os aspectos rurais do Programa Mundial do Emprego e, mais recentemente, o programa do IPEC tiveram aspectos semelhantes, com uma mistura de normas pertinentes de pesquisa e cooperação técnica com objetivos específicos e realistas.

303. O trabalho forçado tem-se revelado um difícil problema de ser tratado, devido a suas próprias características e também à relutância de muitos governos em reconhecer o problema. Mas o recente exemplo do **Nepal**, que decretou a abolição do trabalho em servidão e está pedindo o apoio imediato da OIT para sua efetiva erradicação, mostra o quanto pode ser feito na atual situação. Mas

mesmo com vontade política, a própria identificação de um problema e a promoção da conscientização social sobre a necessidade de combatê-lo pode impor difíceis desafios.

304. Tudo isso sugere a urgente necessidade de ação em todos os planos, com a utilização de uma série de instrumentos. A natureza do moderno trabalho forçado exige um programa verdadeiramente global de conscientização, apoiado em detalhada pesquisa e desenvolvimento de adequados métodos estatísticos para identificar os problemas e suas dimensões. Programas específicos e precisos de cooperação técnica em regiões específicas poderiam eliminar as raízes estruturais do trabalho forçado; fortalecer as organizações profissionais que o desafiam; conduzir amplas campanhas contra ele; e criar e fortalecer a administração do trabalho e instituições da justiça penal, necessárias para apoiar a aplicação de políticas visando a punição dos culpados. Há a necessidade paralela de incorporar essas iniciativas à agenda mais ampla do trabalho decente, antes de tudo, para evitar que o trabalho forçado volte a aparecer.

***Requer-se ação
em todos os
planos***






Parte III. Rumor a um plano de ação contra o trabalho forçado

1. A necessidade de um plano de ação conjunto

Concentração de esforços para pôr a questão na tela do radar

305. O trabalho forçado em si não tem realmente atraído a atenção mundial. Ele assume formas diferentes – e seus aspectos comuns poderiam, à primeira vista, parecer abstratos. Mas o trabalho forçado ou compulsório produz manchetes quase diariamente, com casos de tráfico de pessoas, cárcere privado em regime de exploração e em condições análogas à escravidão em algumas plantações e mesmo em residências particulares. A gravidade de alguma das situações descritas neste Relatório clama por um programa conjunto de ação internacional, no qual, em alguns casos, a OIT pode assumir a direção. Esta parte final apresenta algumas idéias de como esse programa de ação poderia ser desenvolvido e de como seriam sua metodologia geral e seus diferentes componentes. Uma concentração de esforços incluiria o trabalho forçado e compulsório mais solidamente na agenda de governos, de membros da OIT e da comunidade internacional em geral.

2. Alcance de um plano de ação da OIT contra o trabalho forçado: considerações finais

306. O primeiro desafio é promover a conscientização sobre o trabalho forçado em todas as suas formas entre os próprios membros da OIT e órgãos internacionais de desenvolvimento. É uma tarefa complexa, mas de vital importância. Para que avanços reais sejam feitos, é imperativo que a comunidade global compreenda que:

- a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório é um pré-requisito para o alcance de objetivos mais amplos de desenvolvimento, como a agricultura sustentável e a redução da pobreza de homens e mulheres em todos os setores;
- o trabalho forçado é um problema contínuo de graves proporções, e não uma simples relíquia dos tempos passados;
- a ação é exigida em várias frentes.

307. Um primeiro passo essencial é que os estados-membros devem ser ajudados a identificar a natureza e a dimensão do trabalho forçado em seu território e através de suas fronteiras nacionais. Como observaram os peritos numa primeira avaliação de relatórios anuais referentes à Declaração, foi confortante o fato de alguns países terem reconhecido o problema. Essa franqueza merece uma resposta positiva. Assim, pôde a OIT acorrer rapidamente em apoio ao novo programa do **Nepal** contra o trabalho forçado. A segunda avaliação anual trouxe novas declarações de interesse pela realização de detalhadas investigações das formas de trabalho forçado registradas, e também estas merecem apoio. **Madagascar** é um caso típico.

308. No contexto de respostas a esses pedidos, a OIT tem agora a oportunidade de lançar um novo programa concentrado de coleta de dados, de pesquisa, análise, promoção de conscientização e atividades práticas. Importantes tarefas

***Primeiro passo:
promover a
conscientização
e a identificação
do problema***

de análise precisam ser ainda empreendidas para captar as diversas facetas do trabalho forçado. Vários estados-membros têm indicado que precisam de ajuda mesmo para identificar a natureza do problema e prover dados pertinentes (por exemplo, **Madagascar**). O desenvolvimento de adequadas técnicas e metodologias de levantamento, adaptadas a diferentes economias, seria em si mesmo valioso exercício.

309. Haverá sempre uma diferença entre abordagens graduais e mais radicais na eliminação do trabalho forçado ou compulsório em diversos cenários culturais. Alguns dilemas foram identificados na discussão do trabalho em servidão na Ásia. Qual o papel de um financiamento social, quando sistemas coercitivos de trabalho estão profundamente enraizados nas estruturas econômicas e até políticas que protegem as elites? Que acontece quando um órgão internacional ou uma ONG quer resgatar trabalhadores em regime de servidão ou escravos quitando suas “dívidas”? Qual a utilidade de se erradicar o trabalhador em servidão por meio de leis, sem adotar políticas de seguimento para assegurar o resgate, a reabilitação e o emprego alternativo e sua subsistência a longo prazo? Questões dessa natureza são muito freqüentes com relação à eliminação sustentável do trabalho forçado.

Uma série de intervenções possíveis

310. Apesar dessas advertências, parece haver fortes argumentos em favor de um plano de ação coordenada pela OIT para ajudar estados-membros na erradicação do trabalho forçado ou compulsório. Alguns estados-membros podem querer tratar, separadamente, problemas como trabalho forçado na agricultura, trabalho doméstico ou no setor informal: trabalho em servidão; tráfico para fins de trabalho forçado e outras questões. Podem querer enfatizar inicialmente métodos estatísticos e coleta de dados para avaliar a incidência do trabalho forçado em diferentes setores da economia; ou podem precisar de assistência para reforma legislativa e cooperação entre países na aplicação de leis. Como costuma acontecer na maioria dos casos, podem pedir ajuda para o fortalecimento da inspeção do trabalho e de sistemas judiciais para processar os responsáveis. Há estados-membros que podem ainda querer dar prioridade a programas de prevenção, identificando as pessoas que correm mais risco e procurando desenvolver formas alternativas de subsistência. Podem e devem prover uma estrutura legislativa para promover iniciativas de organizações de trabalhadores afetados pelo trabalho em servidão. Programas-piloto e setoriais podem preparar o terreno para subsistências alternativas de pessoas resgatadas de situações de trabalho forçado. Qualquer que seja a ênfase escolhida, a estratégia global deve incluir:

- identificação do problema (levantamentos, mapeamentos);
- promoção da conscientização (que envolve o público em geral, as vítimas e os perpetradores do vício);
- prevenção (advertências específicas, mecanismos de investigação, políticas e ação que evitem o trabalho forçado);
- soluções (resgate, reabilitação, etc.);
- punição dos responsáveis.

311. De uma maneira complementar, a OIT precisa tornar mais visíveis suas iniciativas para que se torne uma realidade concreta seu compromisso de prestar cooperação técnica nos termos da Declaração e de seu seguimento. No âmbito

nacional pode concentrar-se, ao máximo, numa primeira fase, num número limitado de situações de maior gravidade, onde o governo tenha demonstrado vontade política de resolver o problema. Concentrar a publicidade em casos extremos pode também aumentar a compreensão do que é o trabalho forçado, uma vez que a expressão é às vezes utilizada em sentido muito vago, para se referir a uma ampla gama de condições de trabalho abaixo dos padrões normais.

***Dando mais
visibilidade ao
trabalho da OIT***

3. Trabalho forçado: uma responsabilidade global e comum

Há necessidade de um compromisso global

312. Um programa efetivo contra formas contemporâneas de trabalho forçado exige sério compromisso global de muitas organizações das Nações Unidas e de seus órgãos especializados, e de organismos regionais e bancos de desenvolvimento. Problemas persistentes de trabalho forçado ou coercitivo podem estar ligados a instituições agrárias que precisam urgentemente de reforma do ponto de vista de uma agricultura sustentável, de produtividade e de direitos humanos. O tráfico de pessoas, embora apresente dimensões do trabalho forçado de direta preocupação da OIT, precisa também ser tratado sob outras perspectivas. A ação da OIT de combate ao trabalho forçado pode apoiar esforços de outras instituições, mas somente se esses tiverem uma maior consciência da questão.

313. A menos que a OIT atue em estreita colaboração com órgãos parceiros, sua ação terá impacto limitado sobre muitas dessas questões. Pode assumir uma posição de liderança com relação aos aspectos do trabalho e do emprego, mas em muitos casos não poderá agir sozinha. Requer-se muito esforço para aumentar a conscientização internacional das dimensões do trabalho compulsório e dos fenômenos relativos a aspectos do mercado de trabalho ligados a ele estreitamente. A OIT pode continuar a oferecer seus conhecimentos especializados em trabalho forçado a instituições de desenvolvimento que tiverem declarado sua disposição de pôr fim a essas práticas em suas próprias atividades. Diretrizes mais detalhadas poderiam ajudá-las a instruir governos e empresas privadas sobre as formas de não contribuírem, mesmo involuntariamente, para o surgimento de novos sistemas de trabalho forçado ou para a perpetuação dos antigos.

4. Problemas específicos de uma ação futura

Pesquisa e análise temáticas

314. Faz-se necessário um programa de pesquisa sob medida para identificar os precisos fatores locais, sociais, culturais e econômicos que, em alguns países e em certas circunstâncias, geram trabalho forçado ou lhe dão sustentação. Ninguém, ao que parece, argüiria que o uso do trabalho forçado é uma proposição economicamente viável para qualquer estado. Na realidade, os estados estão obrigados a eliminá-lo. A liderança do mundo dos negócios está, em geral, também comprometida com a erradicação de sistemas de trabalho forçado. Mas algumas formas de trabalho forçado podem ser altamente lucrativas para gangues e indivíduos que, em seu comportamento, desconhecem princípios da dignidade humana. Uma compreensão mais profunda de como funciona, na prática, o trabalho forçado pode abrir caminho para uma ação mais eficiente contra seus autores. O seguimento da Declaração oferece aos países a oportunidade de avaliar a situação, envolver parceiros sociais, rever a legislação nacional, identificar a ação necessária, fazer alianças para empreendê-la e se engajarem num movimento de conscientização.

315. É também importante indicar, com mais precisão, quais grupos da população, por gênero, idade e origem étnica, são os mais atingidos. É muito conhecida a vulnerabilidade de crianças ao trabalho forçado ou compulsório. Há motivos para crer que mulheres e homens diferem em seus riscos particulares de novas e diferentes formas de coerção. E há prova de que povos indígenas e outras minorias raciais ou étnicas são especialmente vulneráveis. A incidência de trabalho forçado entre esses grupos, em diferentes regiões, assim como suas atitudes e mecanismos de defesa precisam ser documentados de uma maneira mais sistemática. A Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, a se realizar entre 28 de agosto e 1 de setembro de 2001, em Durban, pode oferecer mais uma fonte de informação capaz de fazer avançar o estado de conhecimento sobre o trabalho forçado.

Concentrando o enfoque na vítima do trabalho forçado

316. Há também indicações de que o trabalho forçado e compulsório pode facilmente afetar trabalhadores migrantes. O próprio programa operacional da OIT tem, até agora, focalizado principalmente a migração internacional para fins de emprego. Em âmbito nacional, em vários continentes, algumas formas de migração interna, como por exemplo, a migração sazonal na agricultura comercial ou a migração para as metrópoles para emprego em trabalho doméstico, têm toda a probabilidade de estarem ligadas à servidão por dívida. Essas questões precisam ser mais exploradas, e métodos de recrutamento e de repatriação, sistemas de pagamento, condições de trabalho e de moradia e formas de representações e de reparação devem ser examinados.

Assumindo a dimensão do mercado de trabalho

317. Pareceria que, em geral, os aspectos do mercado de trabalho forçado ou compulsório não foram examinados à luz das condições atuais. Por que o trabalho forçado ou compulsório persiste mesmo com estratégias de redução da pobreza e de economias mais abertas? Até agora têm-se focado mais fatores indutivos do que inibidores. Por que existe em alguns contextos de pobreza e em outros não? Como medidas macroeconômicas mais amplas, como maior flexibilidade do mercado de trabalho e políticas de ajuste, estão impactando a incidência do trabalho forçado ou compulsório? Que pode ser feito no contexto de uma política macroeconômica e setorial para evitar ou eliminar casos de trabalho forçado ou compulsório? Como políticas de descentralização têm impactado a capacidade dos governos de evitar, detectar e remediar o trabalho forçado? A pesquisa que está sendo feita pelo Programa de Segurança Socioeconômica da OIT sobre problemas e controle pode oferecer alguns indicadores, mas resta muito ainda a ser feito.

Trabalho forçado e tráfico

Qual é o lugar da OIT com relação ao tráfico?

318. Com tantos órgãos de direitos humanos, humanitários e de desenvolvimento tratando agora de diferentes aspectos de tráfico de pessoas, é importante identificar que lugar ocupa a OIT. A OIT está desenvolvendo sua própria estratégia e empreendendo determinado número de projetos que enfocam a prevenção do tráfico do trabalho com relação a pessoas mais vulneráveis. A base do conhecimento está também se ampliando. A OIT poderia lançar um programa mais amplo para investigar e documentar as condições de pessoas traficadas para fins de trabalho forçado, em todas as regiões, como contribuição para a punição dos culpados de maneira mais eficaz. Essa metodologia poderia envolver esforços para resgatar e reabilitar as vítimas, tanto em seus países de origem como em países onde trabalham em condições de trabalho forçado.

319. Uma questão fundamental é o papel que a OIT e seus membros poderiam desempenhar quando diante do crime organizado e de sofisticados cartéis criminais. A OIT tem real competência em inspeção de trabalho, e uma melhor administração do trabalho pode atuar criativamente com órgãos executores da lei para eliminar condições abusivas em empresas clandestinas. Investigações criminais conduzidas por outros, inclusive as de tráfico nas fronteiras, poderiam ser auxiliadas por conhecimento especializado em inspeção do trabalho e em outros campos. O Governo da **França**, por exemplo, adota uma abordagem interministerial, que envolve os ministérios responsáveis pela justiça, alfândega,

seguridade social e trabalho na ação contra operações clandestinas que se apóiam no tráfico do trabalho. Maior conhecimento da Declaração da OIT e das convenções sobre direitos humanos fundamentais – e também de instrumentos mais específicos sobre trabalhadores migrantes, agências de emprego e prevenção de abusos em sistemas de pagamento – pode ser evidentemente de valor inestimável, do mesmo modo que o intercâmbio de experiência entre inspetorias de trabalho. O expressivo crescimento da economia informal e do imenso número de pessoas vulneráveis que se tornam suas vítimas é também um monumental desafio para os parceiros sociais da OIT.

320. Embora a OIT tenha desempenhado papel relativamente modesto na preparação da nova Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado e de seus dois Protocolos sobre o tráfico de pessoas e contrabando de migrantes, a definição da OIT de trabalho forçado ou compulsório foi implicitamente reconhecida por esses recentes instrumentos. O conhecimento básico da OIT nessa área, inclusive com base em relatórios referentes à Declaração e a convenções ratificadas¹, pode representar um apoio à contenção do tráfico para fins de trabalho forçado.

321. Há necessidade de se definir e articular, o mais claro possível, o papel específico da OIT e de seus membros, e dos órgãos nacionais responsáveis pelo cumprimento das leis trabalhistas, no fortalecimento de esforços nacionais e internacionais para o combate ao flagelo do tráfico, que resulta em trabalho forçado ou compulsório.

Abordagem do trabalho forçado no desenvolvimento rural

322. Uma estratégia global contra o trabalho forçado deve atacar as raízes do problema, que muitas vezes estão na falta de renda e de segurança patrimonial de pessoas cuja liberdade está em causa. De uma maneira geral, isso pode exigir algum reforço das capacidades técnicas da OIT em relação a emprego e desenvolvimento rural, ao fortalecimento de organizações de trabalhadores rurais e à criação de condições para um autêntico diálogo no meio rural.

323. Isso poderia ser perseguido com uma variedade de abordagens inovadoras do desenvolvimento rural. No sistema das Nações Unidas se enfatizam agora, cada vez mais, parcerias para a redução da pobreza, envolvendo diferentes órgãos de acordo com suas áreas específicas de competência. Poderia também haver

A eliminação do trabalho forçado faz parte de um desenvolvimento sustentável

¹ Em sua reunião de dezembro de 2000, a Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e de Recomendações pediu a todos os governos que incluíssem, em seus próximos relatórios referentes à Convenção 29, informações sobre medidas tomadas ou consideradas para prevenir, suprimir e punir o tráfico de pessoas para fins de exploração. Pediu informações sobre medidas para intensificar a investigação do crime organizado com referência ao tráfico de pessoas, à exploração da prostituição de outros e à direção de empresas exploradoras do trabalho, inclusive sobre o provimento de material adequado e recursos humanos a órgãos responsáveis pelo cumprimento da lei, sobre a formação específica de funcionários responsáveis pela aplicação da lei, com vista à solução de problemas do tráfico de pessoas, e à cooperação internacional entre órgãos executores da lei para prevenção e combate ao tráfico de pessoas.

ligações envolvendo a OIT, as Nações Unidas e o setor privado, por exemplo, através do “Global Compact”. Nesse cenário, a OIT pode buscar a inclusão de um componente específico para a erradicação do trabalho forçado em todo programa de desenvolvimento rural, em planejamento ou em andamento, em área que sua presença tenha sido detectada. Maior atenção poderia ser dispensada à erradicação do trabalho forçado na busca de uma agricultura sustentável e de políticas de desenvolvimento rural. Isso poderia incluir: promoção da conscientização; apoio legal; microcrédito; controle das atividades intermediárias de recrutamento e outras atividades pertinentes. Em países onde tenha sido detectada grave incidência de trabalho forçado, a OIT poderia também incentivar os governos a incluírem questões de trabalho forçado em ações realizadas no âmbito da Estrutura das Nações Unidas de Apoio ao Desenvolvimento (UNDAF). A UNDAF proporciona a estrutura operacional para a coordenação do doador e do órgão designado para tratar de questões estruturais e sociais nas mesmas condições de igualdade que as questões macroeconômicas e financeiras. Em países onde o trabalho forçado constitui grave problema, sua eliminação enquadra-se rigorosamente nas estruturas globais de desenvolvimento. Do mesmo modo, o trabalho da OIT, com vista a dar expressão nacional ao conceito de trabalho decente, criaria uma oportunidade para desenvolver dados e argumentos em apoio a essa estratégia.

Convém considerar todas as fases da migração

324. Mais do que apoiar o desenvolvimento rural só em locais de origem, a OIT poderia também desenvolver projetos integrados que envolvessem todo o ciclo de recrutamento, transporte, condições de emprego no local de destinação em que haja risco de ocorrer trabalho forçado, e a repatriação para o local de origem. Essa estratégia é a mais bem adaptada a casos de migração para trabalho sazonal na agricultura comercial, tanto dentro como fora das fronteiras, onde tenha havido indícios de práticas coercitivas de recrutamento e emprego. Seria de particular importância nos casos de migração em larga escala, por exemplo, casos que envolvessem trabalhadores indígenas na América Latina no corte da cana e na colheita de algodão, café e frutas. Alguns programas nacionais já tentaram uma abordagem integrada dessas questões, como o Programa Nacional de Trabalhadores Rurais no **México**, que trata das condições de vida, recrutamento, transporte e do trabalho nos locais tanto de origem como de destinação, e também através do ciclo migratório. Estratégias dessa natureza poderiam também ser planejadas e apoiadas pela OIT em outros países e regiões onde trabalhadores rurais migrantes corressem o risco de coerção.

Inspeção do trabalho e aplicação da lei

Medidas complementares para tornar efetiva a proibição do trabalho forçado

325. A eliminação do trabalho forçado exige especial vigilância das instituições responsáveis pela aplicação da lei. Programas especiais, como os programas criados no âmbito federal no **Brasil** para tratar do trabalho forçado em zonas rurais e distantes, parecem ter rendido alguns resultados. O fortalecimento dos serviços de inspeção do trabalho pode, evidentemente, ser uma importante providência, e estratégias preventivas de inspeção do trabalho parecem muito promissoras no caso de eliminação de trabalho forçado². O treinamento de

² Essa estratégia, que está sendo desenvolvida como parte do Programa do Trabalho Seguro, da OIT, é explicada em <http://mirror/public/english/protection/safework/labinsp/index.htm>

inspetores do trabalho para estarem atentos a situações capazes de envolver trabalho forçado será também importante. As instituições, porém, do setor formal são, em geral, inadequadas para investigar denúncias de trabalho forçado nos setores rurais e informais. É preciso tentar medidas inovadoras para atacar os problemas, em consulta com os parceiros sociais. Uma opção, que pode ser também usada como instrumento de mobilização, é buscar indenizações para as vítimas do trabalho forçado por meio de uma ação de interesse público amplamente divulgada. Outra seria criar amplas coalizões na sociedade civil, com a participação de organizações de empregadores e de trabalhadores, e levar questões de trabalho forçado à atenção de órgãos públicos, como ouvidorias e instituições nacionais de direitos humanos. Organizações religiosas têm sido, muitas vezes, valiosos aliados na luta contra o trabalho forçado. Semelhantes coalizões podem ser também constituídas no nível local, em áreas em que se tenham verificado problemas de trabalho forçado.

326. As iniciativas deveriam ser documentadas, e experiências das melhores práticas amplamente divulgadas. O projeto do **Nepal** será um caso típico, mas deve haver outros capazes de oferecer modelos para a projeção de programas de emergência semelhantes como também programas de prazo mais longo.

Estatísticas

327. Tendo em vista o nível atual de dados disponíveis, este Relatório Global não pretendeu oferecer uma estatística total relativa à incidência do trabalho forçado ou compulsório em todo o mundo. Mas convém tentar agora conceber metodologias apropriadas que permitam a detecção de práticas de trabalho forçado em dados sobre mercado de trabalho e em outras estatísticas. Estimativas poderão ser feitas onde não houver dados estatísticos específicos. Dados fidedignos facilitarão o seguimento do progresso entre os relatórios globais sobre a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório em intervalos de quatro anos, conforme exigido pelo seguimento da Declaração da OIT.

328. Embora, evidentemente, seja fundamental ter um conhecimento mais preciso da dimensão do número de trabalhadores em regime de servidão, a necessidade de dados não se limita ao lado da oferta da equação. Dispor de um quadro mais claro dos perfis das pessoas que mantêm outras em regime de servidão proporcionaria pistas úteis sobre como eliminar a prática de uma maneira sustentável. Estatísticas eficazmente divulgadas sobre processos e punições de violadores da lei podem, em si mesmas, ter algum efeito dissuasivo.

Enfoque do trabalho doméstico

329. A eliminação do trabalho forçado ou compulsório que ocorre no contexto do trabalho doméstico impõe desafios especiais, mas que devem ser enfrentados. O fenômeno tem importantes aspectos de gênero e de trabalho infantil, e muitas vezes é o ponto de destinação das vítimas do tráfico do trabalho. Iniciativas do IPEC nessa área têm produzido estratégias promissoras. A OIT poderia aumentar sua própria ação no campo do trabalho doméstico, assim como estimular outras instituições a fazer o mesmo, com o objetivo de obter uma

visão mais clara de como o trabalho forçado ou compulsório se insere no trabalho doméstico, e de verificar quais seriam as melhores opções para tratar desse problema, em vários contextos nacionais, tanto com relação a crianças como a adultos.

Alcançar os vulneráveis: desafios para os parceiros sociais

330. Para organizações de empregadores e de trabalhadores, atacar o trabalho forçado ou compulsório pode significar ir além de seus clientes e membros habituais. As vítimas são os vulneráveis que têm dificuldade de se organizar – pelo menos nos moldes convencionais dos sindicatos – e que, quase invariavelmente, são muito pobres para pagar contribuições regulares. Os responsáveis, em geral, são comerciantes renegados ou delinquentes que não pertencem a organizações de empregadores nem a câmaras de comércio ou de indústria.

331. Há muitos casos de organizações de trabalhadores demonstrarem sua solidariedade com as vítimas do trabalho forçado. Sindicatos nacionais têm também conduzido e publicado importantes pesquisas, trazendo problemas de trabalho forçado à atenção de suas autoridades nacionais. Entretanto, os sindicatos e as organizações de empregadores, em geral, têm se empenhado muito menos nessa área do que em outras. A OIT, em seu trabalho de apoio às atividades dessas organizações, poderia incentivá-las a assumir a causa do trabalho forçado com renovado vigor.

Programa especial contra o trabalho em servidão

332. A OIT intensificou recentemente, em alguns países da Ásia, seu trabalho de prevenção do trabalho em servidão e de resgate e reabilitação de trabalhadores forçados. Os governos da região têm demonstrado sua disposição de envolver a OIT em programas para a sua erradicação. O lançamento de novos projetos do Programa da Declaração e o programa regional da Unidade de Financiamentos Sociais do Sul da Ásia, para atacar o trabalho em servidão com técnicas de microfinanciamento, são novos e importantes acontecimentos. Mas resta ainda muito a ser feito, tanto no trabalho de coleta de dados e de análise como em programas práticos para sua erradicação. O seguimento da Declaração oferece agora uma oportunidade sem precedente para se enfrentar esse persistente problema que afeta milhões de trabalhadores.

333. Um programa contra o trabalho forçado, para ser eficaz, exige uma estratégia holística, com a cooperação de muitos e diferentes órgãos internacionais. O trabalho forçado não pode ser visto como problema exclusivamente do trabalho. Uma efetiva e permanente reabilitação de trabalhadores em servidão exigiria uma série de medidas que incluísse questões de terra, coleta de dados, construção de moradias de baixo custo e saneamento, emprego estável e duradouro, estabelecimento de salário mínimo, educação dos filhos de trabalhadores em servidão, proteção dos direitos civis, conscientização da sociedade em geral sobre os direitos dos grupos mais passíveis de situações de trabalho forçado. Esta lista não é exaustiva.

334. Eis aí, portanto, uma real oportunidade para a OIT, em colaboração com governos e parceiros sociais nos países interessados, criar um importante programa internacional de ação contra um flagelo social que os governos, apesar de seus esforços legislativos e práticos, nas últimas três décadas, têm tido tanta dificuldade de enfrentar. Um programa integrado contra o trabalho em servidão envolveria muitos e diferentes ministérios e outros atores nos países interessados. No âmbito internacional, a própria OIT poderia tomar a iniciativa de lançar um programa global promocional, com o objetivo de ajudar governos a erradicar um dos problemas estruturais mais graves do trabalho no mundo moderno. A experiência com esse programa poderia incentivar iniciativas semelhantes em outros setores, como o trabalho doméstico, onde milhões de pobres se encontram em situações de trabalho forçado.

Uma ampla série de medidas e instituições deve atacar o trabalho forçado

5. Observações finais

335. Não há justificativa possível para o trabalho forçado no século XXI. A Declaração da OIT nos ofereceu a oportunidade de lembrar que o trabalho forçado, infelizmente, está presente em todo o mundo, mesmo que em bolsões. Ela deu aos governos nova oportunidade de reconhecer a existência do trabalho forçado, à OIT de aumentar seus esforços para eliminá-lo e aos parceiros sociais, de continuarem a perseguir essa causa da liberdade humana.

Sugestão de tópicos para discussão

1. As diversas formas de trabalho forçado identificadas no Relatório — (i) trabalho forçado na forma de escravidão, servidão por dívida, etc., encontradas principalmente nas zonas rurais; (ii) situações de trabalho forçado relacionadas com o tráfico de pessoas e (iii) algumas formas de trabalho penitenciário – abrangem a totalidade e a realidade de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório existentes no mundo de hoje?
2. Por que o trabalho forçado rural e o trabalho forçado relacionado com o tráfico surgem em circunstâncias em que a pobreza está presente e não em outras? Que outros fatores cruciais entram em jogo?
3. Como a relativa situação de mulheres e homens, meninas e meninos e de vários grupos étnicos, raciais, religiosos e etários, numa sociedade, afeta sua vulnerabilidade a situações de trabalho forçado? Quais são as implicações de estratégias para a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório?
4. No que se refere ao trabalho rural forçado, o que podem fazer várias instituições de governo e organizações de empregadores e de trabalhadores – individualmente ou conjuntamente – para aumentar a conscientização entre as vítimas? Para resgatá-las? Para não voltarem a cair em situações de trabalho forçado? Para garantir que outros não tomem seu lugar?
5. Quais são os obstáculos políticos, legislativos, administrativos e outros no combate ao tráfico relativo ao trabalho forçado nos países de origem? Nos países para os quais as vítimas são traficadas? Que podem fazer instituições do governo e organizações de empregadores e de trabalhadores para superar esses obstáculos?
6. Como a liberdade de associação e o efetivo reconhecimento do direito à negociação coletiva se relacionam com a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório?
7. Nos casos em que o trabalho forçado ou compulsório foi eliminado,

quais foram os fatores decisivos desse sucesso? Que tipos de cooperação técnica parecem mais promissores para a eliminação de trabalho forçado ou compulsório?

8. No caso de tráfico de trabalho, qual é a função mais apropriada a ser assumida pela OIT? Deveria dar maior ênfase à eliminação do trabalho forçado ou compulsório em sua ação? De que maneira?
9. Que espécie de progresso na eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório deve ser esperado entre este Relatório Global e o seguinte? Como deve ser dimensionado esse progresso? Que outras questões sobre este tópico devem ser tratadas no próximo Relatório Global?



Anexos



Anexo 1

Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento

Considerando que a criação da OIT procedeu da convicção de que a justiça social é essencial para garantir uma paz universal e permanente;

Considerando que o crescimento econômico é essencial, mas insuficiente, para assegurar a equidade, o progresso social e a erradicação da pobreza, o que confirma a necessidade de que a OIT promova políticas sociais sólidas, a justiça e instituições democráticas:

Considerando, portanto, que a OIT deve hoje, mais do que nunca, mobilizar o conjunto de seus meios de ação normativa, de cooperação técnica e de investigação em todos os âmbitos de sua competência, e em particular no âmbito do emprego, a formação profissional e as condições de trabalho, a fim de que no contexto de uma estratégia global de desenvolvimento econômico e social, as políticas econômicas e sociais se reforcem mutuamente com vistas à criação de um desenvolvimento sustentável de base ampla;

Considerando que, com o objetivo de manter o vínculo entre progresso social e crescimento econômico, a garantia dos princípios e direitos fundamentais no trabalho reveste-se de importância e significado especiais ao assegurar aos próprios interessados a possibilidade de reivindicar livremente e em igualdade de oportunidades uma justa participação nas riquezas para cuja criação têm contribuído, assim como a de desenvolver plenamente seu potencial humano;

Considerando que a OIT é a organização internacional com mandato constitucional e o órgão competente para estabelecer normas internacionais do trabalho e delas se ocupar, e que goza de apoio e reconhecimento universais na promoção dos direitos fundamentais no

trabalho como expressão de seus princípios constitucionais;

Considerando que, numa situação de crescente interdependência econômica, urge reafirmar a permanência dos princípios e direitos fundamentais inscritos na Constituição da Organização, assim como promover sua aplicação universal;

A Conferência Internacional do Trabalho

1. Lembra:

- a) que no momento de aderir livremente à OIT, todos os membros aceitaram os princípios e direitos enunciados em sua Constituição e na Declaração de Filadélfia e se comprometeram a esforçar-se para alcançar os objetivos gerais da Organização na medida de suas possibilidades e atendendo a suas condições específicas;
- b) que esses princípios e direitos têm sido expressos e desenvolvidos sob a forma de direitos e obrigações específicos em convenções reconhecidas como fundamentais dentro e fora da Organização.

2. Declara que todos os membros, mesmo que não tenham ratificado as aludidas convenções, têm o compromisso, decorrente do fato de pertencer à Organização, de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais objeto dessas convenções, isto é:

- a) liberdade sindical e o efetivo reconhecimento do direito de negociação coletiva;
- b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- c) a abolição efetiva do trabalho infantil;
- d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

3. Reconhece a obrigação da Organização de ajudar seus membros, em resposta a suas necessidades definidas e expressas, a alcançar esses objetivos fazendo pleno uso de seus recursos constitucionais, operacionais e orçamentários, mobilizando inclusive recursos e apoio externos, assim como estimulando outras organizações internacionais com as quais a OIT tenha estabelecido relações, de conformidade com o artigo 12 de sua Constituição, a apoiar esses esforços:

- a) oferecendo cooperação técnica e serviços de assessoramento com vista a promover a ratificação e aplicação das convenções fundamentais;
- b) ajudando os estados-membros que ainda não estão em condições de ratificar todas ou algumas dessas convenções, em seus esforços para observar, promover e tornar realidade os princípios relativos aos direitos fundamentais objeto dessas convenções;
- c) ajudando os estados-membros em seus esforços para criar um meio ambiente favorável ao desenvolvimento econômico e social.

4. Decide que, para fazer vigorar plenamente a presente Declaração, um seguimento promocional, objetivo e eficaz, será executado de acordo com as medidas que se estabelecem em anexo que passará a ser parte integrante desta Declaração.

5. Ressalta que normas do trabalho não devem ser utilizadas para fins comerciais protecionistas e que nada na presente Declaração e em seu seguimento será invocado ou utilizado de outra maneira para esses fins; ademais, de nenhum modo a vantagem comparativa de qualquer país deve ser posta em questão por esta Declaração e seu seguimento.

Anexo

Seguimento da Declaração

I. Objetivo geral

1. O objetivo do seguimento descrito a seguir é estimular os esforços desenvolvidos pelos membros da Organização com o objetivo de promover os princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição da OIT e a Declaração de Filadélfia, que a Declaração reitera.
2. De conformidade com esse objetivo estritamente promocional, o presente seguimento deverá contribuir para identificar os âmbitos em que a assistência da Organização, por meio de suas atividades de cooperação técnica, possa ser útil a seus membros ajudando-os a tornar efetivos esses princípios e direitos fundamentais. Não poderá substituir os mecanismos de controle estabelecidos nem obstar seu funcionamento; por conseguinte, as situações particulares próprias do âmbito desses mecanismos não poderão ser examinadas ou reexaminadas no contexto deste seguimento.
3. Os dois aspectos do presente seguimento, descritos a seguir, recorrerão aos procedimentos existentes: o seguimento anual relativo às convenções fundamentais não ratificadas implicará apenas alguns ajustes às atuais modalidades de aplicação do artigo 19, parágrafo 5, e) da Constituição, e o Relatório Global permitirá otimizar os resultados dos procedimentos realizados em cumprimento da Constituição.

II. Seguimento anual relativo às convenções fundamentais não ratificadas

A. Objetivo e âmbito de aplicação

1. Seu objetivo é proporcionar uma oportunidade de acompanhar anualmente, mediante procedimentos simplificados que substituirão a revisão quadrienal introduzida em 1995 pelo Conselho de Administração, os esforços desenvolvidos, de acordo com a Declaração, pelos membros que ainda não ratificaram todas as convenções fundamentais.
2. O seguimento abrangerá, a cada ano, as quatro áreas de princípios e direitos fundamentais especificados na Declaração.

B. Modalidades

1. O Seguimento terá como base relatórios exigidos dos estados-membros nos termos do artigo 19, parágrafo 5, e) da Constituição. Os formulários dos relatórios serão elaborados com vista a obter dos governos que não

- tiverem ratificado alguma das convenções fundamentais informações sobre mudanças ocorridas em sua legislação e prática, nos termos do artigo 23 da Constituição e da prática estabelecida.
2. Esses relatórios, recopilados pela Secretaria Internacional do Trabalho, serão examinados pelo Conselho de Administração.
 3. A fim de preparar uma introdução à compilação dos relatórios, chamando a atenção para aspectos que possam requerer discussão mais detalhada, a Secretaria poderá recorrer a um grupo de peritos designados para esse fim pelo Conselho de Administração.
 4. Deverão ser feitos alguns ajustes nos procedimentos atuais do Conselho de Administração para permitir que membros nele não representados possam prestar, da maneira mais adequada, esclarecimentos que possam ser úteis ou necessários às discussões do Conselho de Administração para complementar informações contidas em seus relatórios.

III. Relatório global

A. Objetivo e âmbito e aplicação

1. O objeto desse relatório é oferecer uma imagem global e dinâmica de cada uma das categorias de princípios e direitos fundamentais observada no período quadrienal precedente, servir de base para a avaliação da eficácia da assistência prestada pela Organização e estabelecer prioridades para o período seguinte na forma de planos de ação em matéria de cooperação técnica com vistas à mobilização dos recursos internos e externos necessários à sua execução.
2. O relatório tratará sucessivamente, cada ano, de uma das quatro categorias de princípios e direitos fundamentais.

B. Modalidades

1. O relatório será elaborado sob a responsabilidade do Diretor-Geral com base em informações oficiais ou reunidas e avaliadas de acordo com os procedimentos estabelecidos. Em relação a países que ainda não ratificaram as convenções fundamentais, o relatório será baseado especialmente nos já mencionados resultados do seguimento anual. No caso de membros que ratificaram as convenções correspondentes, o relatório terá especialmente como base relatórios apresentados nos termos do artigo 22 da Constituição.
2. Esse relatório será apresentado à Conferência como relatório do Diretor-Geral para objeto de discussão tripartite. A Conferência poderá tratá-lo separadamente de relatórios apresentados por força do artigo 12 do seu Regulamento, e poderá fazê-lo em sessão dedicada exclusivamente a esse Relatório ou de qualquer outro modo apropriado. Competirá, em seguida, ao Conselho de Administração, em suas reuniões imediatamente subsequentes, tirar as conclusões de referido debate concernentes a prioridades e planos de ação em matéria de cooperação técnica a ser implementados no seguinte período quadrienal.

IV. Fica entendido que:

1. Serão apresentadas proposições de emendas ao regulamento do Conselho de Administração e da Conferência necessárias à implementação das disposições precedentes.
2. A Conferência deverá, no devido tempo, reexaminar o funcionamento do presente seguimento com base na experiência adquirida, para avaliar se foi plenamente alcançado o objetivo proposto na Parte I.

Este é o texto da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento devidamente adotado pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, em sua octogésima sexta reunião, realizada em Genebra e encerrada em 18 de junho de 1998.

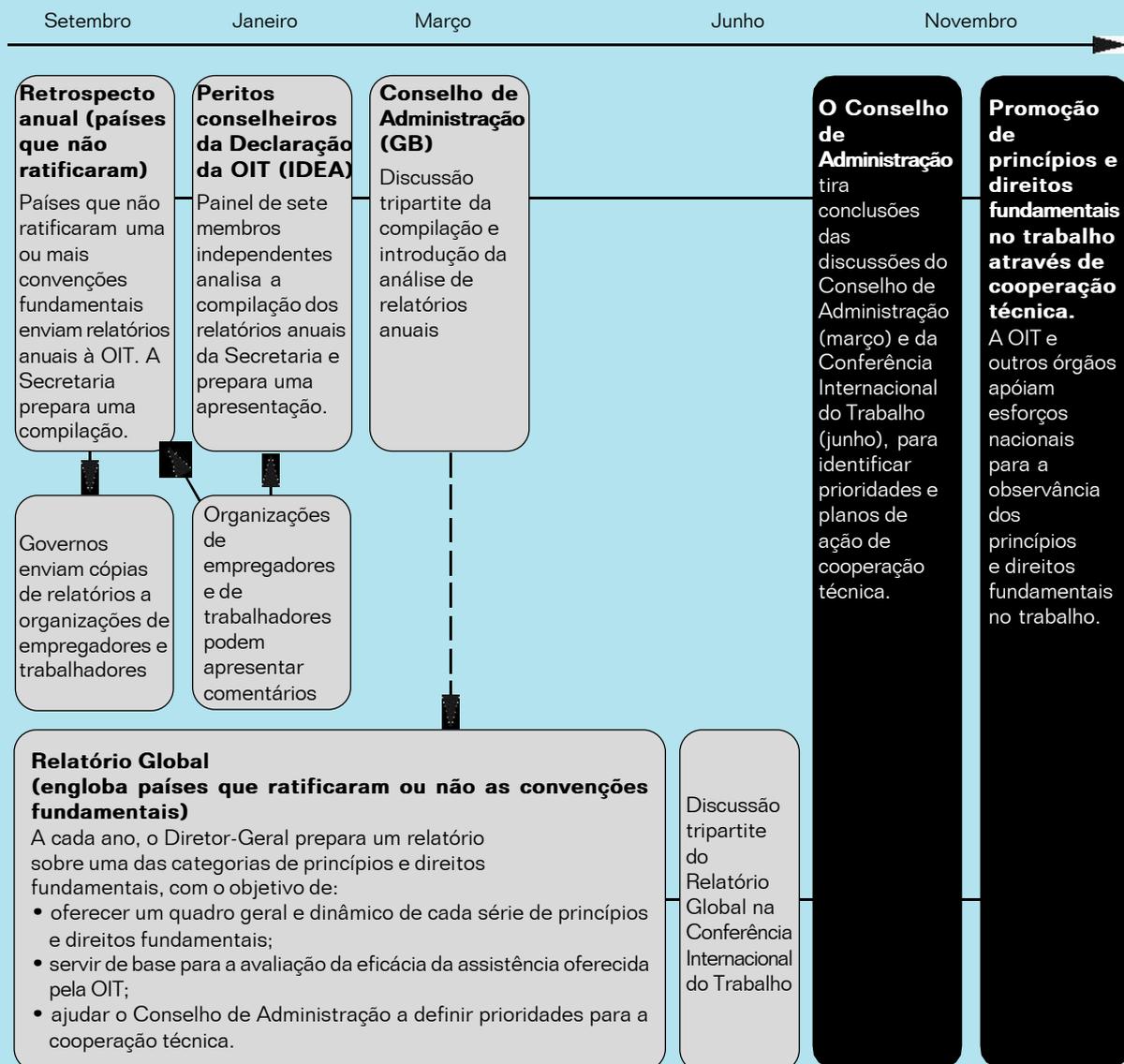
Em fé de ofício, assinamos neste décimo nono dia de junho de 1998.

Presidente da Conferência,
JEAN-JACQUES OECHSLIN
Diretor-Geral da Secretaria Internacional do Trabalho,
MICHEL HANSENNE

Anexo 2

Seguimento da Declaração

Incentivando esforços para a observância dos princípios e direitos fundamentais no trabalho



Anexo 3

Quadro de ratificações das Convenções 29 e 105 da OIT e de relatórios anuais apresentados nos termos do seguimento da Declaração com referência à eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório

Nº 29 – Convenção sobre Trabalho Forçado, 1930 (156 ratificações até 1º de março de 2001)

Nº 105 – Convenção sobre Abolição do Trabalho Forçado, 1957 (153 ratificações até 1º de março de 2001)

Símbolos do Quadro

R Convenção ratificada até 1º de março de 2001

— Convenção não ratificada até 1º de março de 2001

sim Relatório recebido

não Relatório não recebido

n/a Não aplicável

Estados-membros	Ratificações		Primeiro relatório anual sobre a eliminação do trabalho forçado apresentado nos termos da Declaração	Relatório anual subsequente nos termos da Declaração
	C. 29	C.105		
África do Sul	R	R	N/a	N/a
Argentina	R	R	N/a	N/a
Armênia	—	—	Não	Não
Áustria	R	R	N/a	N/a
Azerbaijão	R	R	Sim	Sim
Bahamas	R	R	N/a	N/a
Bahrein	R	R	N/a	N/a
Bangladesh	R	R	N/a	N/a

Estados-membros	Ratificações		Primeiro relatório anual sobre a eliminação do trabalho forçado apresentado nos termos da Declaração	Relatório anual subsequente nos termos da Declaração
	C. 29	C. 105		
Barbados	R	R	N/a	N/a
Belarússia	R	R	N/a	N/a
Bélgica	R	R	N/a	N/a
Belize	R	R	N/a	N/a
Benin	R	R	N/a	N/a
Bolívia	—	R	Sim	—
Bósnia e Herzegovínia	R	R	Sim	N/a
Botsuana	R	R	N/a	N/a
Brasil	R	R	N/a	N/a
Bulgária	R	R	N/a	N/a
Burkina Fasso	R	R	N/a	N/a
Burundi	R	R	N/a	N/a
Cabo Verde	R	R	N/a	N/a
Cambodja	R	R	N/a	N/a
Camarões	R	R	N/a	N/a
Canadá	—	R	Sim	Sim
Rep. Centro-Africana	R	R	N/a	N/a
Chade	R	R	N/a	N/a
República Tcheca	R	R	N/a	N/a
Cazaquistão	—	—	Sim	Não
Chile	R	R	N/a	N/a
China	—	—	Sim	Sim
Chipre	R	R	N/a	N/a
Colômbia	R	R	N/a	N/a
Comores	R	R	N/a	N/a
Congo	R	R	N/a	N/a
Congo, República Democrática do	R	R	N/a	N/a
Coréia, República da	—	—	Sim	Sim
Costa Rica	R	R	N/a	N/a
Côte d'Ivoire	R	R	N/a	N/a
Croácia	R	R	N/a	N/a

Estados-membros	Ratificações		Primeiro relatório anual sobre a eliminação do trabalho forçado apresentado nos termos da Declaração	Relatório anual subsequente nos termos da Declaração
	C. 29	C.105		
Cuba	R	R	N/a	N/a
Dinamarca	R	R	N/a	N/a
Djibuti	R	R	N/a	N/a
Dominica	R	R	N/a	N/a
República Dominicana	R	R	N/a	N/a
Equador	R	R	N/a	N/a
Egito	R	R	N/a	N/a
El Salvador	R	R	N/a	N/a
Emirados Árabes Unidos	R	R	N/a	N/a
Eritreia	R	R	Sim	N/a
Eslováquia	R	R	N/a	N/a
Eslovênia	R	R	N/a	N/a
Espanha	R	R	N/a	N/a
Estados Unidos	—	R	Sim	Sim
Estônia	R	R	N/a	N/a
Etiópia	—	R	Sim	Sim
Fiji	R	R	N/a	N/a
Filipinas	—	R	Sim	Sim
Finlândia	R	R	N/a	N/a
França	R	R	N/a	N/a
Gabão	R	R	N/a	N/a
Gâmbia	—	—	Sim	Sim
Geórgia	R	R	n/a	N/a
Gana	R	R	n/a	N/a
Granada	R	R	N/a	N/a
Grécia	R	R	N/a	N/a
Guatemala	R	R	N/a	N/a
Guiné	R	R	N/a	N/a
Guiné-Bissau	R	R	N/a	N/a
Guiné Equatorial	—	—	Não	Não
Guiana	R	R	N/a	N/a

Estados-membros	Ratificações		Primeiro relatório anual sobre a eliminação do trabalho forçado apresentado nos termos da Declaração	Relatório anual subsequente nos termos da Declaração
	C. 29	C. 105		
Haiti	R	R	N/a	N/a
Honduras	R	R	N/a	N/a
Hungria	R	R	N/a	N/a
Índia	R	R	Sim	N/a
Indonésia	R	R	N/a	N/a
Irã, Rep. Islâmica do	R	R	N/a	N/a
Iraque	R	R	Sim	N/a
Irlanda	R	R	N/a	N/a
Islândia	R	R	N/a	N/a
Ilhas Salomão	R	—	Não	Não
Israel	R	R	N/a	N/a
Itália	R	R	N/a	N/a
Jêmen	R	R	N/a	N/a
Iugoslávia	R	—	Não*	Não*
Jamaica	R	R	N/a	N/a
Japão	R	—	Sim	Sim
Jordânia	R	R	N/a	N/a
Kiribati	R	R	N/a	N/a
Kuwait	R	R	N/a	N/a
Laos, República Democrática Popular do	R	—	Não	Não
Lesoto	R	—	Não	Sim
Letônia	—	R	Sim	Não
Líbano	R	R	N/a	N/a
Libéria	R	R	N/a	N/a
Líbia	R	R	N/a	N/a
Lituânia	R	R	N/a	N/a
Luxemburgo	R	R	N/a	N/a
Macedônia	R	—	Não	Não
Madagascar	R	—	Não	Sim
Malásia	R	—	Não	Sim
Malawi	R	R	N/a	N/a

Estados-membros	Ratificações		Primeiro relatório anual sobre a eliminação do trabalho forçado apresentado nos termos da Declaração	Relatório anual subsequente nos termos da Declaração
	C. 29	C.105		
Mali	R	R	N/a	N/a
Malta	R	R	N/a	N/a
Marrocos	R	R	N/a	N/a
Maurício	R	R	N/a	N/a
Mauritânia	R	R	N/a	N/a
México	R	R	N/a	N/a
Moldávia, Rep. da	R	R	Não	N/a
Mongólia	—	—	Não	Não
Moçambique	—	R	Sim	Sim
Mianmar	R	—	Não	Não
Namíbia	R	R	Sim	Sim
Nepal	—	—	Sim	Sim
Nicarágua	R	R	N/a	N/a
Níger	R	R	N/a	N/a
Nigéria	R	R	N/a	N/a
Noruega	R	R	N/a	N/a
Nova Zelândia	R	R	N/a	N/a
Omã	R	—	Não	Não
Países Baixos	R	R	N/a	N/a
Paquistão	R	R	N/a	N/a
Panamá	R	R	N/a	N/a
Papua e Nova Guiné	R	R	N/a	N/a
Paraguai	R	R	N/a	N/a
Peru	R	R	N/a	N/a
Polónia	R	R	N/a	N/a
Portugal	R	R	N/a	N/a
Qatar	R	—	Sim	Sim
Quênia	R	R	N/a	N/a
Quirguistão	R	R	N/a	N/a
Reino Unido	R	R	N/a	N/a
Romênia	R	R	N/a	N/a

Estados-membros	Ratificações		Primeiro relatório anual sobre a eliminação do trabalho forçado apresentado nos termos da Declaração	Relatório anual subsequente nos termos da Declaração
	C. 29	C. 105		
Russa, Federação	R	R	N/a	N/a
Ruanda	—	R	Não	Não
Saint Kitts y Nevis	R	R	Não	Sim
San Marino	R	R	N/a	N/a
San Vicente e Granadinas	R	R	N/a	N/a
Santa Luzia	R	R	N/a	N/a
São Tomé e Príncipe	—	—	Não	Não
Senegal	R	R	N/a	N/a
Seichelles	R	R	N/a	N/a
Serra Leoa	R	R	N/a	N/a
Singapura	R	—	Não	Sim
Síria, Rep. Árabe	R	R	N/a	N/a
Somália	R	R	N/a	N/a
Sri Lanka	R	—	Sim	Sim
Sudão	R	R	N/a	N/a
Suécia	R	R	N/a	N/a
Suíça	R	R	N/a	N/a
Suriname	R	R	N/a	N/a
Suazilândia	R	R	N/a	N/a
Tailândia	R	R	N/a	N/a
Tanzânia, Rep. Unida da	R	R	N/a	N/a
Tajiquistão	R	R	N/a	N/a
Togo	R	R	N/a	N/a
Trinidad e Tobago	R	R	N/a	N/a
Tunísia	R	R	N/a	N/a
Turcmenistão	R	R	N/a	N/a
Turquia	R	R	N/a	N/a
Ucrânia	R	R	Sim	Sim
Uganda	R	R	N/a	N/a
Uruguai	R	R	N/a	N/a
Usbequistão	R	R	N/a	N/a

Estados-membros	Ratificações		Primeiro relatório anual sobre a eliminação do trabalho forçado apresentado nos termos da Declaração	Relatório anual subsequente nos termos da Declaração
	C. 29	C.105		
Venezuela	R	R	N/a	N/a
Vietnã	—	—	Sim	Sim
Zâmbia	R	R	N/a	N/a
Zimbabue	R	R	N/a	N/a

* Segundo resoluções das Nações Unidas aplicáveis na época, nenhum relatório era solicitado. O Governo da República Federal da Iugoslávia não informou ainda a OIT sobre se pretende honrar as obrigações decorrentes de convenções ratificadas pela ex-República Federal Socialista da Iugoslávia.

Anexo 4

Instrumentos Internacionais Referentes as Trabalho Forçado

A. Instrumentos da OIT

Além dos dois principais instrumentos da OIT que tratam de trabalho forçado como tema central – a Convenção 29, de 1930, sobre Trabalho Forçado, e a Convenção 105, de 1957, sobre a Eliminação do Trabalho Forçado – a Organização tem à sua disposição outros instrumentos normativos que podem inspirar ações para a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório¹. Sem querer ser exaustivo ou detalhista, este Anexo indica uma série de instrumentos que poderiam servir como fonte de orientação política ou, no caso de um estado-membro que tenha ratificado uma convenção, criar obrigações pertinentes à prevenção do trabalho forçado². O seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho não implica de modo algum as obrigações detalhadas nas convenções mencionadas neste Anexo, mas esses instrumentos podem oferecer proveitosa orientação na busca de uma política ativa com vista à eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório.

Antes de tudo, estão as três outras categorias de princípios e direitos fundamentais abrangidos pela Declaração da OIT, isto é, as referentes à liberdade de associação e ao efetivo reconhecimento do direito à negociação coletiva, à eliminação da discriminação em termos de emprego e ocupação e à efetiva

¹ O teor integral das convenções e recomendações da OIT, adotadas desde 1919, e informações sobre ratificações estão disponíveis no *web site* da OIT: <http://www.ilo.org>, em CD-ROM (ILOLEX) e em impressos.

² No caso de convenções ratificadas, os estados-membros contraem obrigações, entre outras, de reportar regularmente sobre o cumprimento das disposições das convenções ratificadas. Um extenso mecanismo de supervisão acompanha a aplicação das convenções ratificadas. Para mais informações, consulte o *web site* da OIT.

abolição do trabalho infantil³. As quatro categorias cobertas pela Declaração envolvem princípios e direitos que se fortalecem mutuamente. Além disso, disposições de convenções sobre tópicos tão variados como os concernentes a povos indígenas, trabalhadores migrantes, práticas de recrutamento, proteção de salários e diálogo social podem reforçar algumas formas de ação para evitar ou combater o trabalho forçado ou compulsório. Convenções consideradas como instrumentos prioritários da OIT, isto é, as relativas a política de emprego, inspeção de trabalho e consulta tripartite⁴, envolvem apoio institucional a práticas sadias de trabalho, que podem também contribuir para evitar ou eliminar o trabalho forçado.

Convenções da OIT sobre trabalho forçado

Nos termos da Convenção 29, de 1930, sobre Trabalho Forçado, a expressão *trabalho forçado ou compulsório* significa “todo trabalho ou serviço exigido de qualquer pessoa sob ameaça de alguma punição e para o qual a dita pessoa não se ofereceu voluntariamente”. Para os fins da Convenção, há, entretanto, algumas exclusões⁵. Todavia, a Convenção 29 proíbe especificamente algumas formas de trabalho forçado ou compulsório, como trabalho forçado ou compulsório em benefício de pessoas, companhias ou associações privadas e trabalho forçado ou compulsório como sanção penal, se aplicado a toda uma comunidade.

Nos termos da Convenção 29, os membros da OIT se comprometem a suprimir o uso de trabalho forçado ou compulsório em todas as suas formas, no mais curto espaço de tempo possível. Durante o período de transição, agora esgotado, só se admitiam recursos ao trabalho forçado para fins públicos e como medida excepcional, sujeito a certas garantias⁶.

A Convenção 105, de 1957, sobre Abolição do Trabalho Forçado suplementa, e não revê, o instrumento anterior. Ela exige a abolição imediata e total de qualquer forma de trabalho forçado ou compulsório em cinco casos específicos: (a) como meio de coerção ou educação política ou como punição por expressão de opiniões políticas ou pontos de vista ideologicamente contrários ao sistema político, social e econômico estabelecido; (b) como método de

³ Além da Convenção 29, de 1930, sobre Trabalho Forçado, e da Convenção 105, de 1957, sobre a Abolição do Trabalho Forçado, são as seguintes as convenções consideradas fundamentais para fins do seguimento da Declaração: Convenção 87, de 1948, sobre Liberdade de Associação e Proteção do Direito Sindical; Convenção 98, de 1949, sobre Direito Sindical e Negociação Coletiva; Convenção 100, de 1951, sobre Igualdade de Remuneração; Convenção 111, de 1958, sobre Discriminação (Emprego e Ocupação); Convenção 138, de 1973, sobre a Idade Mínima, e a Convenção 182, de 1999, sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil. Há ainda outros instrumentos da OIT que se referem a esses tópicos, como a Convenção 11, de 1921, sobre Direito de Associação (Agricultura).

⁴ A Convenção 122, de 1964, sobre Política de Emprego; convenção 81 de 1947, sobre a Inspeção do Trabalho, Convenção 129, de 1969, sobre Inspeção do Trabalho (Agricultura) e Convenção 144, de 1974, sobre Consulta Tripartite (Normas Internacionais do Trabalho).

⁵ Para os fins da Convenção, a expressão “trabalho forçado ou compulsório” não inclui as cinco categorias de trabalho detalhadas na nota de rodapé 2, na I Parte deste Relatório.

⁶ Ver OIT: *Abolition of Forced Labour*, Levantamento Geral da Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações, Conferência Internacional do Trabalho, 65ª reunião, Genebra, 1979.

mobilização e uso do trabalho para fins de desenvolvimento econômico; (c) como meio de disciplina do trabalho; (d) como punição por participação em greves e (e) como meio de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

Outras convenções da OIT de particular relevância para a prevenção do trabalho forçado

Vários outros instrumentos da OIT tratam de trabalho forçado, direta ou indiretamente. Os termos da Convenção 122, de 1964, sobre Política de Emprego, incumbe aos estados-membros formular e adotar uma política ativa com vista à promoção do emprego pleno, produtivo e *livremente escolhido*. Por outro lado, da perspectiva da liberdade de trabalho, o instrumento enfatiza as intervenções positivas no mercado de trabalho e outras medidas que possam ajudar a erradicar sistemas coercitivos de trabalho.

Instrumentos da OIT sobre povos indígenas e tribais têm ressaltado a necessidade de enfrentar determinados problemas de trabalho forçado ou compulsório, experimentado por esses grupos. Os mais recentes desses instrumentos é a Convenção 169, de 1989, sobre Povos Indígenas e Tribais. Nesse instrumento, a exigência de alguma forma de serviços pessoais compulsórios, remunerados ou não, deve ser proibida e punida com a lei, exceto em casos permitidos para todos os cidadãos sob as exceções previstas na Convenção 29. A Convenção 169 preconiza ainda que medidas para evitar toda discriminação contra povos indígenas e tribais devem incluir a garantia de que trabalhadores pertencentes a esses povos não serão submetidos a sistemas coercitivos de recrutamento, inclusive trabalho em servidão e outras formas de servidão por dívida. Um instrumento anterior, a Convenção 107, de 1957, sobre Populações Indígenas e Tribais, hoje revista pela Convenção 169, estabelece normas básicas de medidas especiais de proteção desses povos com relação a recrutamento e a condições de emprego, como também a direitos à terra e outros.

Com relação a pessoas que cruzam fronteiras em busca de emprego, a Convenção 97, de 1949, sobre Migração para Emprego, visa ajudar quem migra por emprego, sobretudo com disposições sobre serviços de livre colocação, de informação e vários outros de apoio. Preconiza especialmente a ação contra a falsa propaganda com relação à emigração ou imigração, que muitas vezes tem seu papel no tráfico ligado ao trabalho forçado. A Convenção 143, de 1975, sobre Trabalhadores Migrantes (Disposições Suplementares) estabelece a adoção de todas as medidas necessárias e oportunas, na jurisdição de um estado e em colaboração com outros estados-membros, para suprimir movimentos clandestinos de migrantes para emprego e emprego ilegal de migrantes, e para agir contra as pessoas envolvidas nos abusos identificados pela Convenção. Embora esses instrumentos ofereçam considerável proteção a migrantes que podem correr o risco de cair em condições de trabalho forçado, sua revisão tem sido sugerida com vista a preencher falhas na cobertura e permitir uma ratificação mais ampla⁷.

⁷ OIT: *Migrant workers*. Conferência Internacional do Trabalho, 87ª reunião, Genebra, 1999. Relatório da Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações, Relatório III (Parte 1B), parágrafo 667.

A Conferência Internacional do Trabalho tem adotado vários instrumentos com vista a proporcionar a trabalhadores termos e condições de emprego que contribuam para evitar o surgimento de situações de trabalho forçado. O mais diretamente relevante desses instrumentos é a Convenção 95, de 1949, que contém várias medidas com vista à proteção de trabalhadores com relação à maneira de serem remunerados (limitando o pagamento em espécie, em vez de em moeda corrente), ao local do recebimento (por exemplo, nunca em estalagens) e à maneira de ser informados sobre seus vencimentos. A Convenção estabelece também salvaguardas para deduções salariais permissíveis e medidas para evitar a exploração de trabalhadores em armazéns de companhias. Baseado na idéia central de que os empregadores não podem delimitar, de qualquer forma, a liberdade do trabalhador de dispor de seus salários, o instrumento aborda situações em que, na prática, se acham as pessoas submetidas ao trabalho forçado.

Ao adotar a Convenção 181, de 1998, sobre Agências Particulares de Emprego, a Conferência Internacional do Trabalho lembrou, em seu preâmbulo, as disposições da Convenção 29 sobre trabalho forçado. A nova Convenção reconhece o papel de agências particulares de emprego no mercado de trabalho e inclui várias proteções contra abuso de trabalhadores que recorrem a seus serviços. Refere-se especificamente à necessidade de leis e regulamentos que prevejam penas, inclusive a interdição de agências particulares de emprego que se envolvem em práticas fraudulentas e abusos com relação a trabalhadores migrantes, e incentiva acordos bilaterais entre países. Devem também ser criados adequados mecanismos e procedimentos para investigar queixas, abusos denunciados e práticas fraudulentas de agências particulares de emprego.

Além disso, a gama de instrumentos da OIT para aumentar a capacidade de trabalhadores e empregadores de formar organizações para defesa de seus interesses e de se engajarem no diálogo social tem também o efeito de promover a participação e, com isso, a capacidade de resistirem ao retorno a situações de trabalho forçado. Um importante exemplo é a Convenção 141, de 1975, sobre Organizações de Trabalhadores Rurais, que insta os estados, que a ratificarem, a perseguir uma política de estímulo a essas organizações. Visa também facilitar a criação e o crescimento de organizações fortes e independentes, de base voluntária, como meio efetivo de assegurar a participação de trabalhadores rurais no desenvolvimento econômico e social e nos benefícios dele resultantes.

Finalmente, a Convenção 182, de 1999, sobre as Piores Formas do Trabalho Infantil, refere-se à escravidão e a práticas análogas à escravidão. Para os fins dessa Convenção, a expressão “as piores formas de trabalho infantil” diz respeito, *inter alia*, a “todas as formas de escravidão ou a práticas análogas à escravidão, como venda e tráfico de crianças, servidão por dívida e servidão e trabalho forçado ou compulsório, inclusive recrutamento forçado ou compulsório de crianças para usá-las em conflito armado”. Os estados devem tomar imediatas e efetivas providências (inclusive um programa de ação e medidas a serem aplicadas para proibir e eliminar o tráfico de menores de 18 anos. A Convenção 182 contém várias outras disposições com vista a prevenir condições que levem ao tráfico. Essa Convenção rompeu todos os recordes de rapidez de ratificação (62 ratificações entre sua adoção, em junho de 1999, e 1º de março de 2001).

B. Instrumentos das Nações Unidas

A Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos...” (art. 1º). “Ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o comércio de escravos serão proibidos em todas as suas formas” (Art. 4º).

A primeira definição internacional de escravidão está na Convenção de 1926 da Liga das Nações, segundo a qual, a escravidão é um estado ou condição de uma pessoa sobre a qual se exercem alguns ou todos os poderes referentes ao direito de propriedade (Art. 1º(1)). A Convenção de 1926 proíbe também todos os aspectos do comércio de escravos, inclusive todos os atos envolvidos na captura, aquisição ou disposição de uma pessoa, com a intenção de reduzi-la à escravidão (art. 1º(2)). As partes signatárias são solicitadas também a tomar todas as providências necessárias para evitar que trabalho forçado ou compulsório evoluam para condições análogas à escravidão (Art. 5º).

Condições análogas à escravidão são definidas num instrumento das Nações Unidas, adotado em 1956 – a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravidão, o Comércio de Escravos, Instituições e Práticas Análogas à Escravidão. Esse instrumento pede a todos os estados signatários que eliminem progressivamente, o mais breve possível, práticas tais como servidão por dívida e a servidão. A servidão por dívida é definida como “o estado ou condição decorrente do fato de um devedor empenhar seus serviços pessoais ou de uma pessoa sob o seu controle como garantia de sua dívida, se o valor desses serviços, razoavelmente avaliado, não for utilizado na liquidação da dívida ou se a duração e a natureza desses serviços não são respectivamente limitados e definidos” (Art. 1º(a)). A servidão é definida como “a condição ou estado de um posseiro que, por lei, costume ou acordo, é obrigado a viver e a trabalhar em terra pertencente a outra pessoa e a lhe prestar determinado serviço, remunerado ou não, e que não é livre de mudar sua condição” (Art. 19b)).

Entre os instrumentos das Nações Unidas, é o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela Assembléia Geral de 1966, que trata detalhadamente de trabalho forçado ou compulsório. Esse Pacto proíbe a escravidão, o tráfico de escravos e a servidão em todas as suas formas. Generaliza que “ninguém será obrigado a fazer trabalho forçado ou compulsório” (Art. 8º(3)(a)). Embora os termos não sejam definidos de outra forma, o Pacto das Nações Unidas enumera, para seus fins, os serviços que não serão considerados como trabalho forçado ou compulsório. A enumeração inclui: a execução de trabalho pesado em decorrência de sentença desde que dada por tribunal competente (Art. 8º(3)(b)); qualquer outro trabalho ou serviço normalmente exigido de um preso como punição judicial (Art. 8º(3)(c)), (i): todo serviço de natureza militar ou serviço nacional imposto por lei a quem se negue à prestação do serviço militar por razões de consciência (Art. 8º(3)(c)(ii)); todo serviço exigido em caso de emergência ou calamidade que ameace a vida ou o bem-estar da comunidade (Art. 8º(3)(c)(iii)) e todo trabalho ou serviço que faz parte de obrigações cívicas normais (Art. 8º(c)(iv)).

Embora o tráfico de pessoas tenha ultimamente recebido considerável atenção, a expressão só recentemente foi definida em instrumentos das Nações Unidas, apesar de o tema já ter sido abordado no início do século passado no tratado para combate do então chamado tráfico de escravas brancas, e mais

tarde atualizado em 1949⁸. Em novembro de 2000, a Assembléia Geral adotou a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional Organizado, suplementada pelo Protocolo para a Prevenção, Supressão e Punição do Tráfico de Pessoas, especialmente de Mulheres e Crianças. A Convenção tem várias disposições para combater o crime organizado, inclusive a mútua assistência legal entre estados, treinamento e assistência técnica. Para os fins do Protocolo, “tráfico de pessoas” significará “recrutamento, transporte, transferência, manutenção ou alojamento de pessoas, por meio da ameaça ou uso da força ou de outras formas de coerção, rapto, fraude, engano, abuso de poder ou da condição de vulnerabilidade ou de dar ou receber benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem controle sobre outra, para o fim de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de pessoas ou de outras formas de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas análogas à escravidão, servidão ou a remoção de órgãos” (art. 3º(a)).

Finalmente, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada em 1989 e quase universalmente ratificada, inclui o direito da criança de ser protegida da exploração econômica da execução de trabalho que, dentre outras coisas, seja prejudicial a sua saúde ou a seu desenvolvimento físico, mental espiritual, moral ou social (art. 32). Outra disposição insta os países a tomarem providências para prevenir rapto ou venda ou tráfico de crianças para qualquer fim ou de qualquer forma (art. 35). Embora essas disposições sejam de direta relevância para a eliminação do trabalho forçado, a observância de outros artigos dessa Convenção ajudaria também a criar uma estrutura em que seria muito mais difícil o surgimento de trabalho forçado que envolvesse crianças.

⁸ Convenção Internacional para a Supressão de Tráfico de Escravas Brancas, firmado em Paris em 4 de maio de 1910 e revista pelo protocolo firmado em Lake Success, Nova York, em 4 de maio de 1949.



estagraf.com

estagraf@uol.com.br